



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Tilsynsrapport

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

Frogn kommune og Sogsti skole





Sammendrag

Vi fører tilsyn med Frogn 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.

Vi har i tilsynet funnet at Sogsti skole oppfyller flere av kravene i sitt arbeid med undersøkelsesplikten og tiltaksplikten. Vi har funnet at skolen gjør de nødvendige undersøkelsene i skolemiljøsaker, og at den setter inn tiltak som bidrar til at eleven får det bedre. Vi har imidlertid funnet at skolen ikke synliggjør en konkret vurdering av barnets beste i arbeidet med undersøkelser og tiltak.

Vi har i tilsynet også funnet at skoleeier har en noe uavklart ansvarsfordeling i skolemiljøsaker den er ansvarlig for. Dette medfører at skoleeier ikke har sannsynliggjort at den setter inn tiltak straks, eller som med rimelighet kan forventes.

I vår vurdering av kommunens internkontroll, har vi sett at Frogn kommune har utformet rutiner som oppfyller lovkravene. Vi har også funnet at skoleeier har satt inn flere tiltak for å heve skolenes kompetanse på undersøkelsesplikten. Vi har imidlertid sett at skoleeier mangler systematikk i dens arbeid med risikovurderinger og evalueringer av tiltak i internkontrollen.

Kommunen har fått en frist for å uttale seg om rapporten. Når vi har fått kommunens uttalelse, vil vi vurdere opplysningene og eventuelt gjøre endringer i rapporten. Hvis det fremdeles er brudd på regelverket, vil vi fatte et vedtak med pålegg om retting. I vedtaket får kommunen en rettefrist, slik at den kan gjøre de nødvendige endringene.

Frogn kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi fatter nå vedtak (denne rapporten) med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 5.

Kommunen har rettefrist til **05.11.2024**.



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	6
3	Undersøkelsesplikten og tiltaksplikten - våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
3.1	Observasjoner	7
3.1.1	Organisering og ansvar	7
3.1.2	Styringstiltak og styrende dokumenter.....	8
3.1.3	Praksis for undersøkelsesplikten.....	8
3.1.4	Praksis for tiltaksplikten	13
3.2	Vurdering av om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at undersøkelsesplikten og tiltaksplikten blir oppfylt	18
3.2.1	Har kommunen nødvendige rutiner og prosedyrer?.....	18
3.2.2	Avdekker og følger kommunen opp avvik og risiko for avvik?	19
3.2.3	Dokumenterer kommunen internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig?	21
3.2.4	Evaluerer kommunen de skriftlige prosedyrene og andre tiltak i internkontrollen, og forbedrer disse ved behov?	21
4	Vår konklusjon	22
5	Pålegg om retting	22
5.1	Oppfølging av påleggene	22
6	Kommunen har rett til å klage	22



1 Innledning

Vi fører tilsyn med offentlige skoler.¹

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.²

1.1 Kort om kommunen

I GSI fremgår det at Frogn kommune har 1 637 elever som er registrert i offentlige grunnskoler. Kommunen har seks grunnskoler, fire barneskoler, én barne- og ungdomsskole og én ungdomsskole. Det er kommunalsjef for oppvekst som har fått delegert ansvaret for internkontrollen på de kommunale skolene.

1.2 Om gjennomføring og tema for tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Frogn kommune i brev av 04.01.2024. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet. Vi har mottatt beskrivelse av egen praksis, dokumentasjon fra kommunen og skolen. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte og ledere i skolen og hos skoleeier. Videre har vi gjennomført intervjuer med noen elever og foresatte. Våre foreløpige vurderinger og konklusjoner baserte seg på opplysninger vi fikk fra denne informasjonen, og ble skrevet i en foreløpig tilsynsrapport.

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.³

Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket. I løpet av tilsynsperioden trådte ny opplæringslov i kraft (fra 01.08.2024). Bestemmelsene som omhandler elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, er i stor grad videreført i den nye loven. For de tilfellene hvor ordlyden er endret har vi ikke pålagt skolen/kommunen å rette forholdet.⁴ Henvisningene i rapporten er derfor til opplæringsloven av 1998.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 24.05.2024. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene. Vi fatter nå vedtak gjennom denne rapporten, med pålegg om retting.

I denne rapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner. I den videre gjennomgang 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

¹ Jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

² Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

³ Jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

⁴ Se punkt 4 i rapporten.



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 opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5. Den samlede vurderingen av om Frogn kommune gjennom sin internkontroll sikrer at undersøkelsesplikten og tiltaksplikten blir oppfylt er til slutt.

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.⁵ 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.⁶ Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks.⁷ 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.⁸

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

⁵ Jf. opplæringsloven §§ 9 A-1 og 9 A-2.

⁶ Jf. opplæringsloven § 9 A-4 tredje ledd.

⁷ Jf. opplæringsloven § 9 A-5.

⁸ Jf. opplæringsloven § 9 A-5.



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.⁹ Eleven har rett til å bli hørt i skolemiljøsaker.¹⁰ 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.¹¹

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.¹² 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.¹³ Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset størrelsen på skolen og særpreget, aktivitetene og

⁹ Jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12.

¹⁰ Jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd.

¹¹ Jf. opplæringsloven § 9 A-5.

¹² Jf. opplæringsloven § 9 A-4 syvende ledd.

¹³ Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd.



risikoforholdene ved skolen.¹⁴ 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 Undersøkelsesplikten og tiltaksplikten - våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

3.1 Observasjoner

3.1.1 Organisering og ansvar

Frogn kommune er organisert med kommunedirektør og tilhørende administrasjon, og kommunalsjefer fordelt på ulike områder. Det er kommunalsjef for oppvekst som har ansvar for skolene i kommunen. Det er en administrativt ansatt i oppvekstsektoren, som er delegert store deler av gjennomføringen av internkontrollen på skoleområdet.

Skoleeier har sendt inn *Internkontroll skoleeier 2023-2024*. Dette er en liste med gjøremål i forbindelse med internkontrollen. Gjøremålene er fordelt til ulike ansatte i kommunen og ved skolene.

¹⁴ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.



3.1.2 Styringstiltak og styrende dokumenter

Skoleeier har utarbeidet en overordnet rutine for arbeidet med aktivitetsplikten i kommunen. Denne heter *Ingen ut av rekka går*. Skolene kan lage egne rutiner med lokale tilpasninger. Skolen har i den forbindelse sendt inn *Ledelsens rutiner for håndtering ved varsling*, *Forventninger til ansatte Skolemiljø*, *Sogstis handlingsplan mot mobbing-kortversjon*, *Kvalitetshåndbok for elevenes skolemiljø* *Sogsti skole*, mal for aktivitetsplaner og skjema for varsling av skolemiljøsaker.

