



# Tilsynsrapport

Kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø  
(Internkontroll og skolemiljø)

Fredrikstad kommune – Kjølberg skole





## Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Fredrikstad kommune. Temaet for tilsynet er kommunens arbeid for et trygt og godt skolemiljø. Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen oppfyller varslingsplikten og undersøkelsesplikten i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.<sup>1</sup>

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket. Vi ser at kommunen har rutiner og prosedyrer, og ved flere tilfeller avdekker og følger opp avvik. Kommunen har igangsatt et arbeid for å sikre at kravene til internkontroll oppfylles, men dette er fortsatt under utvikling. På det nåværende tidspunktet er ikke internkontrollen systematisk nok. Samlet sett vurderer vi at Fredrikstad kommune ikke har en internkontroll som sikrer regelverksetterlevelse knyttet til varslings- og undersøkelsesplikten i skolemiljøsaker.

I tilsynet finner vi at kommunen har utarbeidet flere rutiner og maler som handler om aktivitetsplikten, og at både kommunen og Kjølborg skole er på god vei til å implementere disse. Når det gjelder plikten til å varsle i skolemiljøsaker vurderer vi at rektor varsler til skoleeier i alvorlige tilfeller, og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev. Vi vurderer imidlertid at det ikke er etablert en felles forståelse eller praksis på skolen for hvem det skal varsles til, for hvor raskt det skal varsles og for å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

Vi mener at skolen undersøker straks i saker hvor det er mistanke om, eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev. Vi vurderer videre at det ikke er etablert en felles praksis på skolen for hvor raskt det skal undersøkes, for hvordan de skal undersøke og for hvordan de skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten. Når det gjelder retten til å bli hørt, ser vi at skolen er opptatt av å ivareta elevene sin stemme i saker som vedrører dem.

Fredrikstad kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Vi fatter nå vedtak (denne rapporten) med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 3.

Kommunen har rettefrist til **29.03.2024**.

---

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



## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	2
<b>1 Innledning</b> .....	5
1.1 Kort om Fredrikstad kommune.....	5
1.2 Tema for tilsynet .....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	5
<b>2 Skolemiljø og internkontroll</b> .....	6
2.1 Rettslige krav .....	6
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	6
2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjons-plikten? .....	7
2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjons-plikten ikke blir oppfylt? .....	12
Evaluerer kommunen de skriftlige prosedyrene og andre tiltak i internkontrollen, og forbedrer kommunen disse ved behov? .....	13
Våre konklusjoner .....	14
2.2.3 Varsler alle som arbeider på skolen, 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? .....	14
2.2.4 Varsler rektor til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev? .....	16
Vår konklusjon .....	16
2.2.5 Varsler alle som arbeider på skolen, i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad? 16	
2.2.6 Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten? .....	17
2.2.7 Undersøker skolen saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø? .....	18
2.2.8 Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen? .....	19
2.2.9 Gjennomfører skolen/skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes? .....	20
2.2.10 Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten? .....	24
<b>3 Statsforvalterens reaksjoner</b> .....	26
3.1 Pålegg om retting .....	26
3.2 Oppfølging av påleggene .....	26



4	Kommunen har rett til å klage .....	27
5	Dokumenter .....	27



## 1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler.<sup>2</sup>

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

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

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, og vi skal derfor gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. Fordi vi behandler personopplysninger i tilsynet, gjelder også bestemmelsene i personopplysningsloven.<sup>4</sup>

### 1.1 Kort om Fredrikstad kommune

Fredrikstad kommune har 30 grunnskoler, fordelt på 20 barneskoler og fire barne- og ungdomsskoler. Ifølge tall fra Utdanningsdirektoratet (Grunnskolens informasjonssystem, GSI) hadde kommunen 8990 elever i grunnskolen skoleåret 2022/23.

### 1.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å varsle og undersøke 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.<sup>5</sup>

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

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

### 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Fredrikstad kommune i brev av 27.02.2023. Vi har undersøkt kommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om skolemiljø samtidig. For å kontrollere dette har vi undersøkt praksisen til Fredrikstad kommune og Kjølborg skole.

