

Grue kommune  
ved Kommunedirektør Ole Frode Mikkelsgård  
Postboks 94  
2261 Kirkenær

29.05.2024

# TILSYNSRAPPORT

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

Grue kommune - Grue barne – og ungdomsskole (GBUS)

## **Sammendrag**

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

Varsel om tilsyn ble gitt i brev av 04.12.2023. Kommunen oversendte dokumentasjon til Statsforvalteren 16.01.2024, 30.01.2024 og 06.02.2024. Våre vurderinger og konklusjoner er basert på denne skriftlige dokumentasjonen, i tillegg til informasjon fra intervju med kommunedirektør, enhetsleder og ansatte ved Grue barne- og ungdomsskole den 14.02.2024. Vi har også fått informasjon fra foresatte, og sett på saker fra skolen som har vært behandlet hos Statsforvalteren i 2021 – 2023.

Vi sendte foreløpig rapport til dere 12.04.2024. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Vi mottok tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten fra dere 02.05.2024.

### **Avdekkede regelverksbrudd, status på rapporten og veien videre**

Statsforvalterens tilsyn undersøkte om Grue kommune gjennom internkontroll sikrer at skolen undersøker og setter inn tiltak i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen. Vi avdekket regelverksbrudd på følgende områder:

- Vi vurderer at kommunen gjennom sin internkontroll ikke sikrer at undersøkelsesplikten blir oppfylt ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.
- Vi vurderer at kommunen ikke sikrer at tiltaksplikten blir oppfylt 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.

## Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	4
1.1	Kort om kommunen .....	4
1.2	Om gjennomføring og tema for tilsynet .....	4
2	Rettslige krav .....	5
2.1	Retten til et trygt og godt skolemiljø .....	5
2.2	Kravet til internkontroll .....	7
3	Kommunens organisering og internkontroll .....	8
4	Undersøkelsesplikten - våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	9
4.1	Observasjoner .....	9
4.2	Vurdering av om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at undersøkelsesplikten blir oppfylt .....	18
5	Tiltaksplikten - våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	20
5.1	Observasjoner .....	20
5.2	Vurdering av om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at tiltaksplikten blir oppfylt .....	27
6	Våre reaksjoner .....	29
6.1	Pålegg om å rette forholdene .....	29
6.2	Erklæring og redegjørelse om hvordan pålegg er rettet .....	30
7	Dere har rett til å klage .....	30

# 1 Innledning

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

I tilsyn kontrollerer vi om kommunene oppfyller opplæringsloven med forskrifter. Vi kan også føre tilsyn med kommunens plikt til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

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

## 1.1 Kort om kommunen

Grue kommune har én barne- og ungdomsskole. Grue barne- og ungdomsskole (GBUS) ligger på Kirkenær, og er en 1.-10. skole for alle grunnskoleelever i kommunen. Administrasjonen i Grue kommune er organisert i tre nivåer. Kommunedirektør er øverste leder. Rektor ved skolen og skoleeiers representant som leder for enheten oppvekst er samme person. Stillingsbetegnelsen er enhetsleder. Ledergruppa på skolen består av rektor og tre avdelingsledere, samt avdelingsleder for SFO. Avdelingslederne har ansvaret for henholdsvis 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn. Avdelingsleder for 5.-7. trinn har en koordineringsrolle for 9A-saker på skolen.

## 1.2 Om gjennomføring og tema for tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Grue kommune i brev av 04.12.2023. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi fikk dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet innen fristen. Det ble gjennomført intervjuer i kommunen og ved Grue barne- og ungdomsskole den 14.02.2024. Intervjudagen ble gjennomført via Teams.

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyllerplikten 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, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

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

Dersom Grue kommune ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Vi gir pålegg til kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven med forskrifter oppfylles, jf. opplæringsloven § 13-10.

Vi har i tilsynet avdekket brudd på regelverket og vedtar at kommunen må rette forholdene. Dette er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven §2 første ledd bokstav b.

I denne rapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner. I den videre gjennomgangen presenteres først det rettslige grunnlaget for tilsynet under *Rettslige krav*. I de neste kapitlene blir det for hver delplikt gjennomgått observasjoner og vurderinger. *Observasjoner* er delt i *Styringstiltak*

og styrende dokumenter og deretter følger beskrivelse av *Praksis*. Styringstiltak er tiltak som kommunen setter inn for å styre praksis og styrende dokumenter er konkrete dokumenter som brukes for å legge til rette for en internkontroll som ivaretar ulike lovkrav. Under *Praksis* beskriver vi praksis på skolen ut ifra kravene i §§ 9 A-4 og 9 A-5. Den samlede vurderingen av om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at undersøkelsesplikten og tiltaksplikten blir oppfylt er til slutt under hver delplikt.

I kommunens tilbakemelding til foreløpig rapport mottatt 02.05.2024 skriver dere at dere har forstått at Grue kommune gjennom sin internkontroll ikke sikrer undersøkelsesplikten eller tiltaksplikten, og dere viser til avklaringer rundt hva som er å anse som en skolemiljøsak (9A-sak). Kommunen viser videre til at dere er i gang med arbeid som følge av tilsynet, og viser konkret til endringer dere vil gjøre i skolens handlingsplan. Dette innebærer blant annet en tydelig beskrivelse av hvem som skal undersøke i de ulike sakene på vegne av skolen og hvem som har ansvaret i de ulike sakene. Dette gjelder både § 9A-4 og § 9A-5. Vi vil ta inn kommunens tilbakemelding i rapporten, og beskrive hva slags betydning den får for våre vurderinger.

## **2 Rettslige krav**

### **2.1 Retten til et trygt og godt skolemiljø**

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

For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5. Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter som er plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. I dette tilsynet skal vi undersøke om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier, 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, jf. opplæringsloven § 9 A-4 tredje ledd. Hvis saken gjelder krenkelse fra en som

arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5. Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret.

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

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

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

Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Her er hensynet til barnets beste et viktig moment. Når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker, stilles det særlig skjerpede krav til fremdrift i saken. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

#### **Plikten til å sette inn tiltak**

##### *Tiltak etter § 9 A-4*

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

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

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

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

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

##### *Tiltak etter § 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. Dette følger av § 9 A-4 syvende ledd. I planen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene, og når tiltakene skal evalueres.

## **2.2 Kravet til internkontroll**

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1 første ledd. Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset størrelsen på skolen og særpreget, aktivitetene og risikoforholdene ved skolen, jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt, men kan delegere oppgaver knyttet til internkontrollen. Kommunedirektøren er likevel ansvarlig og må følge opp at oppgavene blir ivaretatt.

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

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

Kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet. Ut fra risikoen skal kommunen vurdere hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige, og i hvilken grad de skal være skriftlige. Kommunen skal gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem. Kommunen må jevnlig skaffe seg oversikt over områder med risiko for avvik og sette inn tiltak for å forebygge og hindre regelverksbrudd. Kommunen må ha klare rapporteringslinjer, vurdere hvilke områder de skal følge med på, og hvordan de skal innhente informasjon eller bli informert av skolen. Kommunen må håndtere avvik på en måte som sørger for at regelverksbrudd både blir rapportert og fulgt opp. Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette må de avgjøre ut fra risikobildet og formålet med internkontrollen. Kommunen skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i skolen, evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

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

## 3 Kommunens organisering og internkontroll

### Observasjoner om kommunens- og skolens organisering og styring

I dette kapittelet gir vi en overordnet fremstilling av Grue kommune sin organisering og internkontroll, som skal sikre arbeidet med å oppfylle undersøkelsesplikten og tiltaksplikten. Kapittelet må leses i sammenheng med kapittel 4 og 5 i denne rapporten.

#### Kommunens- og skolens organisering

Grue kommune har én skole. Dette er Grue barne - og ungdomsskole (GBUS) som ligger på Kirkenær. Skolen er en 1.–10. skole med ca. 350 elever og ca. 60 ansatte. Skolen er organisert i tre avdelinger med hver sin avdelingsleder; 1.-4.trinn, 5.-7.trinn, og 8.-10.trinn. Skolens ledelse består av rektor, de tre avdelingslederne og SFO-leder. Alle ansatte tilhører ett team. Skolen har en egen sosiallærer og vernepleier. Skolehelsetjenesten har egne lokaler og helsesykepleier er til stede flere dager i uka. De tre avdelingslederne har ansvar for sin avdeling, samt tildelte ansvarsområder. Avdelingsleder for 5.-7.trinn har en koordineringsrolle for skolemiljø saker.

Administrasjonen i Grue kommune er organisert i tre nivåer. Kommunedirektør er øverste leder. Det er tre stabsavdelinger og seks enheter, hvorav en er oppvekst. Det tredje nivået består av avdelingsledere. Denne organiseringen medfører at rektor ved skolen og skoleeiers representant som leder for enheten oppvekst er samme person. Stillingsbetegnelsen er enhetsleder. Enhetsleder rapporterer direkte til kommunedirektøren. Enhetsleder er gitt overordnet ansvar for faglig, personalmessig og økonomisk styring og oppfølging av egen enhet.

#### Møter og dialog

Skolens ledergruppe har faste møter hver uke. Skolemiljø saker diskuteres ved behov. Det er faste team-/trinnmøter for lærerne på skolen hver uke. Skolemiljø saker er ikke et fast punkt på møteagendaen, men det er et tema som er oppe til drøfting ofte.

Kommunedirektøren får informasjon om tilstanden på skolen gjennom faste møter, og gjennom tett, men uformell dialog med enhetsleder. Kommunen har korte linjer fra skolens ledelse til kommunedirektørnivå. Enhetsleder informerer kommunedirektøren om alle skolemiljø saker.