For å avdekke avvik og risiko for avvik, har Frogn kommune et digitalt avvikssystem. Grunnskolekoordinator forteller i intervju at ansatte ved skolene er forventet å benytte dette ved avvik i arbeidet med aktivitetsplikten. Kommunalsjefen forteller at de to ganger i året er på besøk hos skolene. I den forbindelse ser de på undersøkelser og tiltak som skolene har gjennomført i skolemiljøsaker. Skoleeier forteller i RefLex at skoleeier også inviteres inn i rektormøtene. Rektormøtene avholdes annenhver uke, hvor skoleeier deltar én gang i måneden. Skolen har sendt inn dokumentet *risikovurdering skolemiljø*.

3.1.3 Praksis for undersøkelsesplikten

Undersøker skolen saken snarest ved 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.¹⁵ Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes.¹⁶ Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.¹⁷ Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes.¹⁸ Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

Rektor og de ansatte svarer i intervju at skolen starter med å undersøke saken etter at skolen har mottatt varsel om mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor og de ansatte svarer at undersøkelsene settes i gang som regel med én gang, og at det kan være samme dag.

I de fleste elevsakene ser vi at skolen starter med undersøkelsene en til to dager etter at rektor har mottatt varsel. I et fåtall av sakene er det uklart når skolen fikk mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke hadde det trygt og godt, og dokumentasjonen i disse sakene belyser derfor ikke om skolen startet undersøkelsene i tide. I tilsynet intervjuet vi flere elever ved Sogsti skole. Disse fortalte at de i hovedsak opplevde at skolen startet undersøkelsene med én gang i form av samtaler.

¹⁵ Jf. oppl. § 9 A–4 tredje ledd.

¹⁶ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.5.

¹⁷ Jf. oppl. § 9 A–4 tredje ledd.

¹⁸ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.5.



I skolen og skoleeiers rutine *Ingen ut av rekka går* står det at det skal være lav terskel for at undersøkelsesplikten utløses, og «tidspunktet for undersøkelsen må stå ift. sakens alvor». Det er også vist til opplæringsloven § 9 A-4.

Vi mener at det foreligger en felles forståelse blant ansatte for at skolen undersøker saker snarest. Basert på funn i intervjuer, elevsaker og rutiner, vurderer vi derfor at skolen undersøker saken snarest ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Undersøker skolen straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider ved skolen krenker en elev?

Ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev, skal undersøkelser settes i verk straks.¹⁹ Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret. Barnets beste være et grunnleggende hensyn.

I skoleeiers og skolens rutine *Ingen ut av rekka går* er det omtalt at det skal være lav terskel for at undersøkelsesplikten skal utløses, og at det står i forhold til sakens alvor. Videre er det henvist til opplæringsloven § 9 A-5 som presiserer at det foreligger et skjerpet tidskrav for slike undersøkelser.

Rektor svarer i intervju at det er rektor og ledelsen som undersøker i saker der en som arbeider på skolen krenker en elev. Rektor svarer at tidskravet for å undersøke slike saker er skjerpet. Ansatte med ansvar for undersøkelsesplikten svarer at tidskravet er skjerpet, men at de ikke har hatt erfaring med slike saker. Elevdokumentasjonen som vi har mottatt viser at skolen startet undersøkelsene flere uker etter at skolen fikk mistanke om eller kjennskap til krenkelsene. I foreløpig rapport kom vi derfor til at dette ikke oppfyller kravet om at undersøkelsene skal begynne straks. I kommunens svar etter foreløpig rapport redegjør den for at den i saker som omhandler krenkelser fra ansatte har undersøkt disse straks. For å underbygge dette har skolen sendt dokumentasjon i saken.

Vi ser at vi i vår tidligere vurdering av skolens undersøkelser av disse sakene ikke har tatt høyde for skolens ferier, og at mistrivsel i skolemiljøet innledningsvis omhandlet andre forhold enn ansatte. Vi mener skolen gjennom sin redegjørelse og dokumentasjon nå har sannsynliggjort at disse sakene er undersøkt straks.

På bakgrunn av dette vurderer vi at skolen har sannsynliggjort at den undersøker saker straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider ved skolen krenker en elev.

Undersøker skoleeier saken straks ved mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen krenker en elev?

Dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, skal skoleeier sørge for at undersøkelsene blir satt i gang straks.²⁰ Også her skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Skoleeier svarer i intervjuer at i saker hvor de har ansvar for å undersøke, skal det skje veldig raskt. Det presiseres at undersøkelsene skal skje samme uke, og at det foreligger en skjerpet

¹⁹ Jf. oppl. § 9 A-5.

²⁰ Jf. Oppl. § 9 A-5.



aktivitetsplikt. Andre ansatte hos skoleeier forteller at det skal undersøkes med én gang når rektor har varslet.

Skoleeier gir ulike svar for hvem hos skoleeier som har ansvaret for undersøkelsene i disse sakene. Denne ansvarsfordelingen er heller ikke avklart i rutinene. Det er derfor uklart hvem hos skoleeier som har ansvar for at tidskravet overholdes ved mistanke om krenkelser fra en i skolens ledelse.

Elevdokumentasjonen som vi har mottatt, viser at undersøkelsene startet samme dag. Det var skolen som gjennomførte undersøkelsene «straks». Rektor forteller i intervjuer at de tidligere ikke var klar over at det var skoleeier som hadde ansvaret for slike saker. Rektor presiserer at det i fremtiden vil være skoleeier som holder i undersøkelsene i disse sakene. Elevdokumentasjonen belyser derfor ikke hvor raskt skoleeier starter sine undersøkelser.

Elevdokumentasjonen har ikke belyst skoleeiers praksis for dette spørsmålet. Vi ser også at det er en uklar ansvarsfordeling hos skoleeier for hvem som har ansvar for denne typen saker. På bakgrunn av dette vurderer vi at det foreligger en risiko for at skoleeier ikke undersøker slike saker straks.

Vi vurderer at skoleeier ikke undersøker saken straks ved mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen krenker en elev.

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

Når undersøkelsesplikten utløses, skal skolen/skoleeier gjennomføre nødvendige undersøkelser. 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. 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.²¹

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem.²² Eleven har rett til å bli hørt i skolemiljø saker.²³ 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.

I RefLex og intervju svarer rektor bekreftende på at skolen oppfyller undersøkelsesplikten, og at alle varsler blir fulgt opp av skolens ledelse. Rektor viser til rutinen *Ledelsens rutiner for håndtering av varsling*, der det foreligger en liste over hvilke undersøkelser som skal gjennomføres når skolen mottar varsler. Rektor svarer i intervju at det blir gjennomført samtaler med elever, samtaler med foresatte, observasjoner, klassetrivsel, sosiogrammer og pedagogisk analysemodell.