Kommunen ble pålagt å svare i RefLex og levere dokumentasjon til oss.<sup>6</sup> Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen og skolen. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte og ledere i skolen og SFO, samt ansatte og ledere i kommunen. Våre foreløpige vurderinger og konklusjoner baserte seg på opplysninger vi fikk fra denne informasjonen, og ble skrevet i en foreløpig tilsynsrapport.

---

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

<sup>3</sup> Jf. oppl. § 13-10 første ledd.

<sup>4</sup> Les mer om vår behandling av personopplysninger i tilsyn på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/)

<sup>5</sup> Jf. oppl. §§ 9A-4 og 9A-5, og kommuneloven § 25-1

<sup>6</sup> RefLex er Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering der vi har stilt spørsmål som er relevante for dette tilsynet.



Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 10.10.2023. Kommunen sendte inn sitt svar til den foreløpige rapporten innen fristen. Kommunen hadde ingen kommentarer til innholdet i rapporten. Vi fatter nå vedtak gjennom denne rapporten med pålegg om retting.

## **2 Skolemiljø og internkontroll**

### **2.1 Rettslige krav**

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter som er plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. I dette tilsynet skal vi undersøke om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier varsler og undersøker 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.

### **2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner**

#### **Rettslig krav til internkontroll**

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.<sup>9</sup> Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, særpreg, aktiviteter og risikoforhold.<sup>10</sup> 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.

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.

---

<sup>7</sup> Jf. oppl. §§ 9 A-1 og 9 A-2.

<sup>8</sup> Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

<sup>9</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd

<sup>10</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd



Kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet.

Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette må de avgjøre ut fra risikobildet og formålet med internkontrollen.

I tilsynet undersøker vi om kommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd,<sup>11</sup> og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med skolemiljøet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

### **Kommunens organisering og internkontroll**

Fredrikstad kommune er organisert med en kommunedirektør som øverste administrative leder. Innenfor området oppvekst, er det videre organisert med en direktør for oppvekst. Seksjonen for utdanning og oppvekst er delt inn i tre etater. Skoleetaten består av alle de offentlige grunnskolene, skolefritidsordningen (SFO), voksenopplæring og internasjonal skole. Skoleetaten ledes av konstituert etatssjef skole. I svarene fra intervjuer og i RefLex er denne stillingen omtalt som skolesjef. Vi har derfor brukt denne tittelen i dette tilsynet. Hver skole styres av en rektor. Fredrikstad kommune er i prosess for anskaffelse av et nytt kvalitetssystem som verktøy for internkontrollen i kommunen. Systemet som kommunen har i dag, blir ikke brukt til internkontroll. Avviksregistrering og avviksoppfølging er i et eget system.

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

*Risikovurderinger er en sentral del av internkontrollbestemmelsen,<sup>12</sup> og skal blant annet være en del av grunnlaget for utformingen av internkontrollen. Kommunen skal vurdere sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Hensikten med risikovurderinger er å kunne tilpasse omfang og innretning på internkontrollen, og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst.<sup>13</sup> 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. Det stilles ikke formkrav til risikovurderingene, men vurderingene må gjennomføres på en systematisk måte.<sup>14</sup>*

*Kommunen må videre ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regelverksetterlevelse.<sup>15</sup> Disse må være basert på en konkret vurdering av blant annet risiko for avvik. Det er ikke et krav om at alle rutiner og prosedyrer skal være skriftlige, men skriftlighet vil ofte være nødvendig. Kommunen må gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem.<sup>16</sup>*

---

<sup>11</sup> Jf. kommuneloven § 25-1

<sup>12</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

<sup>13</sup> Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.3.3.

<sup>14</sup> Jf. Prop.46 L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

<sup>15</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b.

<sup>16</sup> Jf. Prop.46 L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.