Ledergruppa i kommunen møtes hver 14. dag. Enhetsleder for oppvekst informerer om skolemiljø saker ved behov. Det er etablert et lederteam der kommunedirektør møter sammen med enhets- og stabsledere, og et utvidet lederteam der også avdelingslederne møter.

Kommunedirektøren og hans stab møter skolens ledergruppe og tillitsvalgte ute på skolen en gang i året. Skolemiljø er et tema på disse møtene.

#### Skriftlige rutiner

Kommunen bruker kvalitetssystemet Compilo. Her arkiveres planer, retningslinjer, regler og prosedyrer. Compilo er også kommunens system for avvikshåndtering og virksomhetsstyring. Skolens egne planverk, rutiner og prosedyrer er også tilgjengelige for skolens ansatte via interne områder og Teams. Dokumentasjon i enkeltsaker lagres elektronisk i elevmapper.

Kommunen har en overordnet plan for kvalitetssystemet i Grue kommune. Denne planen gir en oversikt over kommunens mål, organisering og utførelse av kvalitetsarbeidet på overordnet plan.



Kommunen har en «Handlingsplan for trygt og godt skolemiljø», heretter kalt handlingsplanen. Handlingsplanen inneholder informasjon om regelverket, forebyggende tiltak, ansvar og meldeplikt, skolens arbeid med brukermedvirkning og tilsyn med observasjon. I tillegg er det et eget vedlegg om hvordan oppdage og ivareta utsatte/sårbare elever. For å sikre at elevene blir hørt, får medvirke og sikre en profesjonell tilbakemeldingskultur, har kommunen laget rutinebeskrivelsen «Fornyelse av rutinebeskrivelse i lys av Barnekonvensjonen, Fagfornyelsen, St.m. 6 og §9A».

Skolen har også maler for vurderingsarbeid, både faglig og sosialt, som for eksempel «Underveisvurdering», «Relasjonssirkel» og «Barnets beste vurdering».

Skolen er en PALS-skole, og har et eget årshjul for dette arbeidet. Skolen har videre en plan for utviklingsarbeid for å sikre at rutiner og prosedyrer for blant annet skolemiljø blir kjent og fulgt. Denne planen blir utarbeidet hvert halvår, og ligger i Teams.

Det er også en plan for evaluering av kvalitetssystemet ved egen skole.

Skolen har nylig gjennomført ROS-analyse av varslingsplikten og undersøkelsesplikten.

#### Kommunens oppfølging av skolen

Hver enhet i kommunen skal ha et kvalitetsutvalg. Kvalitetsutvalget skal se på innkomne forslag, avvik og uønskede hendelser på systemnivå. De skal komme med anbefalinger til ledelsen om tiltak og/eller revidering av rutiner. Det er enhetslederen ved hver enhet som er ansvarlig for opprettelse av kvalitetsutvalget, og for at det fungerer etter hensikten. Enkelte avvik redegjøres for og behandles i enhetens arbeidsmiljøutvalg. Protokoll fra møtene i arbeidsmiljøutvalget sendes til kommunens hovedarbeidsmiljøutvalg.

Kommunen baserer kvalitetssystemet på en digital plattform (Compilo) som samler styringsdokumenter og gir mulighet for håndtering av forslag, avvik og uønskede hendelser. Dette skal sikre tilgjengelighet og ajourhold, og etterlevelse av lov og krav, for blant annet oppfølging av skolemiljø saker.

Enhetsleder har overordnet ansvar for gjennomføring av systemrevisjon i sin enhet. I systemrevisjonen inngår blant annet gjennomgang av sjekklister for forvaltningskvalitet, gjennomgang og karlegging av risiko, gjennomføre tiltak for å redusere risiko, og sørge for at planer og rutiner oppdateres ut fra endringer i regelverk og kunnskap om registrerte forslag, avvik og uønskede hendelser.

## **4 Undersøkelsesplikten - våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner**

### **4.1 Observasjoner**

**Undersøker skolen saken snarest ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.**

### Styringstiltak og styrende dokumenter

I handlingsplanen står det at ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest mulig undersøke saken. Det fremkommer ikke av planen hvilket tidsperspektiv som ligger i begrepet snarest. Det er egne definisjoner av begrepene psykososialt miljø, seksuell trakassering, og krenkende atferd, og at det psykososiale miljøet også handler om elevens subjektive opplevelse av læringsmiljøet. Handlingsplanen sier ikke noe om hvem som er ansvarlig for at undersøkelsene settes i gang.

Det er gjennomført ROS-analyse for undersøkelsesplikten. Der er risikoen for om skolen ikke undersøker saken så raskt som saken tilsier vurdert. Kommunen finner at risikoen er lav. Kommunens tiltak for å redusere risiko ytterligere er å tydeliggjøre rutinene for håndtering av undersøkelsesplikten, og gjennomføre felles opplæring for alle ansatte. Det er også identifisert en risiko for at saken ikke blir undersøkt så raskt som saken tilsier ved at ansatte ikke vet hvem som skal undersøke. Tiltak for å redusere denne risikoen er at handlingsplanen har en beskrivelse av hvem som skal undersøke, om det er rektor eller skoleeier.

### Praksis

Handlingsplanen er kjent for de ansatte, og de forteller at den blir gjennomgått hver høst. Det er kjent i hvilke systemer planen ligger tilgjengelig. I intervjuene kommer det frem at det ikke er en ensartet praksis om hvor raskt undersøkelsene skal settes i gang. Noen beskriver at undersøkelser settes i gang med en gang en sak er kjent, andre forteller at det kommer an på hvor alvorlig saken er. Noen beskriver at undersøkelser settes i gang etter at saken er tatt opp med teamet og foresatte. Ved relasjonskartlegging der det kommer frem at en elev har en utrygg relasjon til voksne, er det ingen faste rutiner på hvordan dette skal brukes inn i en konkret skolemiljøsak.

I intervjuene kommer det frem at det ikke er en kjent rutine for hvem som har ansvaret for å sette i gang undersøkelser. De ansatte uttrykker at det er selve sakens innhold, samt alvorlighetsgraden av denne som har betydning for hvordan arbeidet organiseres. Flere etterlyser rutiner for håndtering av ufrivillig skolefravær. I de oversendte skolemiljøsakene er det en overvekt av saker som omhandler krenkelser fra medelev, mens blant annet saker med årsak i bekymringsfullt skolefravær eller generell utrygghet nesten ikke er representert. I flere saker som har vært behandlet hos Statsforvalteren har kommunen fått brudd på undersøkelsesplikten fordi de ikke har sett på saken som en skolemiljøsak før den ble meldt til oss, og dermed ikke satt i gang undersøkelser snarest.

I skolemiljøsakene vi har fått oversendt, er det varierende hvor raskt skolen setter i gang med undersøkelser. Flere av sakene omhandler ikke en engangshendelse, men er saker som har vart over en lenger periode. Aktivitetsplan med videre undersøkelser som tiltak er først satt i gang etter varsel fra foresatte.

Foresatte som har tatt kontakt med oss forteller at de opplever at skolen ikke ser deres barns opplevelse som en skolemiljøsak, og at det derfor kan ta for lang tid før undersøkelser settes i gang. Noen uttrykker også at skolen ikke har undersøkt saken, og at det ikke er opprettet 9A-sak, selv om eleven ikke har det trygt og godt på skolen.

### Foreløpig vurdering

Vi vurderer at der skolen har oppfattet en sak som en 9A-sak etter melding fra foresatte eller fra en ansatt, setter de raskt i gang med undersøkelser. Vi vurderer imidlertid at skolen totalt sett viser en

noe snever fortolkning av hva som er en 9A-sak. Vi ser også at mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø kunne ha oppstått på et tidligere tidspunkt dersom skolen hadde en bredere fortolkning av når en sak anses som en 9A-sak. Dette påvirker om og når undersøkelser settes i gang. Dette kan medføre at undersøkelsene kommer i gang for sent.

Det vurderes at uklarhet om hvem som skal undersøke i slike saker, også kan påvirke hvor raskt undersøkelsene settes i gang. Flere av sakene som er oversendt har vært kjent for skolen over en lenger periode før foresatte har meldt ifra. Vi vurderer derfor at undersøkelsene skulle vært satt i gang på et tidligere tidspunkt. Vi vil understreke at skolens aktivitetsplikt ikke avhenger av at elev eller foresatte melder fra at eleven opplever å ikke ha det trygt og godt på skolen, men løper fra det tidspunkt skolen selv får mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt.

Vi har derfor kommet til at skolen ikke undersøker alle saker snarest ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

### **Undersøker skolen og skoleeier saken straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen eller en i ledelsen krenker en elev**

#### Styringstiltak og styrende dokumenter

Hverken handlingsplanen eller annen innsendt dokumentasjon sier noe om undersøkelser ved mistanke eller kjennskap til at en som arbeider på skolen eller en i ledelsen krenker en elev.

Enhetsleder henviste i intervju til at § 9A-5-saker skal undersøkes straks, og at dette står direkte i loven. Kommunen hadde derfor ikke sett behov for å utarbeid en egen rutine som omhandlet dette temaet.

I skolens ROS-analyse av undersøkelsesplikten er likevel manglende undersøkelse ved mistanke om at en elev blir krenket av en ansatt satt opp som en uønsket hendelse. Risikoen er vurdert til middels. Som tiltak for å møte denne risikoen har kommunen satt opp handlingsplan med beskrivelse av hvor raskt undersøkelser skal iverksettes.

Ingen av de oversendte sakene eller saker behandlet hos Statsforvalteren omhandler den skjerpede aktivitetsplikten etter § 9A-5.