²¹ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.4

²² Jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12.

²³ Jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd.



Ansatte svarer både i RefLex og intervju bekreftende på at skolen oppfyller undersøkelsesplikten. Flertallet av de ansatte bekrefter at skolen bruker flere metoder for å undersøke, og de viser også til det som fremgår av rutinen *Ledelses rutiner for håndtering av varsling*.

I de fleste elevsakene ser vi eksempler på at skolen har brukt ulike undersøkelsesmetoder, som samtaler med elev, andre involverte elever, foresatte, ansatte og observasjoner. I noen av sakene ser vi at skolen har brukt trivselsundersøkelser. I et fåtall av elevsakene er det redegjort for at skolen har tatt i bruk pedagogisk analysemodell, men vi kan ikke se eksempler på dette i elevsakene vi har mottatt. I forbindelse med tilsynet har vi snakket med elever som forteller at skolen har undersøkt saken i form av samtaler, observasjoner og trivselsundersøkelser.

Når det gjelder elevenes rett til å bli hørt, ser vi at skolen gjennomfører samtaler med alle elever som har en skolemiljøsak. Samtlige ansatte forteller i intervjuer at de ofte snakker med elevene sine, og at de alltid snakker med dem i forbindelse med skolemiljø saker. Det fremgår av skolens rutiner at det skal gjennomføres jevnlig elevsamtaler, og av skoleeiers rutine at dette alltid skal gjøres i forbindelse med skolemiljø saker. I elevsakene har skolen dokumentert elevens synspunkter i aktivitetsplanen eller i logg fra samtaler med elever og medelever. Det fremgår dermed også enkelte eksempler på at andre involverte elever også har blitt hørt i forbindelse med skolemiljø saker. Elevene vi har snakket med opplever at de har blitt hørt og at de fikk mulighet til å uttale seg til skolen. På bakgrunn av dette vurderer vi at skolen sørger for at elever blir hørt i skolemiljø saker.

Vi ser av elevdokumentasjonen og gjennom intervjuer med dem som arbeider på skolen, at det gjennomføres brede undersøkelser i de fleste skolemiljø saker. Vi mener også at undersøkelsene er tilpasset utfordringene elevene opplever. Vi har også sett at skolen ivaretar elevens rett til å bli hørt i forbindelse med sine undersøkelser.

På bakgrunn av dette vurderer vi at skolen har sannsynliggjort at den gjør de undersøkelsene som er rimelige å forvente.

Skoleeier svarer i intervjuer at den ville ha undersøkt saker ved mistanke om krenkelser fra en i skoles ledelse gjennom samtaler med eleven, lærere, foresatte, og bruk av pedagogisk analysemodell. Skoleeier viser til at skolemiljø saker må undersøkes bredt.

Elevdokumentasjonen viser at skolen gjennomførte undersøkelsene, og at skoleeier ble kjent med saken etter skolens undersøkelser var gjennomført. Som nevnt tidligere var ikke rektor og skoleeier klare over at skoleeier hadde ansvar for å undersøke saker ved mistanke om krenkelser fra en i skolens ledelse. Elevdokumentasjonen belyser derfor ikke skoleeiers undersøkelser.

Når det gjelder elevens rett til å bli hørt, forteller skoleeier i intervjuer at de ivaretar dette. Skoleeier forteller at de alltid må snakke med eleven i forbindelse med skolemiljø saker de er ansvarlig for, men at de vurderer om eleven er tryggere på å snakke med noen andre enn dem selv. Dette kan eksempelvis være kontaktlærer.

Det foreligger en felles forståelse hos skoleeier om at skolemiljø saker skal undersøkes bredt, og de er enige om hvilke undersøkelsesmetoder som skal brukes. Vi vurderer også at skoleeier har sannsynliggjort at den vil ivareta elevens rett til å bli hørt.



På bakgrunn av svarene i intervjuer og elevdokumentasjonen vurderer vi at det er sannsynliggjort at skoleeier ville ha gjort de undersøkelsene som er rimelig å forvente.

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.²⁴ 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.²⁵

Rektor svarer bekreftende i RefLex og intervju på at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten. Rektor svarer at undersøkelsene dokumenteres i aktivitetsplanen. I intervju forteller rektor at elevsamtaler og undersøkelser blir lagret i skolens arkivsystemer.

Ansatte svarer bekreftende i RefLex og intervju på at skolen dokumenterer undersøkelsene. I intervju svarer de ansatte varierende på hva de dokumenterer av undersøkelser, hvordan de dokumenterer og hvordan de oppbevarer dokumentasjonen. Noen ansatte svarer at elevsamtaler, samtaler med foresatte og møtereferater er dokumentert digitalt. Noen dokumenterer dette i en fysisk notatbok. Et fåtall av ansatte svarer at klassekartleggingene loggføres digitalt gjennom klassetrivsel.no. Basert på ansattes svar i intervjuer finner vi at det er varierende praksis på hvilke undersøkelser skolen dokumenterer.

Det fremgår av *Ledelsens rutiner for håndtering av aktivitetsplikten ved en varsling* at det er rektor sammen med avdelingsledere som er ansvarlig for at arkiveringsrutinen i arkiv- og saksbehandlingssystemet Public 360 blir fulgt.

I elevsakene ser vi at skolen dokumenterer noen av samtalene den har hatt med eleven og foresatte. I noen av sakene har skolen skrevet en oppsummering av observasjoner og trivselsundersøkelser i referatene fra samarbeidsmøtene med elev og foresatte, men ikke dokumentert disse. Rektor og flertallet av ansatte viser til at de bruker pedagogisk analysemodell. Det er sendt inn en mal for denne modellen, men vi kan ikke se at skolen har brukt malen eller modellen i elevsakene vi har mottatt.

Det foreligger ikke en omforent forståelse blant ansatte om hvilke undersøkelser som skal dokumenteres. Det er heller ikke en omforent forståelse for hvordan undersøkelsene skal dokumenteres. På bakgrunn av svarene i RefLex, i intervjuer og elevdokumentasjonen, vurderte vi i foreløpig rapport at dette ikke oppfyller kravet om å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten. I kommunens svar etter foreløpig rapport, redegjør den for at den dokumenterer flere undersøkelser enn hva vi har beskrevet i foreløpig tilsynsrapport. Blant annet redegjør den for at trivselsundersøkelser og pedagogiske analyser er dokumentert, men ikke vedlagt i dokumentasjonen til foreløpig tilsynsrapport. Kommunen har sendt inn dokumentasjon for å dokumentere dette.