## **Har kommunen gjennomført risikovurderinger for å tilpasse omfanget av internkontrollen på aktivitetsplikten i oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5?**

Kommunen skriver i sin redegjørelse at de i dag har et internkontrollsystem som heter Risk Manager som består av 12 moduler. En av modulene her er risikovurdering. Videre skriver kommunen at få skoler har tatt i bruk denne modulen og at skoleeier ikke har tatt den i bruk. Seksjon utdanning og oppvekst har kjøpt inn internkontrollsystemet Moava som ble tatt i bruk fra mars 2023. Videre skriver kommunen at dette er et system som gir oversikt og hjelper skolene med å dokumentere at de oppfyller kravene i opplæringsloven. Skoleeier kan enkelt følge med på at skolene gjennomfører det de skal. Avslutningsvis i redegjørelsen kommer det fram at Fredrikstad kommune er i en anskaffelsesprosess for å kjøpe inn et nytt internkontrollsystem for hele kommunen. Dette er forventet å tas i bruk fra medio 2024.

I intervju med kommunen kommer det fram at Moava er et enkelt system som inneholder lover og regler fra Norge, og med mulighet til å legge inn eget etter behov. Gjennom året får brukerne påminnelser om det som skal gjøres. Skoleeier kan gå inn og sjekke at rektorene har huket av for gjennomført oppgave. Kommunens eget kvalitetssystem mangler internkontrollmodul og kommunen skal derfor kjøpe inn et nytt og oppdatert system. Fram til det nye systemet er på plass vil seksjon for utdanning og oppvekst bruke Moava. Dette er tatt i bruk i liten grad og er fortsatt i startfasen. Videre kommer det fram i intervju at kommunen ikke har gjennomført risikovurderinger på skolemiljøområdet, samtidig som det kommer frem at det gjøres fortløpende vurderinger i saker de er involvert i. Det kan for eksempel være i saker med høyt skolefravær. ROS- analyse er en modul i kvalitetssystemet, men kommunen kjenner ikke til den og har ikke brukt den. Skolesjefen forteller at det kan være at noen skoler på eget initiativ, har tatt denne i bruk internt, men skoleeier har ikke oppfordret til dette.

ROS-analyser kan ha ulike hensikter, også innenfor skolemiljøområdet. Basert på informasjonen vi har mottatt fra kommunen kan vi ikke se at det er gjennomført ROS-analyser for å vurdere sannsynligheten for at aktivitetsplikten ikke blir oppfylt, og hvilke konsekvenser dette eventuelt kan få.

Formålet med en risikobasert internkontroll er blant annet at kommunen skal bruke risikovurderingen for å utarbeide nødvendige rutiner og prosedyrer, for å sikre regelverks-etterlevelse. I intervjuer med kommunen kommer det frem at utarbeidelsen av kommunens rutiner og prosedyrer, er basert på informasjon og erfaringer som Fredrikstad kommune har fått gjennom sin kontakt med skolene, gjennom erfaringer fra enkeltsaker der kommunen har bistått skolene, gjennom vedtak fra Statsforvalteren og gjennom regelverkssamlinger. Kommunen viser til at de har brukt denne informasjonen etter hvert som den har blitt tilgjengelig, for å spisse rutiner og gjøre maler tydeligere. Vi mener det er positivt at kommunen fortløpende benytter informasjon i dette forbedringsarbeidet. Vi vurderer imidlertid at arbeidet med å utarbeide og gjøre endringer i rutiner og maler ikke er en helhetlig risikovurdering.

Kommunen har etter vår vurdering ikke gjennomført nødvendige ROS-analyser for å tilpasse omfang og innretning av internkontrollen på aktivitetsplikten i oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Vi





vrderer derfor at kommunen ikke oppfyller kravet om at internkontrollen skal være risikobasert.<sup>17</sup>

### **Har kommunen utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer?**

#### *Rutiner for varslingsplikten*

Kommunen har utarbeidet dokumentet *Plan for helhet og sammenheng i arbeid med skolemiljøet*. Planen er rettet til alle som jobber i skole, SFO og leksehjelp, og skal være en veileder for ledere og ansatte for hvordan de skal skape og ivareta et trygt og godt skolemiljø.