#### Praksis

De ansatte fortalte i intervjuene at de ikke hadde noen erfaring med § 9A-5 saker. Det var ingen kjent praksis for når slike undersøkelser skulle settes i gang, og hvem som hadde ansvar for å foreta eller sette i gang undersøkelser i disse sakene. De ansatte fortalte at de nylig var informert muntlig om § 9A-5 og hvem de skulle varsle i slike saker.

Enhetsleder fortalte at i saker der en ansatt krenker vil enhetsleder sette i gang og delta i undersøkelser. Der en i ledelsen krenker, vil kommunedirektør sette i gang undersøkelser. Kommunedirektøren opplyste om at §9A-5-varsler sannsynligvis ville bli håndtert som andre varslingsaker i kommunen.

### Foreløpig vurdering

Krenkelser fra noen som arbeider på skolen er alvorlig, og kan få store konsekvenser for elevene. Det er derfor viktig at disse sakene blir behandlet på riktig måte. Manglende planer og rutiner i tilknytning til § 9A-5 kan påvirke hvor raskt undersøkelsene settes i gang.

Det er bra at § 9A-5 har vært tema for de ansatte nylig. Det er ikke noe krav om at rutiner må være skriftlige, men når kommunen har en handlingsplan og denne er aktivt brukt på skolen, er det viktig at denne gir et godt grunnlag for felles forståelse av aktivitetsplikten. Vi vurderer at det er sårbart at informasjon om hvordan slike saker skal behandles kun gis muntlig. Vi vurderer at dette vil gi en økt sannsynlighet for at enhetsleder eller kommunedirektør ikke settes i posisjon til å kunne sette i gang undersøkelser straks.

I skolens ROS-analyse av undersøkelsesplikten er manglende undersøkelse ved § 9A-5-saker identifisert som en risiko. For å møte denne risikoen viser kommunen til handlingsplan med beskrivelse av hvor raskt undersøkelser skal iverksettes. Vi kan ikke se at handlingsplanen beskriver dette pr i dag.

Vi vurderer at det foreligger en rutine for at enhetsleder har ansvar for å undersøke i saker der noen av de ansatte krenker en elev, og at dette skal skje straks. Vi kan imidlertid ikke se at det er klare rutiner for hvem som har ansvaret for å foreta undersøkelser i § 9A-5-saker når det er en i ledelsen som krenker en elev. Organiseringen i kommunen medfører at rektor og enhetsleder er samme person, og dette fører til at kommunedirektøren får et mer direkte ansvar i § 9A-5 saker. For at disse sakene skal oppfylle det strenge kravet til tempo, er det viktig med klare rutiner for hvordan en § 9A-5-sak skal undersøkes i tilfeller der en i ledelsen krenker.

Vi har etter dette kommet til at det er sannsynlig at skolen og skoleeier ikke alltid undersøker saken straks ved mistanke om eller kjennskap til at en ansatt eller en i ledelsen krenker en elev.

### **Gjør skolen og skoleeier de undersøkelsene som er rimelig å forvente.**

#### Styringstiltak og styrende dokumenter

I handlingsplanen er det flere steder beskrevet rutiner for hvordan en sak skal følges opp. I handlingsplanen har skolen rutiner for plikten til å undersøke. Det presiseres at målet med undersøkelsene er å få frem fakta og bakgrunnen for elevens opplevelse. Forhold i elevens omgivelser som påvirker elevens opplevelse av skolemiljøet skal også vektlegges. Handlingsplanen inneholder en liste over aktuelle undersøkelser. Den sier imidlertid ingenting om vurdering av valg av undersøkelsesmetode, og hvordan resultatene fra undersøkelsene kan vurderes. Handlingsplanen inneholder en prosedyre med faktorer for å oppdage og ivareta sårbare barn, samt en rutine for vurdering av barnets beste.

Handlingsplanen punkt 5.1 inneholder prosedyrer ved opprettet sak. Det skal være et møte med den som har blitt krenket/krenker, og foresatte skal informeres umiddelbart. Rektor skal informeres av kontaktlærer. Ansvaret for oppfølging er fordelt mellom kontaktlærer og rektor. Rektor har ansvaret for at det utarbeides en aktivitetsplan. Deretter følger oppfølgingssamtale med krenker, den som krenker, evalueringssamtale med krenker/den som blir krenket.

Handlingsplanens punkt 5.2 inneholder prosedyrer for oppfølging der krenkelsene ikke tar slutt. Det er nye samtaler med krenker/krenkede og foresatte, gjennomgang av aktivitetsplan, og evaluering av tiltak. Rektor er ansvarlig for å involvere andre faginstanser som barnevern, BUP og politi. Avslutning av sak foregår ved evalueringsmøte, elevens nåsituasjon beskrives, og evt. at Statsforvalteren avslutter saken.

Handlingsplanens punkt 5.3 inneholder prosedyrer for krenkende adferd, diskriminering og rasisme, og i punkt 5.4. foreligger en rutine ved vold og trusler.

Under punkt 5.5 i handlingsplanen ligger mal for aktivitetsplan, med en veiledning om undersøkelsesplikten. Der går det fram at eleven/elevene skal høres, barnets beste vurderes, herunder en vurdering av sårbarhet, og det skal beskrives hvilke undersøkelser som er gjort.

I handlingsplanens punkt 7.0 beskrives det at proaktive voksne gjennom observasjon kan fange opp negative atferdsmønstre og krenkelser, før den negative atferden får etablert seg.

Det er gjennomført ROS-analyse for undersøkelsesplikten. Der har skolen vurdert risikoen for at skolen/skoleeier ikke vurderer hvor grundige undersøkelsene skal være. Skolen finner at risikoen er middels. Skolen beskriver som tiltak at den har handlingsplanen med beskrivelse av undersøkelsesplikten og hvilke vurderinger som skal gjøres av rektor og skoleeier.

Videre har skolen i sin ROS-analyse også vurdert risikoen for om skolen/kommunen ikke vurderer konkret hvilke undersøkelser som skal foretas, og hvordan undersøkelsene skal ivareta det grunnleggende hensynet til barnets beste. Skolen finner at risikoen er høy. For å møte denne risikoen viser kommunen til handlingsplanen om et trygt og godt skolemiljø med beskrivelse av undersøkelsesplikten og hvordan barnets beste-vurdering skal gjennomføres.

### Praksis

Gjennom intervjuene kommer det frem at det ikke er noen fast praksis for at det gjøres en konkret vurdering av hvilke undersøkelser som skal gjennomføres i de ulike sakene. Det kommer frem at samtaler med involverte parter, herunder elever og foresatte, samt observasjoner, er de undersøkelsene som stort sett benyttes. Noen forteller at elevens alder eller sakens alvorlighet kan påvirke undersøkelsesmetodene. Det er bare i noen saker at andre undersøkelsesmetoder, som for eksempel relasjonssirkel, er brukt i enkeltsaker. Det var et fåtall av de ansatte som trakk frem temaet om sårbare elever i intervjuene i forbindelse med vurdering av undersøkelser.

Flere av de ansatte forteller at de har egne loggbøker der de noterer fra samtaler og observasjoner. Det er pr i dag ikke et felles sted å arkivere slik dokumentasjon. Noen opplyser at notater fra logger eller observasjoner brukes for å diskutere enkeltsaker. I mange av sakene er det enhetsleder eller avdelingsleder 5.-7. med koordineringsansvar for 9A-saker som utarbeider aktivitetsplan og tiltak. I de oversendte skolemiljøsakene er det ofte undersøkelser som er satt inn som tiltak. Kontaktlærere og andre voksne i nær tilknytning til eleven involveres i varierende grad ved opprettelse av plan.

De ansatte oppgir at det er rutine å gjennomføre kartlegginger ved bruk av PALS og Spekter. Det er imidlertid ingen fast rutine for hvordan resultatene fra disse undersøkelsene brukes inn i arbeidet med enkeltsaker.

I intervjuene og i skolemiljøsakene som er sendt inn, kommer det frem at det ikke er en fast rutine for hvordan skolen gjør en samlet analyse eller vurdering av resultatene av undersøkelsene i 9A-sakene.

De ansatte mener at de har fått bedre rutiner for å høre barnets stemme, men flere sier de kan bli bedre på vurdering av barnets beste og å dokumentere denne.

#### Foreløpig vurdering

Skolens handlingsplan inneholder prosedyrer og rutiner som gir et godt grunnlag for at skolen skal kunne gjennomføre de undersøkelsene som det er rimelig å forvente i saker der en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Særlig kapittelet om sårbare barn inneholder ulike vurderingstema som er relevante for vurdering av undersøkelser og forslag til ulike undersøkelser på ulike nivå. Vi vurderer imidlertid at skolen i praksis er snever i sine valg av undersøkelsesmetoder. I saker oversendt oss i forbindelse med tilsynet, og i saker behandlet hos Statsforvalteren, er det en utbredt bruk av samtale som metode i undersøkelsene, i tillegg til noe generell observasjon. Skolen benytter i liten grad andre undersøkelsesmetoder. Ofte er den halvårlige eller årlige gjennomføringen av Spekter eller andre kartlegginger satt inn som undersøkelsesmetode i den enkelte sak. I de fleste av sakene kan vi ikke se hvordan disse kartleggingene er analysert og brukt videre inn i enkeltsaken. I noen få av sakene oversendt oss, er det gjort bruk av metodene relasjonssirkel og tilsyn i overganger. Vi kan ikke se at det er gjort en konkret vurdering av hvordan disse undersøkelsene er tenkt gjennomført eller hvordan resultatene er brukt videre. Vi kan heller ikke se at det foreligger vurderinger av hvilke undersøkelser som er nødvendige å gjennomføre i de ulike sakene. Ved ikke å vurdere hvilke undersøkelser som er best egnet i de ulike sakene, kan det være en risiko for at det ikke blir iverksatt tiltak som ut ifra en faglig standard vil ivareta barnets beste, og gjenopprette et trygt og godt skolemiljø. Dette gjelder også om undersøkelsene ikke er brede nok til å avdekke bakenforliggende årsaker. Vi ser også at i de fleste skolemiljøsakene vi har fått oversendt, så går de oppsatte undersøkelsene ofte igjen som tiltak over tid.