²⁴ Jf. oppl. § 9 A–4 syvende ledd.

²⁵ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.7.3.



Vi ser av skolens tilbakemelding at den har sannsynliggjort at det blir dokumentert trivselsundersøkelser og enkelte pedagogiske analyser. Vi ser også av dokumentasjonen at ansatte bruker malene som er utdelt fra skoleeier, når den dokumenterer undersøkelsene. Vi vurderer på bakgrunn av dette at dokumentasjonen viser en mer omforent forståelse for kravet til dokumentasjon av arbeidet i skolemiljøsaker, enn hva vi fant i intervjuene med skolen. Totalt sett mener vi at skolens dokumentasjon belyser hva skolen gjør i sitt arbeid med undersøkelsesplikten. På bakgrunn av dette vurderer vi at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å undersøke skolemiljøsaker.

Skoleeier svarer bekreftende i RefLex på at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten. Skoleeier svarer at skolene bruker pedagogisk analysemodell til faglige vurderinger. Både grunnskolekoordinator og kommunalsjefen svarer i intervju at det lagres i 360, og at det er et system for hvor det lagres, og at alle malene er samlet på ett sted. Skoleeier får kjennskap til sakene som utløser en aktivitetsplikt gjennom kommunens internkontrollsystem, men har ikke tilgang til elevsakene med mindre de ber om innsyn. Vi har ikke mottatt saker hvor skoleeier har dokumentert undersøkelser, ettersom det er skolen som har håndtert dette i tilsynsperioden.

Det har ikke vært saker hvor skoleeier har dokumentert en skolemiljøsak, i perioden vi fører tilsyn på. Vi vurderer at skoleeiers svar i intervjuer og RefLex, sannsynliggjør at de har et system som vil ivareta dokumentasjonskravet i fremtidige saker. Vi vurderer derfor at skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

3.1.4 Praksis for tiltaksplikten

Setter skolen inn tiltak så raskt saken tilsier i saker der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

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.²⁶ Hvor raskt skolen må sette inn tiltak, må vurderes konkret i den enkelte saken. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

Rektor svarer i intervju at det er en avveining hvor tidlig tiltakene settes inn. Hun sier videre at noen tiltak settes inn med én gang, mens andre tiltak settes inn etter en undersøkelsesfase, for eksempel ved først å bruke pedagogisk analyse. Samtlige ansatte bekrefter i intervju at skolen setter inn tiltak med én gang, og ikke lar det vente til for eksempel uken etterpå. Noen viser til at det også kommer an på sakens karakter og hva slags tiltak det gjelder. Andre viser til eksempler der tiltak har blitt satt i gang før aktivitetsplan er opprettet dersom situasjonen krever en rask avklaring, og at det kan bli satt inn enkelte tiltak allerede under undersøkelsesfasen.

Flertallet av elevsakene vi har mottatt viser at skolen setter inn tiltak kort tid etter at den har fått mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi ser at skolen har lav terskel for å opprette en aktivitetsplan. I flere av sakene har tiltak allerede blitt satt inn

²⁶ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



samme dag eller dagen etter at skolen fikk kjennskap til saken, men i enkelte av sakene har det gått nærmere en måned mellom varsel og opprettelse av aktivitetsplan.

Vi mener det foreligger en felles forståelse hos ansatte for at tiltak skal bli satt inn raskt når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Vi ser også av elevdokumentasjonen at dette gjøres raskt, med enkelte unntak. På bakgrunn av dette vurderer vi at skolen har sannsynliggjort at det blir satt inn tiltak så raskt saken tilsier der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Setter skolen inn tiltak straks i saker der en som arbeider på skolen har krenket en elev?

Dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen skal tiltak settes i verk straks.²⁷

Rektor svarer i intervju at hun ville ha behandlet en slik sak i samarbeid med oppvekstsjefen, og at skolen ville ha satt inn tiltak med én gang hun blir varslet om krenkelser fra ansatte. Rektor sier at barnet i slike saker skal trygges dagen etter at det har oppstått krenkelser fra ansatte på skolen. Rektor sier likevel at det kommer an på hva saken gjelder, og om den ansatte i det hele tatt er involvert i saken. Skolens ansatte svarer som regel at det er samme framgangsmåte som for øvrige skolemiljøsaker, men flere viser til at dette er rektors ansvar. Skolens ansatte svarer samtidig at de ikke har kjennskap til at det har vært slike saker på Sogsti skole.

Av skolemiljøsaker vi har gjennomgått i forbindelse med tilsynet, ser vi at skolen har hatt tilfeller der elever har opplevd å bli utsatt for krenkelser av en som arbeider på skolen. I sakene der dette har vært aktuelt, satte skolen inn tiltak noen dager etter at bekymringene ble meldt.

Av kommunens og skolens rutiner er det generelt få henvisninger til opplæringsloven § 9 A-5 og den skjerpede aktivitetsplikten. I Frogn kommunes plan for godt psykososialt miljø, *Ingen ut av rekka går*, er opplæringsloven § 9 A-5 gjengitt i sin helhet, men uten nærmere presiseringer eller forklaringer knyttet til dette. Vi kan ikke se at den skjerpede aktivitetsplikten er omtalt noen andre steder i skolens eller kommunens rutiner, med unntak av skolens varslings skjema for skolemiljøsaker, der det kommer frem at skoleeier skal varsles direkte ved skjerpet aktivitetsplikt.

Ansatte er tydelige i intervjuer på at dette er rektors ansvar. Rektor uttrykker i intervjuer at tiltak skal settes inn straks. Vi ser at det i elevsakene har tatt få dager før det ble satt inn tiltak ved mistanke om krenkelser fra en som arbeider på skolen.

På bakgrunn av dette vurderer vi at skolen har sannsynliggjort at den setter inn tiltak straks.

Setter skoleeier inn tiltak straks i saker der en i ledelsen har krenket en elev?

Dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, er det skoleeier som har ansvaret for at skolen setter inn tiltak. Også her skal tiltak iverksettes straks.²⁸

I intervju med oss forteller rektor at det tidligere har vært varsler om krenkelser knyttet til ledelsen på skolen, og at rektor i forbindelse med dette har vært i dialog med oppvekstsjefen. Rektor erkjenner til oss at både hun og skoleeier tidligere ikke var klar over at dette var skoleeiers ansvar. I disse tilfellene er det derfor skolen som har endt opp med å sette inn tiltak i saken, og

²⁷ Jf. oppl. § 9 A-5.