Når det gjelder varsling står det blant annet at *«ansatte ved skolen skal muntlig eller skriftlig melde til rektor dersom de mistenker at noen elever opplever krenkende ord og/eller handlinger. Selv om situasjonen kan løses innenfor klassen, skal den bringes videre til rektor»*.

Videre er det beskrevet at henvendelser fra elever og foreldre skal tas på alvor og at det er en individuell rettighet basert på en subjektiv opplevelse. Videre kommer det fram at meldingen fra foresatte kan både være muntlig og skriftlig, og at det er tilstrekkelig at foreldrene påpeker at skolemiljøet ikke er godt nok og ber skolen om å bedre det. I rutinen er det også en beskrivelse av «Skolemiljøknappen» som finnes på kommunens hjemmesider. Det er en digital varslingskanal der elever, foresatte, ansatte og andre kan varsle om forhold som gjelder en elevs skolemiljø. Rektor er mottaker av varselet og får dette umiddelbart. Det vil også gå en kopi til skoleeier. Det fremgår av rutinen at henvendelsen skal behandles av rektor snarest og senest innen en uke, og at dette er i tråd med bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9 A.

Under avsnittet «Når voksne krenker» står det:

*«Dersom rektor får mistanke om eller får en varsling om at det er en voksen ved skolen som utsetter elever for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal saken håndteres raskt og ha et godt tempo i måten det håndteres på. Saken skal ikke avventes eller vurderes som noe som går over. Det skal håndteres umiddelbart!»*

Videre kommer det fram i rutinen at rektor skal varsle skoleeier umiddelbart dersom en ansatt mistenkes for å krenke en elev. Dersom det er en i skoleledelsen som krenker en elev skal ansatte varsle direkte til skoleeier (Etatssjef skole).

I tillegg har kommunen utarbeidet dokumentet *«Ansatt eller leder i skolen mistenkes å krenke en elev»*. I dette dokumentet er det presisert og utdypet kommunens og rektors ansvar overfor elever og ansatte. Det er beskrevet hvem som skal varsle, når, hvor og på hvilken måte. Til slutt i prosedyren er dette skjematisk oppsummert med overskriftene *plikt, hvordan ivaretas plikten, fremgangsmåte og ansvarlig*.

Når det gjelder hvordan de ansatte skal varsle, er det utarbeidet egne prosedyrer for dette. Kommunen har utarbeidet dokumentet *«Skjema for Varsel til skoleeier i skolemiljø saker»*. I dette dokumentet kommer det fram hvem som skal varsle i hvilke saker og på hvilken måte det skal varsles. Det skilles mellom §§ 9 A-4 og 9 A-5 der det er ulike mottakere på varslingen. Det kommer også fram hvem som skal motta varselet og hvem som skal være kopimottakere.

---

<sup>17</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd



Varslingen går gjennom arkivsystemet Elements. Kommunen har også utarbeidet dokumentet «Varsel til skoleeier etter § 9 A-4 – Alvorlige skolemiljøsaker». Dette er en rutinebeskrivelse av hvilke forhold som anses som såpass alvorlige at rektor skal varsle skoleeier. Det følger også en beskrivelse av hvordan saken skal varsles og til hvem. Felles for varslingsskjemaene er at rektor kan be om bistand fra skoleeier.

Når det gjelder rutinen for når og hvordan rektor skal varsle skoleeier i alvorlige saker og i § 9 A-5 saker, kommer det fram i intervjuer både med skolen og rektor at det er egne rutiner for dette. Kommunen har utarbeidet et eget skjema som skal brukes. Det er beskrevet hvordan informasjonen skal sendes inn og til hvem.

Statsforvalteren ser at kommunen har rutiner for varslingsplikten. Skolen har også utarbeidet egne lokale rutiner for varsling på skolen i tråd med kommunens rutiner. Informasjon om varslingsplikten er beskrevet ulike steder og det er utarbeidet egne skjemaer, både i kommunen og på skolen, som skal brukes ved varsling. De ansatte kjenner til skolens rutiner for varsling selv om disse er forholdsvis nye, men de er usikre på kommunens rutiner for varsling. Dette gjelder særlig hvem og hvordan det skal varsles i saker som omhandler der det er mistanke om eller kjennskap til at en voksen har krenket en elev. De ansatte er kjent med hvordan varslene skal dokumenteres.