Skolemiljø saker blir ofte startet opp ved at enhetsleder og avdelingsleder 5.–7. trinn skriver aktivitetsplaner. Det er da viktig at de ansatte som er tettest på eleven involveres i tilstrekkelig grad rundt vurderingen av hvilke undersøkelser som er egnede i den konkrete saken.

I skolens handlingsplan er det en god gjennomgang av hvordan sårbare elever kan gjenkjennes og hvordan de bør ivaretas. Denne er et godt utgangspunkt for å skape en felles forståelse for disse elevene hos de ansatte. Vi kan likevel ikke se at skolen har en fast praksis der de gjør vurdering av elevenes sårbarhet i sakene vi har fått tilsendt, eller i saker behandlet hos Statsforvalteren. En elevs sårbarhet vil ha betydning for valg av undersøkelser, og videre tiltak som settes inn.

Skolen skal sørge for at elever blir informert og hørt. Selv om vi ser at samtale med eleven/elevene er satt opp som en del av undersøkelsen i sakene, er det lite dokumentasjon på hva som kom fram i disse samtalene og hvordan dette er brukt videre for å komme fram til egnede tiltak.

I skolens årshjul for forebyggende tiltak er det beskrevet at Spekter og sosiometriske undersøkelser skal gjennomføres 2 ganger i året i alle klasser. I tillegg er det satt opp at PALS-undersøkelsen også skal gjennomføres. Vi vurderer det som positivt at skolen har et årshjul med forebyggende aktiviteter. Dette årshjulet vil være et godt verktøy både som forebygging og for å følge med, men

også i tilknytning til undersøkelser i skolemiljø saker. Vi kan imidlertid ikke se hvordan resultatet av slike undersøkelser er brukt direkte inn i de enkelte skolemiljø sakene.

For å komme frem til de best egnede tiltakene i en skolemiljø sak, er det viktig at det gjøres en barnets beste vurdering som en del av undersøkelsene. Handlingsplanen inneholder en god mal for å vurdere barnets beste. I tillegg er det en egen rubrikk for denne vurderingen i mal for aktivitetsplan, der elevens sårbarhet er satt opp som en faktor. I de sakene som er oversendt oss er det brukt en annen versjon av aktivitetsplanen, der rubrikken for vurdering av barnets beste ikke er med.

Ut fra den samlede dokumentasjonen i tilsynet vurderer vi at skolen og skoleeier ikke i tilstrekkelig grad gjør de undersøkelsene som er rimelig å forvente.

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

### Styringstiltak og styrende dokumenter

I handlingsplanen er det flere steder beskrevet at undersøkelsesplikten skal dokumenteres og hvordan.

I handlingsplanen punkt 3.1 står det at skolen skal dokumentere hvordan skolen har undersøkt saken. Planen beskriver to dokumentasjonsplikter, der undersøkelsesplikten skal dokumenteres i en aktivitetsplan. Skolen skal ellers dokumentere hva som er gjort for å følge opp delpliktene gjennom en logg. Loggen må blant annet kunne vise til hvordan skolen har gjennomført undersøkelser, og det vises til aktivitetsplanen.

I punkt 5.5 i handlingsplanen ligger en mal for aktivitetsplan, med skjema for evaluering og logg. Aktivitetsplanen skal inneholde en beskrivelse av hvilke undersøkelser som er gjort. Der går det fram at eleven/elevene skal høres, og barnets beste vurderes, herunder vurdering av sårbarhet. Aktivitetsplanen skal være et levende dokument. Aktivitetsplanen skal arkiveres i elevmappe/Web-sak. I handlingsplanen ligger også en egen mal for vurdering av barnets beste med veiledning for hvordan dette skal gjøres.

I handlingsplanen punkt 8.0 står det om hvordan skolen skal oppdage og ivareta utsatte/sårbare elever. Her er det beskrevet at det skal utarbeides en individuell tiltaksplan tilpasset den enkelte elev.

Det er gjennomført ROS-analyse for undersøkelsesplikten. Der er risikoen for om skolen/skoleeier ikke dokumenter hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten vurdert. Kommunen finner at risikoen er lav. Kommunen har gjort tiltak gjennom at den har handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø, og utarbeidet mal for barnets beste.

### Praksis

Handlingsplanen er gjort kjent for de ansatte, og blir gjennomgått hver høst. De var også kjent med at denne lå tilgjengelig digitalt, og skal brukes som et arbeidsverktøy. De ansatte fortalte at det skrives referat fra møter, og at disse lagres i elevmappene. De ansatte forteller at flere av de har fysiske bøker (loggbøker) for å notere ned informasjon fra observasjoner, notater fra samtaler og annen relevant informasjon. Det er ikke et felles system for lagring av denne dokumentasjonen, slik

at den eventuelt er tilgjengelig for andre. Det er ingen kjent fast praksis for oppbevaring av resultater fra de ulike undersøkelsene som blir gjennomført.

I de oversendte skolemiljøsakene og sakene behandlet hos Stasforvalteren er det svært lite dokumentasjon av hvilke undersøkelser som er gjennomført, og resultatene fra de ulike undersøkelsene. Dokumentasjonen i de ulike sakene består foruten aktivitetsplanen hovedsakelig av referater fra samtaler eller møter. Malen for vurdering av barnets beste er ikke dokumentert brukt i noen av sakene.

#### Foreløpig vurdering

God dokumentasjon er viktig for å sikre en god systematikk og faglig god kvalitet i arbeidet med undersøkelser. Vi kan ikke se at det er en felles praksis for hva som skal dokumenteres fra undersøkelsene og hvor de ansatte skal dokumentere dette. Det er ikke tydelig hvem som har ansvaret for å dokumentere de undersøkelsene som er gjennomført. Ut fra sakene vi har fått tilsendt og saker behandlet hos Statsforvalteren ser vi at det i begrenset grad kommer frem hvilke undersøkelser skolen har gjort, og resultatet fra undersøkelsene. I noen av skolemiljøsakene vi har fått tilsendt foreligger det ingen dokumentasjon på undersøkelser som er gjennomført.

I dokumentasjonen som foreligger kommer det ikke frem hvordan skolen har analysert og sammenstilt resultatene av ulike undersøkelser, og hvordan dette er brukt som grunnlag for videre tiltak. Vi vurderer etter dette at det ikke er sannsynliggjort at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten i alle saker. Skolen fyller ut aktivitetsplan i de sakene som defineres av skolen som en 9A-sak, men flere saker viser upresis utfylling av de lovpålagte punktene og det er mangelfull dokumentasjon på oppfølging av undersøkelsesplikten.

Vi har derfor kommet til at skolen og skoleeier ikke dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

#### **Tilbakemelding på foreløpig rapport - undersøkelsesplikten**

Kommunen har kommet med konkrete tilbakemeldinger til Statsforvalterens observasjoner, vurderinger og konklusjoner knyttet til undersøkelsesplikten.

Når det gjelder at kommunen ikke sikrer at skolen undersøker saken snarest ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, gir kommunen tilbakemelding om at:

- Skolen ønsker å tydeliggjøre i sin handlingsplan hvilket tidsperspektiv som ligger i begrepet snarest. Dette foreslås definert til 5 dager.
- Skolen ønsker å tydeliggjøre i sin handlingsplan og i form av informasjon til alle ansatte om hvem som er ansvarlig for at undersøkelser settes i gang. Det skal komme tydelig frem i planen hvem som er ansvarlig i henholdsvis § 9A-4 saker og § 9A-5 saker.

Videre skriver kommunen følgende når det gjelder at kommunen ikke sikrer at skolen undersøker saken straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev:

- Skolen ønsker å tydeliggjøre i sin handlingsplan hvilket tidsperspektiv som ligger i begrepet snarest.



Når det gjelder at kommunen ikke sikrer at skoleeier undersøker saken straks ved mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen krenker en elev, gir kommunen tilbakemelding om at:

- Organiseringen i kommunen medfører at rektor og enhetsleder er samme person og dette fører til at kommunedirektøren får et mer direkte ansvar i § 9A-5 saker. Vi vil derfor utarbeide rutiner som sikrer det strenge kravet til tempo og som beskriver hvordan slike saker skal undersøkes.

Tilbakemelding på vurderingstemaet om at kommunen ikke sikrer at skolen og skoleeier gjør de undersøkelsene som er rimelig å forvente er at:

- Skolen ønsker å tydeliggjøre en praksis for hva som skal dokumenteres fra undersøkelsene og hvordan ansatte skal dokumentere dette. Vi skal sikre prosedyrene slik at det blir tydelig hvem som har ansvaret for å dokumentere det som blir gjennomført. Dette gjøres i Visma sikker sak. Da kan alle ansatte på en trygg måte legge all dokumentasjon hit. Pr. i dag må det gå via oss som kan legge dokumentasjonen inn i websak. Dette er lite praktisk da ansatte ikke kommer inn her for å lese/følge opp på en god måte. Videre vil skolen sikre prosedyrer som viser hva som er gjort av undersøkelser og hvordan vi analyserer resultatene av den samlede innsatsen som er gjort. I handlingsplanen bør vi tydeliggjøre hvilke undersøkelser som danner grunnlaget for å iverksette egnede tiltak. Vi bør gjennomføre elevsamtaler med involverte parter, samtaler med foresatte, foreta en vurdering av elevens beste, vurdere særskilt sårbarhet, spekter og relasjonskartlegging (elev-elev, elev-lærer), utover de fastsatte ukene i året. Dette kan danne utgangspunkt for en helhetlig analyse av hvilke tiltak som er egnede.
- Skolen tar utgangspunkt i egen handlingsplan for å sikre dokumentasjon over undersøkelser, gjennomføring av tiltak og evaluering av disse i form av aktivitetsplaner og loggføring av tiltakene. Tiltakene bør defineres innenfor kategoriene «systemnivå», «gruppenivå» og «individnivå».