²⁸ Jf. Oppl. § 9 A-5.



dette virker å ha blitt gjort allerede dagen etter at krenkelsene har skjedd. Rektor forteller videre at hun i ettertid har blitt klar over regelverket knyttet til dette, og gir inntrykk av at det vil være skoleeiers ansvar å sette inn tiltak i eventuelle fremtidige saker.

I intervjuer med skoleeier, herunder grunnskolekoordinator og kommunalsjef oppvekst, kommer det fram at det er de som mottar varsler i slike saker, og at skoleeier setter inn tiltak når det er nødvendig. Imidlertid er det i disse intervjuene gitt avvikende svar knyttet til hvordan ansvaret for å sette inn tiltak er fordelt internt hos kommunen. Basert på intervjuer med skoleeier, virker det ikke å foreligge en felles forståelse hos kommunen om fremgangsmåten i saker der skoleeier har ansvar for å sette inn tiltak i en sak.

Vi ser at skoleeier har en uavklart ansvarsfordeling seg imellom, angående hvem som holder i disse sakene. Elevdokumentasjonen har heller ikke belyst hvorvidt skoleeier setter inn tiltak straks. På bakgrunn av dette vurderer vi at det foreligger en risiko for at det ikke blir satt inn tiltak straks i saker der det er mistanke om at en i skolens ledelse krenker en elev.

Vi vurderer derfor at skoleeier ikke setter inn tiltak straks i saker der en i ledelsen har krenket en elev.

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

Valg av tiltak må tilpasses den enkelte sak, og basere seg på konkrete og faglige skønnsvurderinger. Tiltakene kan være rettet både mot individnivå, gruppenivå og systemnivå. Undersøkelsene i saken er et viktig grunnlag i dette arbeidet, da undersøkelsene sier noe om årsaken til problemet.²⁹ I vurderingen av hva som er et egnet tiltak skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Samlet sett skal skolen og skoleeier gjennomføre de tiltakene som med rimelighet kan forventes i den enkelte saken.

Rektor svarer i RefLex at det er skolens avdelingsledere som holder i arbeidet med tiltaksplaner. Rektor svarer videre at hvilke tiltak som settes inn avgjøres av undersøkelsene, og gjøres i samarbeid med de ansatte som kjenner barnet best, barnet selv og foresatte. Rektor forteller at de bruker pedagogisk analysemodell for å finne de opprettholdende faktorene og dermed egnede tiltak. Rektor opplyser i intervju med oss at de tar utgangspunkt i kommunens rutine, *Ingen ut av rekka går*, men at dette er en noe forenklet plan. Rektor forteller at de setter inn tiltak mot den som krenker, den som blir krenket og mot klassemiljø, eventuelt tilskuere. I enkelte tilfeller hvor skolen ikke klarer å finne de riktige tiltakene, involveres PPT og ombudet for barn og unge, samt helsesykepleier og/eller familietjenesten i kommunen.

Elevdokumentasjon viser at skolen har brukt to forskjellige maler når den har utarbeidet aktivitetsplaner. De fleste av aktivitetsplanene i elevsakene bruker en ny mal med veileder hvor det er en klar inndeling av tiltak på individ-, gruppe- og systemnivå. Rektor forteller i intervju at denne veilederen har hjulpet skolen i vurderingen av sakene. Av elevdokumentasjonen ser vi at det i de fleste sakene er satt inn tiltak på alle nivåer. Vi ser at flere tiltak er gjentakende på tvers av saker, men at det også blir satt inn egne tiltak som er tilpasset den konkrete saken. Tiltak som ofte brukes i aktivitetsplanene virker å være elevsamtaler, gruppesamtaler, fellesskapsbyggende undervisning, samarbeidslæring, læring av sosiale ferdigheter og skole-hjem-samarbeid. Vi ser at

²⁹ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



skolen i de fleste skolemiljøsakene setter inn tiltak som i sum virker å ha bedret situasjonen til elevene, og i så måte har vært egnede. I saker der skolen har satt inn tiltak ved mistanke om krenkelser fra en som arbeider på skolen, ser vi at skolen i disse tilfellene ikke alltid har satt inn tiltak rettet mot elevers opplevelse av utrygghet overfor ansatte på skolen.

Rektor og skolens ansatte viser i RefLex og intervjuer til betydningen av undersøkelser for valg av tiltak. Tiltak settes deretter inn etter undersøkelser og eventuelt pedagogisk analyse, etterfulgt av møte med foresatte. Det virker å være en felles forståelse av at ansvaret for å sette inn tiltak ligger hos ledelsen, men samtlige ansatte opplever å ha mulighet til å påvirke hvilke tiltak som settes inn i sakene. I de fleste skolemiljøsakene vi har gjennomgått i forbindelse med tilsynet er det imidlertid ikke synliggjort faglige begrunnelser for valg av tiltak. Et fåtall av disse sakene er likevel godt dokumentert, og vi ser at skolen i disse sakene gjør faglige vurderinger rundt hvilke tiltak som skal settes inn. Vi ser også eksempler på at skolen tidligere har mottatt ekstern veiledning fra Ombudet for barn og unge og PPT i kompliserte saker. Selv om faglige vurderinger av tiltak ikke er synliggjort i de fleste skolemiljøsakene vi har gjennomgått, er mange av tiltakene i disse sakene forskningsbaserte, og kan være egnede basert på disse sakenes problembeskrivelser. Vi vurderer at skolen gjennom RefLex og intervjuer har sannsynliggjort at den gjør en selvstendig faglig vurdering av hvilke tiltak som er egnede i skolemiljø saker.

Når det gjelder vurderinger av barnets beste, svarer rektor i intervju at skolen gjennomfører en barnets beste-vurdering når den setter inn tiltak. Vi ser at skolen har som praksis å høre eleven i skolemiljøsakene, men i de fleste sakene er det ikke skrevet en konkret og individuell barnets beste-vurdering. Rektor og skolens ansatte uttrykker i intervjuer en viss bevissthet rundt prinsippet, men skolen har ikke sannsynliggjort at dette gjøres på en konsekvent måte i alle saker. Det at skolen ikke gjør konkrete vurderinger av barnets beste kan ha ført til at viktige momenter mangler i skolens vurderinger, og særlig i hvilke tiltak som er egnede. Dette vil kunne gjøre at det er risiko for at skolen ikke setter inn tiltak som er egnet i den konkrete saken.