#### Rutiner for undersøkelsesplikten

I kommunens rutine *Plan for helhet og sammenheng i arbeid med skolemiljøet* står det at det skal være en svært lav terskel for å undersøke en mistanke om krenkelser og mobbing. Videre står det at skolen må arbeide systematisk for å kartlegge og avdekke hva som skjer mellom elevene. I rutinene kommer det fram at skolene skal bruke klassemiljøundersøkelser, elev- og foreldresamtaler og systematiske observasjoner. Disse undersøkelsesmetodene er beskrevet i rutinen. Videre kommer det fram at undersøkelsene skal gjennomføres så snart som mulig, men at metodene kan variere fra sak til sak.

Det kommer fram i intervjuene med kommunen at det er utarbeidet flere rutiner som skolene skal følge i skolemiljøsaker, deriblant rutiner for undersøkelsesplikten. Skoleeier forteller at rutinene som er utarbeidet sentralt skal være tilstrekkelige for skolene, men at de er kjent med at noen skoler har utarbeidet egne. Dette for å tilpasse rutinene bedre til egen skole. I intervjuet med rektor og de ansatte er det noe usikkerhet angående kommunens rutiner. De ansatte forteller at de får en gjennomgang hvert år og at de kjenner til hvor de er lagret. De ansatte opplever at det er mye ulik dokumentasjon og vanskelig å navigere i. Videre forteller de ansatte at det er utarbeidet nye rutiner på skolen inneværende år, som de har begynt å ta i bruk.

Skolen har utarbeidet en ny rutine for delplikten undersøke; «9a-Delplikt 4 – rutinebeskrivelse». Det kommer fram av den skjematiske rutinen at kontaktlærer skal opprette ny side for eleven på OneNote, at all undersøkelse i saken skal dokumenteres i OneNote, og det er kort nevnt ulike undersøkelsesmetoder, og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre disse. Alle ansatte er i intervjuene samstemte om at undersøkelser skal starte snarest, men det er usikkerhet blant de ansatte om hvem som undersøker og hvilke undersøkelsesmetoder som skal brukes når. De forteller at arbeidet med nye rutiner er igangsatt, men at rutinen ikke er godt nok kjent enda for



alle. For ordens skyld nevnes at det ble lastet opp en rutine i RefLex fra 2020, som heter «§ 9-4-delplikt- undersøke – Kjølborg skole». Siden kun et fåtall ansatte nevnte denne rutinen, legger vi til grunn at den er erstattet av skolens nye rutine nevnt over.

I dette tilsynet finner vi at det ikke er en enhetlig forståelse blant skolens ansatte for hvordan skolemiljø saker skal undersøkes. Videre kommer det fram at de ansatte er usikre på kommunens rutiner og opplever disse som vanskelig å få oversikt over, til tross for at det er en årlig gjennomgang. Vi vurderer at kommunen ikke har gjort rutinene godt nok kjent for å sikre at skolemiljø saker blir undersøkt på en måte som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

Vi ser at kommunen har utarbeidet rutiner for undersøkelsesplikten som står i *Plan for helhet og sammenheng i arbeid med skolemiljøet*. Rutinen omhandler undersøkelser der det er mistanke om at en elev blir krenket eller mobbet. Den sier ikke noe om undersøkelser i saker der elever av annen årsak ikke har det trygt og godt på skolen. Rutinen beskriver ulike undersøkelsesmetoder, men er ikke konkret på når og hvilke ulike metoder som skal benyttes og hvordan de skal gjennomføres. Det er ikke et krav om en skriftlig rutine, men vi finner heller ikke at det er etablert en felles forståelse for dette i personalet. Det er utarbeidet en ny rutine for skolen, men denne er ikke implementert godt nok i personalet på tilsynstidspunktet.