Kommunen gir følgende tilbakemelding på vurderingen av at kommunen ikke sikrer at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten:

- Skolen må være mer presise i å imøtekomme de lovpålagte kravene. Dette skal vi gjøre ved å fylle aktivitetsplanene nøyaktig og sikre en god nok dokumentasjon på oppfølging av undersøkelsesplikten.

### **Oppsummering av foreløpig vurdering – undersøkelsesplikten**

Overordnet har kommunen gitt en tilbakemelding om at dere har foretatt en oppklaringsrunde med hensyn til uttrykket «9A-sak». Dere skriver at: «I alle tilfeller hvor det er aktuelt å sette inn tiltak, både forebyggende og i avdekkede saker, vil dere behandle dette som en slik sak. Det er altså ikke slik at det bare er snakk om klagesaker til Statsforvalteren og vedtak derfra som er en «9A-sak»».

Det er positivt at dere jobber med en endring i innholdsforståelsen av hva som er en skolemiljøsak og en felles begrepsforståelse for slike saker. Vi vurderer også at det er positivt at dere har begynt arbeidet med å vurdere hvilke endringer kommunen vil gjøre i skolens handlingsplan, og hvilke rutiner som må utarbeides eller endres. Vi vurderer likevel at det ikke er sannsynliggjort at praksisen

er endret per nå. Vi viser til at det har gått kort tid fra vår foreløpige rapport, og kommunen omtaler endringer som vil skje framover. Vi kan derfor ikke se at det er sannsynliggjort at det er innarbeidet en ny praksis. Vi har også lagt vekt på at kommunen per nå ikke har redegjort for hvilke tiltak som vil sikre at praksisen blir endret fremover, foruten at handlingsplan og rutiner vil bli endret. En endret og omforent praksis med hensyn til hva som er en 9A-sak vil for eksempel kreve tiltak som følger opp at praksisen blir endret. En omforent praksis av hva som er en 9A-sak får betydning for når skolen eller kommunen settes i posisjon til å sette i gang undersøkelser.

Vi ser videre at kommunen i sin beskrivelse av endringer i handlingsplanen har definert ulike uttrykk eller frister. For eksempel har kommunen sagt at dere ønsker å tydeliggjøre i deres handlingsplan hva som ligger i begrepet snarest når det gjelder å sette i gang undersøkelser der en som arbeider på skolen krenker en elev. Loven bruker begrepet straks. Kommunen må ved alle endringer i handlingsplan og maler sikre at definisjoner og beskrivelser samsvarer med kravene i loven.

Vi opprettholder etter dette våre foreløpige vurderinger under punkt 4.1.

## **4.2 Vurdering av om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at undersøkelsesplikten blir oppfylt**

Kommunen skal sikre at regelverket blir oppfylt gjennom å ha en internkontroll som er systematisk og tilpasset kommunen og kommunens risikoforhold. Selv om oppgaver er delegert, må kommunedirektøren følge opp at kommunen gjennom internkontrollen sikrer at undersøkelsesplikten blir oppfylt.

Handlingsplanen er et tiltak dere har satt i verk for å sikre at undersøkelsesplikten oppfylles. Undersøkelsesplikten og tilhørende dokumentasjonsplikt er omtalt i denne planen, men ikke den skjerpete undersøkelsesplikten som gjelder ved krenkelser fra de som arbeider på skolen eller ledelsen.

I foreløpig vurdering under de enkelte vurderingstemaene i punkt 4.1 har vi kommet til at det er brudd eller risiko for brudd på kravet til hvor raskt skolen eller skoleeier skal undersøke en sak, om kommunen sikrer at skolen og skoleeier gjør de undersøkelsene som er rimelig å forvente, og om kommunen sikrer at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Kommunen har nylig gjort ROS-vurdering av undersøkelsesplikten. Denne vurderingen er dokumentert i eget skjema med risiko og tiltak. Tiltakene viser til presiseringer i handlingsplanen og i noen tilfeller opplæring av ansatte. Enhetsleder opplyste i intervju at oppfølging av ROS-vurderingene ville følges opp mot slutten av året.

For de uønskede hendelsene som relateres til § 9A-5, henvises det til at handlingsplanen inneholder tiltak for å sikre at den skjerpede undersøkelsesplikten oppfylles. Handlingsplanen inneholder imidlertid ingen rutiner om arbeid med § 9A-5 og den skjerpede undersøkelsesplikten pr i dag.

For at kommunen skal kunne fange opp brudd eller risiko for brudd på undersøkelsesplikten, er kommunen avhengig av informasjon om status ved skolen.

Vi ser at kommunen har en organisering og struktur som legger til rette for at risiko for avvik eller avvik fra aktivitetsplikten skal kunne fanges opp. Dere har kvalitetssystemet Compilo der de ansatte har mulighet til å melde avvik. Kommunen har også etablert faste møtestrukturer og årshjul der avvik og forbedring av rutiner og praksis er tema.

Flere av de ansatte var imidlertid ikke kjent med at avvik fra aktivitetsplikten kunne meldes i Compilo. Vi kan heller ikke se at kommunen på nåværende tidspunkt har innarbeidet alternative rutiner for å melde avvik på brudd på aktivitetsplikten som er gjort kjent for de ansatte.

Kommunen som skoleeier har innsyn i alle 9A-saker på skolen gjennom at enhetsleder også er rektor. Kommunen har videre korte linjer fra skolens ledelse til kommunedirektørnivå. Vi ser at kommunedirektøren både gjennom faste møter og ved uformell dialog med enhetsleder får informasjon om 9A-saker ved skolen og alle saker som har vært behandlet hos Statsforvalteren.

Ut fra den informasjonen som foreligger kan vi likevel ikke se at kommunen har fanget opp risikoen for at de ulike delene av undersøkelsesplikten ikke blir oppfylt. Det er gjentakende brudd på undersøkelsesplikten som vi ser i de skolemiljøsakene som ligger noe tilbake i tid og i de som er av nyeste dato, både i de som er oversendt fra skolen og de som er behandlet av Statsforvalteren. Dette er ikke fulgt opp med korrigerende tiltak. Kommunen skal iverksette styringstiltak på områder der hvor de avdekker risiko for svikt og følge opp at tiltakene har effekt.

### **Oppsummering og konklusjon – undersøkelsesplikten**

Vi skal i dette tilsynet undersøke om kommunen sikrer at plikten til å undersøke i skolemiljø saker blir oppfylt.

Kommunen har gitt tilbakemelding på hvordan de vil endre handlingsplan og rutiner for hvordan de ulike delene av undersøkelsesplikten skal bli oppfylt. Vi har under punkt 4.2 vurdert at kommunen ikke sikrer at undersøkelsesplikten blir oppfylt. Vi kan ikke se at kommunens tilbakemelding på vurderingstemaene under undersøkelsesplikten svarer ut alle delene av internkontrollen som vi har vurdert under punkt 4.2. Dette gjelder for eksempel hvordan kommunen skal kontrollere og følge opp at praksis blir endret i henhold til nye rutiner.

Vår vurdering er etter dette at:

1. kommunen ikke sikrer at skolen undersøker saken snarest ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
2. kommunen ikke sikrer at skolen undersøker saken straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev
3. kommunen ikke sikrer at skoleeier undersøker saken straks ved mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen krenker en elev
4. kommunen ikke sikrer at skolen og skoleeier gjør de undersøkelsene som er rimelig å forvente

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

Vi vurderer derfor at kommunen gjennom sin internkontroll ikke sikrer at undersøkelsesplikten blir oppfylt ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.

## 5 Tiltaksplikten - våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

### 5.1 Observasjoner

**Setter skolen inn tiltak så raskt som saken tilsier i saker der en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller hvor undersøkelser viser dette.**

#### Styringstiltak og styrende dokumenter

I handlingsplanen står det at tiltak skal tilpasses den enkelte og sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Skolen skal følge opp saken og evaluere om tiltakene har den tilsiktede virkningen. Elev og foresatte skal involveres i evalueringen. Det er egne prosedyrer og rutiner for mobbing og krenkende adferd, diskriminering og rasisme, og ved bruk av vold og trusler. Det står ikke ellers noe spesifikt om hvor raskt tiltak skal iverksettes. Det er også et eget kapittel i planen om sårbare barn.

I ROS-vurdering av undersøkelsesplikten identifiserer kommunen en risiko for at skolen ikke får satt inn tiltak i tråd med funn fra undersøkelser dersom undersøkelser ikke blir gjort tidsnok. Dette kan føre til at saker eskalerer.

#### Praksis

Handlingsplanen er kjent for de ansatte, og de forteller i intervju at planen gjennomgås hver høst. De vet også i hvilke systemer planen ligger tilgjengelig. I intervju kommer det fram at det er enhetsleder som har ansvar for å lage tiltak og sette dem inn i en aktivitetsplan. Dette sammen med avdelingsleder 5.- 7. trinn som har et koordineringsansvar i 9A-saker. Noen ansatte har vært med på å utforme tiltak, men de fleste viser til at det er enhetsleder og eventuelt avdelingsleder 5.-7. trinn som har ansvaret for at det blir gjort. I intervjuene kommer det fram at det er elevens subjektive opplevelse som er avgjørende for når det er en 9A-sak. Samtidig kommer det fram at det kan settes i gang småtiltak før en plan skrives. Flere ansatte savner tydeligere rutiner i saker om ufrivillig skolefravær.