I RefLex svarer rektor at skolen evaluerer tiltakene og gjør eventuelle endringer hvis de ikke fungerer. Rektor svarer både i RefLex og intervju at skolen ikke avslutter en sak før elevene og foresatte bekrefter at eleven har et trygt og godt skolemiljø. Flere av skolens ansatte svarer at elev, lærere og foresatte kommer med innspill til aktivitetsplanen, og at tiltakene endres ved behov. Dette følger også av ledelsens rutiner ved varsling. Noen av skolens ansatte viser til at skolen evaluerer tiltakene i en aktivitetsplan etter seks uker. Elevdokumentasjon viser at tiltakene blir evaluert i de fleste sakene, og at aktivitetsplanen enten avsluttes eller justeres få uker etter at denne ble opprettet.

Samlet sett vurderer vi at det er en felles forståelse blant skolens ansatte om at det er ledelsen som har ansvaret for å sette inn tiltak i en skolemiljøsak på bakgrunn av undersøkelser og pedagogisk analyse. Vi vurderer videre at de tiltakene som er satt inn både er forskningsbaserte og tilpasset problembeskrivelser i de enkelte sakene. Skolen har imidlertid i de fleste sakene ikke skrevet en individuell og konkret vurdering av barnets beste når den setter inn tiltak, og vi vurderer derfor at det vil være en risiko for at skolen ikke setter inn tiltak som er egnet i skolemiljøsakene. Vi ser også eksempler på at skolen ikke setter inn tiltak rettet mot opplevelsen av krenkelser fra ansatte i saker der det er aktuelt. Vi vurderer derfor at skolen ikke har



sannsynliggjort at den setter inn tiltak som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

Som nevnt ovenfor, er det ingen tilfeller hvor skoleeier har satt inn tiltak i en skolemiljøsak på Sogsti skole. I de sakene der skoleeier har hatt ansvaret for å sette inn tiltak i en skolemiljøsak, har ikke skoleeier vært klar over dette. Det er derfor skolen som har satt inn tiltak i disse sakene. Rektor forteller at hun i ettertid har blitt klar over regelverket knyttet til dette, og gir inntrykk av at det vil være skoleeiers ansvar å sette inn tiltak i eventuelle fremtidige saker.

Det er uklart hvordan ansvaret for å sette inn tiltak i en sak er fordelt internt hos kommunen som skoleeier. På spørsmål om hva slags vurderinger av tiltak skoleeier gjør i slike saker, svarer kommunalsjef oppvekst at de bruker de verktøyene de har, for eksempel å gjennomføre pedagogisk analyse. Når det gjelder vurderinger av barnets beste, svarer kommunalsjef oppvekst at kommunen prøver å få vurderinger av barnets beste inn i alt av tiltak og vedtak, og at det er viktig å ikke bare skrive, men også forstå hva som er en barnets beste-vurdering. I sakene der skoleeier har hatt ansvaret for tiltaksplikten, har skolen gjort en vurdering av barnets beste.

Skoleeier kommer med få konkrete svar angående hvilke tiltak den kan sette inn i saker der en i skolens ledelse krenker en elev. Skoleeier viser i all hovedsak til deres fremgangsmåter for undersøkelser og styringstiltak som arbeidsgiver i denne sammenheng.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger

Kommunen bestrider at skolen ikke alltid setter inn tiltak rettet mot elevens opplevelse av utrygghet overfor ansatte på skolen. Kommunen redegjør også for at den gjør vurderinger av barnets beste, men at disse ikke i tilstrekkelig grad har blitt skriftliggjort. I den forbindelse har skolen sendt inn dokumentasjon for å belyse sine standpunkter.

Vi ser av skolens dokumentasjon at den for spørsmålet om den setter inn egnede tiltak, ikke belyser saken utover den dokumentasjonen vi hadde på tidspunktet for foreløpig tilsynsrapport. Vi har vurdert ut fra den dokumentasjonen at skolen ikke setter inn tiltak rettet mot elevens opplevelse av utrygghet overfor ansatte. Vi kan ikke se av skolens svar på foreløpig tilsynsrapport at dette i realiteten ble gjort. Vi kan heller ikke se at skolens oppdaterte dokumentasjon viser at den har skriftliggjort sine vurderinger av barnets beste i skolemiljø saker.

Vi vurderer på bakgrunn av dette, at det ikke er sannsynliggjort at skolen og skoleeier setter inn tiltak som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

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

Skolen og skoleeier dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle blant annet tiltaksplikten.³⁰ Skolen og skoleeier skal lage en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak.³¹ 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.³²

³⁰ Jf. oppl. § 9 A-4 sjuende ledd.

³¹ Jf. oppl. § 9 A-4 sjettede ledd.

³² Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.



Rektor svarer i RefLex at skolen alltid lager en tiltaksplan, og at skolen bruker en mal utarbeidet av veilederen.no. Denne malen inneholder alle minimumskravene, inkludert vurdering av barnets beste og barnets rett til å bli hørt. Rektor forteller imidlertid i intervju at skolen har vært litt dårlige på å dokumentere i enkelte saker, men at skolen jobber med dette. Den skriftlige planen blir ifølge rektor sendt hjem og lagt i arkivsystemet på skolen. I flere saker kan vi imidlertid ikke se at skolen har gjort en skriftlig vurdering av barnets beste.

Elevdokumentasjonen viser at skolen har opprettet en aktivitetsplan i samtlige av disse sakene. Når det gjelder minstekravene til innholdet i aktivitetsplanen, ser vi at skolen i samtlige saker også har skrevet detaljerte problemskrivelser, hvordan tiltakene skal gjennomføres og når tiltakene skal evalueres. Vi ser også at de fleste aktivitetsplanene inneholder angivelse for når tiltakene skal gjennomføres, men tidsangivelsene er ikke konkrete nok, og for enkelte tiltak mangler dette i sin helhet. I noen saker er det også uklart hvem som er ansvarlig for tiltakene som skal gjennomføres. På bakgrunn av at mange av aktivitetsplanene inneholder tiltak med uklare angivelser av tidspunkt og ansvarlig person, vurderer vi at skolen ikke har sannsynliggjort at den dokumenterer tiltaksplikten i tråd med minstekravene i loven. Skolen dokumenterer derfor ikke hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten.

Skoleeier svarer ja på spørsmål i RefLex på at den dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten. Skoleeier svarer at den lager en skriftlig plan, og at denne legges i mapper i arkivsystemet. I intervjuer er ikke ansatte hos skoleeier samstemte om hvem som har ansvar for å dokumentere skoleeiers arbeid med tiltaksplikten, herunder hvilke ansatte som lager en skriftlig plan der skoleeier har ansvaret for dette. Ansvarsfordelingen fremgår heller ikke av skoleeiers rutiner. Som nevnt belyser ikke elevdokumentasjonen skoleeiers praksis i saker med mistanke om krenkelser fra en i skolens ledelse.