#### Rutiner for undersøkelsesplikten etter § 9A – 5.

I rutinen «*Ansatt eller leder i skolen mistenkes å krenke en elev*» er det beskrevet hvordan undersøkelsene skal gjennomføres dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, utsetter en elev for krenkelser. Det står videre i rutinen at eleven det gjelder skal høres, og at det samme gjelder for den ansatte. Videre kommer det fram at dersom det viser seg at en elev er krenket av en voksen, er saken svært alvorlig, og skal prioriteres og behandles så raskt som det er forsvarlig. I rutinene følger et skjema med oversikt over plikten, hvordan den skal ivaretas, hvilken fremgangsmåte som skal benyttes og hvem som er ansvarlig. Det fremkommer også av rutinen hvordan det skal dokumenteres.

#### Er de ansatte gjort kjent med gjeldende rutiner og prosedyrer?

Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjøres kjent og være tilgjengelig for de ansatte som trenger å vite om dem.<sup>21</sup> Ifølge kommunen gjøres alle ansatte kjent med aktivitetsplikten ved skoleårets start. I intervju fremkommer det at det er flere ansatte som ikke kjenner til rutinenes innhold eller hvor de finnes. På bakgrunn av informasjonen vi har mottatt kan vi ikke se hvordan de ansatte er gjort kjent med kommunens rutiner på en god nok måte. Kommunen har flere rutiner, veiledere og maler som er relevante for aktivitetsplikten, men vi ser at de ansatte ikke kjenner til alle rutinene og malene, og at alle de ansatte ikke er gjort kjent med hvor de finner kommunens dokumenter. Vi vurderer derfor at det ikke er tilstrekkelig at de ansatte blir informert om aktivitetsplikten slik kommunen gjennomfører dette ved skolestart. Skolen har innført nye rutiner i løpet av skoleåret og på bakgrunn av svar i RefLex og intervjuer vurderer vi at de fleste ansatte er godt kjent med disse.

I dokumentasjonen fra skoleeier kommer det fram at både kommunens og skolens rutiner skal ligge i kvalitetssystemet, som skal være tilgjengelig for de ansatte. Rektor forteller at alle har tilgang til kvalitetssystemet, men at de ansatte sjelden benytter det. I intervjuer med skolen



kommer det frem at flere ansatte opplever usikkerhet rundt hvordan de skal finne frem i dokumentasjonen. Det kommer også frem at ansatte kjenner til enkelte av kommunens prosedyrer og maler, men ikke alle. Sett i lys av dokumentasjonen vi har mottatt, vurderer vi at kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner, men at rutinene er svært omfattende og kan være vanskelig å få oversikt over. Vi vurderer derfor at kommunens rutiner ikke er gjort tilstrekkelig kjent for de ansatte.

På bakgrunn av dette vurderer vi at rutiner og prosedyrer ikke er gjort godt nok kjent og tilgjengelig for de som trenger å vite om dem.

### **Våre konklusjoner**

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

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

#### **2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?**

*Internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes.<sup>18</sup> Kommunen skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i skolen, og sette inn forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelverksbrudd. Hensikten er at allerede oppståtte feil skal korrigeres, at virksomheten skal lære av avvikene, og at det skal settes inn relevante tiltak for å hindre nye regelverksbrudd.<sup>19, 20</sup>*

*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.*

*Skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontrollen skal evalueres og ved behov forbedres.<sup>21</sup> Det er ikke satt noe lovkrav om tidsintervallene for hvor ofte dette skal gjøres. Utgangspunktet er imidlertid at forbedringer skal gjøres ved behov. For å kunne gjøre dette, må det gjennomføres en evaluering med jevne mellomrom.<sup>22</sup>*

#### **Avdekker kommunen avvik og risiko for avvik, og følger kommunen opp avvik og risiko for avvik?**

Kommunen svarer i Reflex og i intervjuer at de per nå ikke har hatt god nok systematikk på området. Kommunen avdekker avvik gjennom tett samarbeid med rektorene og deltakelse på møter med skolen og foresatte i saker der de er involvert. Kommunen opplever at de er tett på og

---

<sup>18</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav c.