I de oversendte skolemiljøsakene går det fram at aktivitetsplan med tiltak er satt i gang raskt etter at skolen har fått varsel fra foresatt om at en elev ikke har det trygt og godt, i hovedsak samme dag eller i løpet av de første dagene. I én sak er aktivitetsplan iverksatt på bakgrunn av skolens egne undersøkelser. I de fleste sakene utgjør videre undersøkelser den største delen av tiltakene i planen.

Mange av sakene viser imidlertid at problematikken i saken ikke kun gjelder en enkelthendelse som er tatt tak i, men at det foreligger en utfordring som har vart over noe tid. Utfordringen har også

vært kjent for skolen i noe tid, men aktivitetsplan er ikke opprettet før foresatt har varslet. Saker som har vært behandlet hos Statsforvalteren viser det samme.

Samtaler med foresatte i forbindelse med tilsynet støtter videre opp om dette. Flere opplever at skolemiljøet for deres barn har fått utvikle seg i negativ retning uten at det er opprettet aktivitetsplan for barnet. Dette kan særlig handle om utrygghet eller mistriivsel av andre årsaker enn krenkelser. Andre foresatte er godt fornøyd med hvordan skolen har tatt tak i saken deres.

#### Foreløpig vurdering

I dokumentasjonen og gjennom intervju vurderer vi at skolen har en praksis for å sette inn tiltak raskt etter at en sak er varslet fra foresatte til en elev. I én sak er også tiltak satt inn raskt på bakgrunn av skolens egne undersøkelser etter mistanke. Vi vurderer imidlertid også her, på samme måte som for undersøkelsesplikten, at mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø kunne ha oppstått på et tidligere tidspunkt dersom skolen hadde en bredere fortolkning av når en sak anses som en 9A-sak. Risikoen for at en sak ikke anses som en 9A-sak på et tidlig nok tidspunkt, påvirkes både av definisjonen av hva som utgjør en 9A-sak og hvor alvorlig eller gjentakende en sak må være for å anses som en 9A-sak. Prosedyrene i handlingsplanen fokuserer på ulike former for krenkelser. De oversendte skolemiljøsakene handler også i hovedsak om krenkelser. Henvendelser fra foresatte i forbindelse med tilsynet, saker hos Statsforvalteren og uttalelser fra ansatte om manglende rutiner for ufrivillig skolefravær, støtter at det er en risiko for at ikke alle saker som skulle vært definert som en 9A-sak blir det.

Dette sannsynliggjør at tiltak ikke alltid settes inn så raskt som saken tilsier. Skolens plikt til å sette inn tiltak inntreffer med en gang en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller når en undersøkelse viser dette. Det er ikke avhengig av at foresatte melder inn saken som en skolemiljøsak, og det skal være en lav terskel både for hva som anses som en 9A-sak og når en elev skal anses for å ha sagt ifra at den ikke har det trygt og godt.

### **Setter skolen og skoleeier inn tiltak straks i saker der en som arbeider på skolen eller en i ledelsen har krenket en elev**

#### Styringstiltak og styrende dokumenter

Handlingsplanen sier ikke noe spesifikt om hvor raskt tiltak skal settes inn i en sak der en som arbeider på skolen eller en i ledelsen har krenket en elev. Handlingsplanen omtaler § 9A-4, men har ingen særskilte omtaler eller prosedyrer for saker etter § 9A-5.

I ROS-vurdering av undersøkelsesplikten identifiserer kommunen en risiko for at skolen ikke får satt inn tiltak i tråd med funn fra undersøkelser dersom undersøkelser ikke blir gjort tidsnok. Dette kan føre til at saker eskalerer.

I redegjørelse til oss beskriver enhetsleder at det er informert om rutiner for saker etter § 9A-5. Lovteksten er gjennomgått, og det er informert om at varsel kan sendes rektor via Compilo, anonymisert via e-post eller gis direkte i møte. Dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, skal varselet gå direkte til kommunedirektøren gjennom samme kanaler som varsler om en ansatt.

### Praksis

Ingen av de vi intervjuet hadde erfaring med saker etter § 9A-5. Flere opplyste at de nylig hadde fått informasjon om § 9A-5 muntlig.

Enhetsleder fortalte at saker etter § 9A-5 skal behandles straks, og at dette står direkte i loven. I saker der en ansatt krenker, vil enhetsleder sette i gang undersøkelser og delta videre i saken. Der en i ledelsen krenker, vil kommunedirektør ha denne rollen. Kommunedirektøren viste til at oppfølging av varsler etter § 9A-5 sannsynligvis ville følge samme prosedyre som andre varsler i kommunen.

Ingen av de oversendte skolemiljøsakene eller saker behandlet hos Statsforvalteren omhandler den skjerpede aktivitetsplikten etter § 9A-5.

### Foreløpig vurdering

Krenkelser fra noen som arbeider på skolen er alvorlig og kan få store konsekvenser for elevene. Det er derfor viktig og til barnets beste at disse sakene behandles på riktig måte. Manglende rutiner for dette, eller manglende kjennskap til rutinene, kan påvirke hvor raskt enhetsleder eller kommunedirektør settes i posisjon til å sette inn tiltak.

Det er ikke noe krav om at rutiner må være skriftlige. Når kommunen har valgt å ha en skriftlig handlingsplan og denne er i aktiv bruk på skolen, er det imidlertid viktig at denne gir et godt grunnlag for å bygge felles forståelse for regelverket. Særlig i saker som oppstår sjelden og kan få alvorlige konsekvenser, er det viktig at det er gode rutiner for hva som skal skje om situasjonen først skulle oppstå. Den skjerpede tiltaksplikten er ikke omtalt i handlingsplanen. Vi vurderer at det er sårbart at informasjon om hvordan slike saker behandles kun gis muntlig. Det kan bli tilfeldig og personavhengig hvilke informasjon som gis, og om det blir gitt informasjon dersom ansatte ikke er til stede på møter der informasjon blir gitt. Det er også sårbart ved nyansettelser og overfor andre som arbeider på skolen som har varslingsplikt. Vi vurderer at dette vil gi en økt sannsynlighet for at enhetsleder eller kommunedirektør ikke settes i posisjon til å kunne sette i gang tiltak straks.

I Grue kommune er rektor også enhetsleder for skole og oppvekst. Vi vurderer at det er en rutine for at enhetsleder har ansvar for å følge opp saker, også med tiltak, dersom en ansatt krenker en elev.

Nivået over enhetsleder er kommunedirektør, og dette fører til at kommunedirektøren får et mer direkte ansvar i §9A-5-saker. For at disse sakene skal oppfylle det strenge kravet til tempo, er det viktig med klare rutiner for hvem som har ansvar for å utarbeide og sette i gang tiltak i en 9A-5-saker der en i ledelsen krenker. Vi kan ikke se at dette foreligger.

Vi har etter dette kommet til at det er sannsynlig at skolen ikke alltid setter i gang tiltak i saken straks der en elev blir krenket av en som arbeider på skolen eller der det er en i ledelsen som krenker en elev.

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

### Styringstiltak og styrende dokumenter

I handlingsplanen er det flere steder beskrevet rutiner for hvordan en sak skal følges opp. Handlingsplanen punkt 3.0 beskriver at undersøkelser gir retning for tiltak. Tiltak skal tilpasses den enkelte og sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Skolen skal følge opp saken og evaluere om tiltakene har den tilsiktede virkningen. Elev og foresatte skal involveres i evalueringen.

Handlingsplanen punkt 5.1 inneholder prosedyrer ved opprettet sak. Det skal være et møte med den som er blitt krenket/krenker, og foresatte skal informeres umiddelbart. Rektor skal informeres av kontaktlærer. Rektor har ansvar for at det utarbeides en aktivitetsplan. Deretter følger oppfølgingssamtale med krenker, den som krenker, evalueringssamtale med krenker/den som blir krenket. Handlingsplanen punkt 5.2 sier videre at hvis krenkelsene ikke tar slutt, er det nye samtaler med krenker/krenkede/foresatte, gjennomgang av aktivitetsplan og evaluering av tiltak. Aktivitetsplan skal redegjøre for konsekvenser. Det skal gjøres en vurdering av involvering av andre parter som barnevern, BUP og politi. Avslutning av sak foregår ved evalueringsmøte, vurdering av status, og «Statsforvalteren avslutter eventuelt saken».

Handlingsplanen punkt 5.3 har egne prosedyrer ved krenkende adferd, diskriminering og rasisme og punkt 5.4 inneholder en egen rutine ved bruk av vold og trusler. Handlingsplanen har også et eget kapittel om hvordan oppdage og ivareta utsatte eller sårbare elever. Det er fokus på at skolemiljøet påvirker sårbarheten, beskrivelse av atferdsuttrykk og betydningen av relasjoner. Det er også en beskrivelse av mulige tiltak for denne gruppen. Det står at det skal utarbeides en individuell tiltaksplan tilpasset den enkelte elev.

Som en del av handlingsplanen er det videre en mal for aktivitetsplan, og skjema for evaluering og logg. Det gis veiledning om tiltaksplikten på de to første sidene i aktivitetsplanen. Der går det fram at eleven/elevene skal høres, barnets beste vurderes, herunder en vurdering av elevens sårbarhet. Tiltakene skal føres inn i en egen del av aktivitetsplanen. Det ligger også ved et skjema for vurdering av barnets beste, med veiledning for hvordan dette skal gjøres.