På bakgrunn av dette vurderer vi at det er en risiko for at skoleeier ikke oppretter en aktivitetsplan eller på andre måter dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten i saker med mistanke om at en i skolens ledelse krenker en elev. Skoleeier dokumenterer derfor ikke hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten.

3.2 Vurdering av om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at undersøkelsesplikten og tiltaksplikten blir oppfylt

3.2.1 Har kommunen nødvendige rutiner og prosedyrer?

Skoleeiers rutine *Ingen ut av rekka går*, beskriver kommunens definisjon av mobbing samt hvordan skolene er forventet å jobbe forebyggende, målrettet forebyggende og mot enkeltelever med tiltaksplikten. Rutinen beskriver tiltaksplikten etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5. Videre beskriver den hva som skal undersøkes i skolemiljøsaker, og den har enkelte eksempler på områder det kan settes inn tiltak. Det er imidlertid ikke beskrevet om undersøkelsesplikten eller tiltaksplikten skal gjennomføres på en annen måte i tilfeller der det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev.

Sogsti skole har utdypet denne rutinen i *Sogsti skoles handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø (forenklet)*. Denne rutinen beskriver tiltaksplikten etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5. Det er også oppstilt en liste for ansatte hvor det fremgår hvilke aktiviteter de er forventet å



gjennomføre for å følge med på elevenes skolemiljø. Rutinen utdyper ikke undersøkelses- og tiltaksplikten. Rutinen viser til at ansatte kan finne mer informasjon i kommunens rutine.

Det fremgår av *Internkontroll skoleeier 2023-2024* at skolene hadde en gjennomgang av rutiner med SFO-ledere og skoleledere i august 2023. Det er også et punkt på listen som heter *rutiner skolemiljø saker - skoleeiers oversikt*, uten at det fremgår hva dette gjøremålet innebærer. I intervjuer forteller ansatte at de er kjent med rutinen *Ingen ut av rekka går*, og skolens kortversjon av denne. Det er også kjent for ansatte hvor de kan finne rutinen.

Vi vurderer at skoleeier har utarbeidet rutiner som dekker kravene i opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5. Denne rutinen er oversiktlig, og ansatte på skolene er kjent med denne i intervjuer i forbindelse med tilsynet. På bakgrunn av dette vurderer vi at kommunen har nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse på undersøkelses- og tiltaksplikten.

3.2.2 Avdekker og følger kommunen opp avvik og risiko for avvik?

For å avdekke avvik og risiko for avvik har kommunen gjennomganger med skolen angående deres praksis på undersøkelses- og tiltaksplikten hvert halvår. Kommunen har også et avvikssystem for å ivareta dette. Skolen skriver sine egne risikovurderinger.

Kommunen svarer nei på spørsmål i RefLex om undersøkelsesplikten oppfylles på skolen. Kommunen utdyper at det har vært tilfeller i 2023 hvor den har sett at skolene ikke undersøker sakene godt nok. Kommunen presiserer ikke om dette er funn den har gjort på Sogsti skole, eller på andre skoler i kommunen. Kommunen har i forbindelse med tilsynet ikke svart på eller dokumentert hvordan dette avviket ble fulgt opp. Kommunen har imidlertid forklart at på bakgrunn av begrensede ressurser hos skoleeier, følges skolene i hovedsak opp gjennom kompetanseheving og opplæring. Kommunen har eksempelvis benyttet KS, PPT og opplæring i pedagogisk analyse i dette arbeidet.

For å sørge for en systematikk i internkontrollen har kommunen tatt i bruk Moava som internkontrollsystem. I dette systemet er det laget en liste over gjøremål, som kommunen har kalt *internkontroll skoleeier 2023-2024*. Innholdet i oppgavene er ikke nærmere presisert, og det er derfor vanskelig å se hvilke oppgaver som faller inn under internkontrollen for skolemiljøområdet. Oversikten fremstår som at gjøremålene gjentas årlig. Vi ser derfor at listen bidrar til at kommunen har en oversikt over hvilke oppgaver som er gjennomført, og en systematikk til internkontrollen.

Rektor og kommunen forteller i intervjuer at det ikke er avdekket avvik eller risiko for avvik på arbeidet med undersøkelsesplikten eller tiltaksplikten på Sogsti skole.

Kommunen forteller i intervjuer at det gjøres halvårlige gjennomganger av skolens arbeid med aktivitetsplikten. Da ser skolen og kommunen på undersøkelsene som er gjennomført, aktivitetsplanene og tiltakene som er satt inn der. Disse gjennomgangene er ikke dokumentert for oss, og det er derfor uvisst om kommunen i den forbindelse har avdekket noen av avvikene vi har funnet i gjennomgangen av skolen og skoleeiers praksis, se punktene 3.1.3 og 3.1.4.



Kommunen forteller i intervjuer at det er forventet at ansatte benytter avvikssystemet hvis det oppstår avvik i arbeidet med aktivitetsplikten. Kommunen forteller at det så langt ikke har blitt avdekket avvik eller risiko for avvik med oppfyllelsen av undersøkelses- eller tiltaksplikten gjennom avvikssystemet. Rektor forteller at hun tror det er en høy terskel for ansatte å benytte seg av avvikssystemet, men at det skal være kjent for dem. Ansatte bekrefter i intervjuer at de er kjent med avvikssystemet, og at dette ikke blir benyttet i forbindelse med skolemiljøsaker.

Kommunen forteller videre at den ikke gjør konkrete vurderinger av risiko for brudd på arbeidet med undersøkelses- og tiltaksplikten, men at det gjøres noen risikovurderinger i samtaler med skolene. Disse blir ikke dokumentert. Kommunen forteller imidlertid at skolene gjør dette og at kommunen holder på å gjenoppta dette arbeidet nå. I den forbindelse er det tenkt at det skal gjøres mer konkrete risikovurderinger på skolemiljøområdet.

I dokumentet *Risikovurdering og skolemiljø* beskriver skolen hva som kan gå galt i skolemiljøsaker, konsekvensen av dette og hvordan det kan unngås. Dokumentet er ikke datert, og det fremgår ikke av listen over gjøremål om det lages nye risikovurderinger jevnlig, eller om dokumentet gjelder på ubestemt tid. Rektor svarer i RefLex at dokumentet er utarbeidet av skolens ansatte, hvor de har svart på hva som kan gå galt, hva de kan gjøre for å hindre det og hvilke konsekvenser det kan få hvis de ikke følger med. Rektor skriver at analysen er gjort for å gjøre ansatte bevisste på aktivitetsplikten. Det fremgår ikke om risikovurderingen som skolen har gjort, har medført tiltak i kommunens internkontroll.