Kommunen har videre sendt en fornyelse av rutinebeskrivelse i lys av barnekonvensjonen, fagfornyelsen, Stortingsmelding nr. 6 og § 9A. Denne rutinebeskrivelsen skal sikre at skolen vektlegger og sikrer en profesjonell tilbakemeldingskultur, at elevenes stemme blir hørt og at elevmedvirkning tas på alvor. Rutinebeskrivelsen gjelder både faglig og sosial utvikling og inkludering for alle elever. Rutinen har flere trinn, der saken stadig løftes dersom den ikke løses på lavere nivå.

I ROS-vurdering av undersøkelsesplikten identifiserer kommunen en risiko for at skolen ikke får satt inn tiltak i tråd med funn fra undersøkelser dersom undersøkelser ikke blir gjort tidsnok. Dette kan føre til at saker eskalerer. Det er ikke gjort en nærmere ROS-vurdering av tiltaksplikten. I intervju kom det fram at det var en bevisst vurdering av kommunen fordi tiltaksplikten i alle tilfeller innebærer en veldig stor grad av skreddersøm i det enkelte tilfelle.

### Praksis

De ansatte vi intervjuet var i varierende grad involvert i utforming og oppfølging av tiltak. Blant de som hadde erfaring med å bistå med utforming av tiltak kom det fram at barnets beste alltid var i fokus, men at denne vurderingen ikke alltid ble skriftliggjort. De uttrykte også at undersøkelsene og en samlet vurdering av disse blir brukt som bakgrunn for utarbeidelse av tiltak.

I de oversendte skolemiljøsakene og i sakene som er behandlet hos Statsforvalteren er det mange av de samme tiltakene som er brukt i alle sakene, og mange av disse er undersøkelser. De tiltakene som går igjen er samtaler, observasjoner og videre undersøkelser i form av kartlegginger, sosiometriske undersøkelser og Spekter. I noen saker er det satt inn skjermingstiltak. Det er lite dokumentasjon på analyser av hvilke tiltak som er egnet i den enkelte saken basert på undersøkelsene, eller synliggjøring av hvilken faglig begrunnelse som ligger bak de enkelte tiltakene. Det er også i liten grad dokumentert en vurdering opp mot barnets beste. Malen for vurdering av barnets beste er ikke brukt i noen av sakene. Det er videre totalt sett lite dokumentasjon på hvordan tiltak bestående av undersøkelser er fulgt opp, og hvordan resultatene av undersøkelsene og en helhetlig vurdering av disse har ført til evaluering og justering av tiltak.

Flere foresatte som har vært i kontakt med oss savner igangsetting og oppfølging av tiltak overfor enkeltelever. Andre opplever at det har vært satt inn tiltak, men at det har vært lite utvikling i saken og justering av tiltak. Andre igjen er godt fornøyd med skolens tiltak og oppfølging.

#### Foreløpig vurdering

Ut fra dokumentasjonen i tilsynet kan vi ikke se at skolen i tilstrekkelig grad gjør konkrete vurderinger av hvilke tiltak som er egnede og tilstrekkelige i den enkelte sak. Det fremstår gjennom sakene som at det er en rekke standardtiltak som blir satt i gang i den første aktivitetsplanen, og som i hovedsak består av samtaler og videre undersøkelser. Dokumentasjon av resultater av disse undersøkelsene, en helhetlig vurdering av dem og en beskrivelse av hvordan disse er brukt for å komme fram til faglig begrunnede tiltak for den enkelte eleven vurderer vi som mangelfull. Dette medfører en risiko for at tiltakene ikke blir treffsikre nok. I de sakene der det er dokumentert oppfølging av saken i form av møtereferater, går det fram at elevene blir hørt om de tiltakene som blir satt inn. Det er bra. Bortsett fra undersøkelser er det i stor grad bruk av individtiltak, slik som skjerming og samtaler. Det er lite tiltak på gruppenivå og systemnivå, selv om relasjonen mellom elever er en gjentakende utfordring i sakene.

Vi kommer etter dette til at skolen ikke setter inn de tiltakene som med rimelighet kan forventes.

### **Dokumentere skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten**

#### Styringstiltak og styrende dokumenter

I handlingsplanen er det flere steder beskrevet at tiltaksplikten skal dokumenteres og hvordan. I handlingsplanen punkt 3.0 står det at skolen skal dokumentere hva som er gjort i en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen er et levende dokument. I punkt 3.1 står det at også skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Planen beskriver to dokumentasjonsplikter, der tiltak skal dokumenteres gjennom en aktivitetsplan. Skolen skal ellers dokumentere hva som er gjort for å følge opp delpliktene gjennom en logg. Loggen må blant annet kunne vise til hvordan skolen har satt inn tiltak, og det vises til aktivitetsplanen. Det står videre at: "skolen skal dokumentere arbeidet som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. (...) Gjelder det arbeidet som gjøres for å sikre at kravene til å (...) sette inn tiltak oppfylles.



I handlingsplanen punkt 5.5 ligger en mal for aktivitetsplan, skjema for evaluering og logg. Det gis veiledning om tiltaksplikten på de to første sidene i aktivitetsplanen. Der går det fram at eleven/elevene skal høres, og barnets beste vurderes, herunder vurdering av sårbarhet. Det skal videre beskrives hvilke tiltak som er satt inn i et eget skjema for aktivitetsplan. Aktivitetsplanen skal arkiveres i elevmappe/Web-sak. I handlingsplanen ligger også en egen mal for vurdering av barnets beste med veiledning for hvordan dette skal gjøres.

I handlingsplanen punkt 8.0 står det om hvordan skolen skal oppdage og ivareta utsatte/sårbare elever. Her er det beskrevet at det skal utarbeides en individuell tiltaksplan tilpasset den enkelte elev.

### Praksis

Handlingsplanen er gjort kjent for de ansatte, og blir gjennomgått hver høst. De var også kjent med at denne lå tilgjengelig, og skulle brukes som et arbeidsverktøy. De ansatte vi snakket med beskrev at tiltak ble dokumentert i aktivitetsplan, og at det ble skrevet referater fra møter som ble lagt i mappa til eleven. De som har vært involvert i saker sier at den enkelte lærer skriver logg om hvordan tiltakene fungerer, og at dette brukes i evalueringen av saken.

Flere etterlyste rutiner for bekymringsfullt skolefravær. Noen forteller at aktivitetsplan skrives også i slike saker.

I de oversendte skolemiljøsakene og i de sakene som er behandlet hos Statsforvalteren er tiltakene dokumentert i aktivitetsplan. Det er imidlertid varierende hvordan planen er fylt ut, og i hvilken grad oppfølging av aktivitetsplan og evaluering av tiltak er dokumentert. I en del planer er tidspunkt for evaluering fylt ut med «kontinuerlig» eller «fortløpende», og ansvarlig for tiltaket er oppgitt til å være en større personkrets, for eksempel lærerne på et trinn. I mange av sakene er det ikke dokumentert hvordan tiltakene i aktivitetsplanen er fulgt opp utover opprettelse av planen. I noen saker er det referat fra samtaler eller møter. Malen for vurdering av barnets beste er ikke dokumentert brukt i noen av sakene.

### Foreløpig vurdering

God dokumentasjon er viktig for å sikre en god systematikk og faglig god kvalitet i arbeidet med tiltak. Ut fra sakene vi har fått tilsendt og saker behandlet hos Statsforvalteren vurderer vi at det ikke er sannsynliggjort at skolen dokumenterer i tilstrekkelig grad hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten i alle saker. Skolen fyller ut aktivitetsplan i de sakene som defineres av skolen som en 9A-sak, men flere saker viser upresis utfylling av de lovpålagte punktene og det er mangelfull dokumentasjon på oppfølging og evaluering av tiltak.

### **Tilbakemelding på foreløpig rapport - tiltaksplikten**

Kommunen har kommet med konkrete tilbakemeldinger til Statsforvalterens observasjoner, vurderinger og konklusjoner knyttet til tiltaksplikten.

Når det gjelder at kommunen ikke sikrer at skolen setter inn tiltak så raskt som saken tilsier der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, gir kommunen tilbakemelding om at:

- Skolen må innarbeide en rutine som sikrer at vi setter inn tiltak med en gang en elev sier at skolemiljøet ikke oppleves som trygt og godt. Denne definisjonen “med en gang” må inn i skolens handlingsplan og gjøres kjent for alle involverte. Med en gang defineres innen 5 dager. Denne tidsfristen gjelder i alle typer saker som faller inn under 9A.

Videre skriver kommunen følgende når det gjelder at kommunen ikke sikrer at skolen setter inn tiltak straks i saker der en som arbeider på skolen har krenket en elev:

- Skolens handlingsplan må beskrive hvor raskt tiltak skal settes inn i slike saker
- Skolens handlingsplan må inneholde rutiner og prosedyrer for saker etter §9A-5. Her utarbeider vi egen rutine.

Når det gjelder at kommunen ikke sikrer at skoleeier setter inn tiltak straks der en i ledelsen har krenket en elev, gir kommunen tilbakemelding om at:

- Rektor og kommunedirektør utarbeider rutiner for hvem som har ansvaret for å utarbeide og sette i gang tiltak i slike saker. Rutinen må sikre det strenge kravet til tempo i slike saker.
- Rutinen må gjøres kjent for de involverte. Dette skal inngå i skolens årshjul. Dette årshjulet viser et tydelig innhold over hva skolen skal jobbe med innenfor området trygt og godt skolemiljø. Det beskriver hva som behandles generelt i utviklingstid for alle, hva som gjøres på systemnivå avdelingsvis og hva som skal gjøres på individnivå i den enkelte sak på trinnene.

Tilbakemelding på vurderingstemaet om at kommunen ikke sikrer at skolen og skoleeier setter inn de tiltakene som er rimelig å forvente er at:

- Det utarbeides en prosedyre for skoleeier. Som en del av denne må kommunens aktivitetsplan utvikles til også å gjelde §9A-5 –saker.