I forbindelse med vår vurdering av skolen og skoleeiers praksis, har vi funnet at flere av bruddene er tilknyttet en uklar ansvarsfordeling hos kommunen, og skolen og skoleeiers oppfølging av saker etter opplæringsloven § 9 A-5. Vi mener at kommunens halvårige gjennomgang av skolens arbeid med aktivitetsplikten, er et systematisk tiltak for å avdekke avvik. Vi kan imidlertid ikke se at informasjonen kommunen innhenter, blir brukt til å arbeide med risiko for fremtidige avvik. Vi kan heller ikke se eksempler på at avdekkede avvik og risiko for avvik blir fulgt opp. På bakgrunn av dette vurderer vi at kommunen avdekker avvik, men ikke følger disse opp systematisk. Vi vurderer også at kommunen ikke arbeider systematisk med å avdekke risiko for avvik.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger

Kommunen redegjør for at den følger opp avvik som avdekkes i arbeidet med internkontrollen på skolens arbeid med skolemiljøet. I den forbindelse har den sendt inn dokumentasjon som belyser kommunens arbeid med å avdekke avvik.

Vi ser ikke at kommunens gjennomgang av skolens arbeid med aktivitetsplikten viser at skoleeier sammen med skolen gjennomgår dokumentasjonen i enkeltsaker slik kommunen har beskrevet. Kommunens dokumentasjon viser at det er satt inn enkelte tiltak i internkontrollen. Disse er imidlertid svært overordnet beskrevet, og det er derfor vanskelig å se at tiltakene treffer avvikene som er avdekket.

På bakgrunn av dette vurderer vi at skoleeier ikke har sannsynliggjort at den følger opp avvik som blir avdekket i internkontrollen på skolens arbeid med aktivitetsplikten.



3.2.3 Dokumenterer kommunen internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig?

Skolen og kommunen har i all hovedsak sendt inn rutiner og prosedyrer for arbeid med skolemiljø og internkontroll. Skolen har sendt inn *risikovurdering skolemiljø*, et dokument som er opprettet 10.01.2024. Det er uklart for oss hvilket informasjonsgrunnlag skolen har brukt for å utforme risikovurderingen. Kommunen har som nevnt også en liste over gjøremål. I denne listen kan ansatte med ansvar for de ulike oppgavene huke av for å bekrefte for kommunen når oppgaven er gjennomført. Utover dette er det ikke sendt inn noe som viser hvordan kommunen gjennomfører sin internkontroll. På bakgrunn av dette vurderer vi at kommunen ikke dokumenterer internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger

Kommunen har redegjort for at den dokumenterer større deler av internkontrollen, enn det som ble sendt inn til foreløpig tilsynsrapport. Kommunen sender i denne forbindelse inn dokumentasjon på møtereferater med skolene i sitt arbeid med å avdekke avvik.

Vi mener at den nye dokumentasjonen kommunen har sendt inn i større grad belyser funn, vurderinger og tiltak kommunen har gjort i sitt arbeid med internkontrollen. Vi kan ikke se at kommunens dokumentasjon viser sitt arbeid ved gjennomgang av skolenes dokumentasjon i arbeidet med aktivitetsplikten, slik kommunen har beskrevet. Dokumentasjonskravet i internkontrollen skal likevel holdes til det som er nødvendig. Vi mener at dokumentasjonen kommunen har sendt inn i forbindelse med foreløpig tilsynsrapport gir en oversikt over hva kommunen gjør i sitt arbeid med internkontrollen, selv om dette ikke er detaljert beskrevet. På bakgrunn av dette vurderer vi at kommunen dokumenterer internkontrollen i den formen og omfanget som er nødvendig.

3.2.4 Evaluerer kommunen de skriftlige prosedyrene og andre tiltak i internkontrollen, og forbedrer disse ved behov?

Det fremgår av kommunens rutine *Ingen ut av rekka går*, at rutinen er revidert i 2023. Det fremgår imidlertid ikke hvor ofte rutinene skal revideres, eller om dette skjer sporadisk. Rutinen viser imidlertid at det ikke er lenge siden sist den ble oppdatert. Kommunen forteller i intervjuer at den følger med på listen over gjøremål at enhetslederne gjennomfører oppgaver de er tildelt. Utover dette evaluerer ikke kommunen tiltak som er satt inn i internkontrollen konkret. Det fremgår heller ikke av dokumentasjonen om kommunen har evaluert om tiltak i forbindelse med kompetanseheving eller opplæring har hatt ønsket effekt.

På bakgrunn av kommunens svar i intervjuer, og at det ikke fremgår noen systematikk i kommunens evalueringer av tiltak i internkontrollen, vurderer vi at kommunen ikke gjør dette systematisk.



4 Vår konklusjon

Vi har kontrollert kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø.³³ Vi har avdekket brudd på regelverket. Kommunen sikrer ikke at plikten til å undersøke i skolemiljø saker blir oppfylt. Kommunen sikrer ikke at plikten til å sette inn tiltak i skolemiljø saker blir oppfylt.

Den nye opplæringsloven som trådte i kraft den 01.08.2024 har ikke de samme skjerpede tidskravene når det gjelder undersøkelse og tiltak i saker der en elev blir krenket av en som arbeider på skolen/en i ledelsen på skolen som tidligere lov.³⁴ Vi pålegger derfor ikke kommunen å rette forholdene som omhandler at skolen/ skoleeier må undersøke og sette inn tiltak straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen/en i ledelsen krenker en elev.

5 Pålegg om retting

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 pålegger kommunen å rette opp følgende:³⁵

- 1) Kommunen skal sikre at skolen og skoleeier ivaretar plikten til å sette inn tiltak slik at elevene får et trygt og godt skolemiljø.³⁶
 - a. Kommunen må sikre at skolen og skoleeier setter inn tiltakene som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.
 - b. Kommunen må sikre at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten.

5.1 Oppfølging av påleggene

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

Frist for retting er **05.11.2024**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

6 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.³⁷ 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.

³³ Jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. Kommuneleien § 25-1.

³⁴ Jf. opplæringsloven § 9 A-5 (§ 12-4 i ny opplæringslov).

³⁵ Jf. kommuneloven § 30-4

³⁶ Jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

³⁷ Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29



Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet.³⁸ Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter.³⁹

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Oslo, 08.08.2024

Frida Lilleng, tilsynsleder

Christian Skogstad Hemmingby

³⁸ jf. forvaltningsloven § 42

³⁹ Jf. forvaltningsloven § 18.



STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS

Postboks 325, 1502 Moss | sfospost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/os