Kommunen gir følgende tilbakemelding på vurderingen av at kommunen ikke sikrer at skolen og skoleeier dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten:

- Dette vil bli sikret gjennom de ulike aktivitetsplanene som innføres

### **Oppsummering av foreløpig vurdering – tiltaksplikten**

Som beskrevet under punkt 4.1 “Oppsummering og foreløpig vurdering - undersøkelsesplikten” har kommunen gitt en tilbakemelding om at de har foretatt en oppklaringsrunde med hensyn til uttrykket «9A-sak».

Det er positivt at dere jobber med en endring i innholdsforståelsen av hva som er en skolemiljøsak og en felles begrepsforståelse for slike saker. Vi vurderer også at det er positivt at dere har begynt arbeidet med å vurdere hvilke endringer kommunen vil gjøre i skolens handlingsplan, og hvilke rutiner som må utarbeides eller endres. Vi vurderer likevel at det ikke er sannsynliggjort at praksisen er endret per nå. Vi viser til at det har gått kort tid fra vår foreløpige rapport, og kommunen omtaler endringer som vil skje framover. Vi kan derfor ikke se at det er sannsynliggjort at det er innarbeidet en ny praksis. Vi har også lagt vekt på at kommunen per nå ikke har redegjort for hvilke tiltak som vil

sikre at praksisen blir endret fremover, foruten at handlingsplan og rutiner vil bli endret. En endret og omforent praksis med hensyn til hva som er en 9A-sak vil for eksempel kreve tiltak som følger opp at praksisen blir endret. En omforent praksis av hva som er en 9A-sak får betydning for når skolen eller kommunen settes i posisjon til å sette i gang tiltak.

Vi ser videre at kommunen i sin beskrivelse av endringer i handlingsplanen har definert ulike uttrykk eller frister. For eksempel har kommunen sagt at tiltak i 9A-4-saker skal sette inn «med en gang» og definerer dette til innen 5 dager. Loven bruker begrepet «så raskt som saken tilsier». Kommunen må ved alle endringer i handlingsplan og maler sikre at definisjoner og beskrivelser samsvarer med kravene i loven.

Vi opprettholder etter dette våre foreløpige vurderinger under punkt 5.1.

Et unntak fra dette er foreløpig vurdering av om skoleeier straks setter inn tiltak i saker der en i ledelsen har krenket en elev. Vi vurderer at kommunens tilbakemelding om hvilke rutiner som skal utarbeides for å oppfylle tempokravet i slike saker, og hvordan denne rutinen skal gjøres kjent for de involverte og jobbes med på ulike nivå, sannsynliggjør at skoleeier ved innføring og arbeid med disse rutinene vil sette i gang tiltak straks i saker der en i ledelsen krenker en elev.

## **5.2 Vurdering av om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at tiltaksplikten blir oppfylt**

Kommunen skal sikre at regelverket blir oppfylt gjennom å ha en internkontroll som er systematisk og tilpasset kommunen og kommunens risikoforhold. Selv om oppgaver er delegert, må kommunedirektøren følge opp at kommunen gjennom internkontrollen sikrer at tiltaksplikten blir oppfylt.

Handlingsplanen er et tiltak som kommunen har satt i verk for å sikre at tiltaksplikten er oppfylt. Tiltaksplikten og tilhørende dokumentasjonsplikt er omtalt i denne planen, men ikke den skjerpede tiltaksplikten som gjelder for krenkelsers fra de som arbeider på skolen eller en i ledelsen. I foreløpig vurdering under de enkelte vurderingstemaene i pkt 5.1 har vi kommet til at det er brudd eller risiko for brudd på kravet til hvor raskt skolen setter inn tiltak i en sak, om skolen eller kommunen setter inn de tiltakene som ut fra en faglig standard med rimelig kan forventes, og den tilhørende dokumentasjonsplikten.

Kommunen har ikke gjort ROS-vurdering av tiltaksplikten, men risiko for brudd på tiltaksplikten er omtalt som en konsekvens av brudd på undersøkelsesplikten. Denne ROS-vurderingen er dokumentert i eget skjema. Enhetsleder opplyste i intervju at oppfølging av ROS-vurderingene ville følges opp mot slutten av året.

For at kommunen skal kunne fange opp brudd eller risiko for brudd på tiltaksplikten, er kommunen avhengig av informasjon om status ved skolen.

Vi ser at kommunen har en organisering og struktur som legger til rette for at risiko for avvik eller avvik fra aktivitetsplikten skal kunne fanges opp. De har et kvalitetssystem ved Compilo der de ansatte har mulighet til å melde avvik. Kommunen har også etablert faste møttestrukturer og årshjul

der avvik og forbedring av rutiner og praksis er tema. Det er gjennomført ROS-analyse for enkelte deler av aktivitetsplikten, og det er gjort en vurdering av at dette ikke er nødvendig for tiltaksplikten.

Flere av de ansatte var imidlertid ikke kjent med at avvik fra aktivitetsplikten kunne meldes i Compilo. Vi kan heller ikke se at kommunen på nåværende tidspunkt har innarbeidet alternative rutiner for å melde avvik på brudd på aktivitetsplikten som er gjort kjent for de ansatte.

Kommunen som skoleeier har innsyn i alle 9A-saker på skolen gjennom at enhetsleder også er rektor. Kommunen har korte linjer fra skolens ledelse til kommunedirektørnivå. Vi ser at kommunedirektøren både gjennom faste møter og ved uformell dialog med enhetsleder får informasjon om 9A-saker ved skolen og alle saker som har vært behandlet hos Statsforvalteren.

Ut fra den informasjonen som foreligger kan vi likevel ikke se at kommunen har fanget opp risikoen for at de ulike delene av tiltaksplikten ikke blir oppfylt. Det er gjentagende brudd på tiltaksplikten som vi ser i de skolemiljøsakene som ligger noe tilbake i tid og i de som er av nyere dato, både i de som er oversendt fra skolen og de som er behandlet av Statsforvalteren. Dette er ikke fulgt opp med korrigerende tiltak i tilstrekkelig grad. Kommunen skal iverksette styringstiltak på områder der hvor de avdekker risiko for svikt og følge opp at tiltakene har effekt.

### **Oppsummering og konklusjon – tiltaksplikten**

Vi skal i dette tilsynet undersøke om kommunen sikrer at plikten til å sette inn tiltak i skolemiljø saker blir oppfylt.

Kommunen har gitt tilbakemelding på hvordan de vil endre handlingsplan og rutiner for hvordan de ulike delene av tiltaksplikten skal bli oppfylt. Vi har under punkt 5.2 vurdert at kommunen ikke sikrer at tiltaksplikten blir oppfylt. Vi kan ikke se at kommunens tilbakemelding på vurderingstemaene under tiltaksplikten svarer ut alle delene av internkontrollen som vi har vurdert under punkt 5.2. Dette gjelder for eksempel hvordan kommunen skal kontrollere og følge opp at praksis blir endret i henhold til nye rutiner.

Vi har i punkt 5.1 vurdert at det er sannsynliggjort at skoleeier ved innføring og arbeid med disse rutinene vil sette i gang tiltak straks i saker der en i ledelsen krenker en elev. Vi vurderer likevel at kommunen ikke sikrer dette i tilstrekkelig grad. Dette da kommunens internkontroll skal innbefatte også andre aktiviteter enn å etablere og innarbeide rutiner, slik som for eksempel ulike kontrollaktiviteter.

Vi har etter vurderingen ovenfor kommet til at:

1. kommunen ikke sikrer at skolen setter inn tiltak så raskt saken tilsier i saker der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
2. kommunen ikke sikrer at skolen setter inn tiltak straks i saker der en som arbeider på skolen, har krenket en elev.
3. kommunen ikke sikrer at skoleeier setter inn tiltak straks i saker der en i ledelsen har krenket en elev.

4. kommunen ikke sikrer at skolen og skoleeier setter inn tiltakene som er rimelig å forvente.
5. kommunen ikke sikrer at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten.

Vi vurderer derfor at kommunen ikke sikrer at tiltaksplikten blir oppfylt 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.

## 6 Våre reaksjoner

### 6.1 Pålegg om å rette forholdene

Vi har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder. Kommunen som eier har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir fulgt. Vi fatter med dette vedtak hvor vi pålegger dere å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

Sikrer kommunen at plikten til å undersøke i skolemiljø saker blir oppfylt?

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

1. kommunen må sikre at skolen undersøker saken snarest ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
2. kommunen må sikre at skolen undersøker saken straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev
3. kommunen må sikre at skoleeier undersøker saken straks ved mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen krenker en elev
4. kommunen må sikre at skolen og skoleeier gjør de undersøkelsene som er rimelig å forvente
5. kommunen må sikre at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten

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

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

1. kommunen må sikre at skolen setter inn tiltak så raskt saken tilsier i saker der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
2. kommunen må sikre at skolen setter inn tiltak straks i saker der en som arbeider på skolen, har krenket en elev.

3. kommunen må sikre at skoleeier setter inn tiltak straks i saker der en i ledelsen har krenket en elev.
4. kommunen må sikre at skolen og skoleeier setter inn tiltakene som er rimelig å forvente.
5. kommunen må sikre at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten.

## **6.2 Erklæring og redegjørelse om hvordan pålegg er rettet**

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere har rettet. Dere skal erklære at rettingen er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet. Dere bør redegjøre for

- hvilke tiltak dere har satt i verk eller planlegger å sette i verk for å rette regelverksbruddet
- hvordan dere planlegger å følge med på at tiltakene blir iverksatt og regelverket blir fulgt
- hvilke interne frister dere har satt for å sikre fremdrift og gjennomføring

Fristen er **01.12.2024**.

## **7 Dere har rett til å klage**

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

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

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

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

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