<sup>19</sup> Jf. Prop.46L (2017-2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

<sup>20</sup> Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.4

<sup>21</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav e.

<sup>22</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.6.



at de også avdekker avvik gjennom saker som er meldt til Statsforvalter. Dersom det oppdages avvik gjennom kommunens kanaler, rettes de opp blant annet gjennom endring av rutiner og informasjon til rektorene på virksomhetsmøtene. Kommunen bruker også sine erfaringer fra tidligere tilsyn. Kommunen forteller at det er en del aktivitetsplaner i skolene der de kan avdekke avvik, men at avdekkingen til nå har vært mer tilfeldig ut fra de sakene de er involvert i.

#### Avvikssystemet

Kommunen har et avvikssystem der ansatte kan registrere avvik som også omhandler regelverksbrudd på skolemiljøområdet. Rektor og ansatte bekrefter at de kjenner til systemet og at de har fått opplæring, men at dette er tatt lite i bruk. Flere ansatte sier at de oppfatter det sånn at kommunen ikke ønsker at de skal ta dette i bruk. Kommunen forteller at de ikke systematisk innhenter tilstrekkelig med informasjon til å vurdere om praksisen på skolene er i tråd med regelverket for varslings-, undersøkelses- og dokumentasjonsplikten. Videre forteller de at gjennom de konkrete sakene der kommunen er involvert kan de oppdage avvik. Det kan være saker hvor det ikke er varslet eller satt i gang undersøkelser tidlig nok. Videre forteller kommunen at de også oppdager avvik som at undersøkelsene ikke er brede nok. Kommunen opplever at skolene blir bedre og bedre og at det er færre avvik. Kommunen forteller at de etter hvert har fått omfattende rutiner, og at de har det på agendaen på enhetsledermøtene en gang i måneden. I intervjuene kom det også fram at kommunen følger opp saker som har vært hos Statsforvalteren. De følger opp at skolene gjør det som står i påleggene og tar en vurdering av det som er pålagt. Dersom de ser at det er en risiko for at andre skoler kan gjøre det samme, tas det opp i møter og sendes ut til rektorene.

Vi vurderer at kommunen hovedsakelig får informasjon om avvik og risiko for avvik gjennom konkrete elevsaker som de blir involvert i. Kommunen har et avvikssystem, men vi kan ikke se at dette gir informasjon om avvik på regelverksbrudd på aktivitetsplikten. Kommunen er i prosess med å få et nytt system for internkontroll, men det er ikke klart på tilsynstidspunktet i hvilken grad det kan være med på å avdekke slike avvik. Noen skoler har tatt i bruk Moava, men dette er fortsatt nytt og gir ikke i dag systematisk informasjon for å avdekke avvik. Kommunen har på nåværende tidspunkt fått mesteparten av informasjonen gjennom elevsaker og vi vurderer at dette blir for tilfeldig og derfor ikke oppfyller kravet om at internkontrollen skal være systematisk.

Når det gjelder å følge opp avvik og risiko for avvik kommer det fram i intervjuene at alle avvik som oppdages følges opp med revidering av rutiner og prosedyrer, og gjennomgang med rektorene i rektormøter. Vi har fått tilsendt dokumentasjon som viser endring av kommunens rutiner. Vi vurderer at kommunen tenker helhetlig og at intensjonen er å dele informasjon og opplæring med alle skolens rektorer som tar det tilbake til skolene. Vi har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon som viser at dette er systematisk, som internkontrollen krever. Vi vurderer at kommunen ikke avdekker avvik og risiko for avvik, og ikke følger opp avvik og risiko for avvik.

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

Kommunen forteller at arbeidet med rutinene har vært et arbeid i prosess siden 2017 og det jobbes fortløpende med disse. Kommunen forteller at de evaluerer sine rutiner hvert år, og at de reviderer planene sine oftere enn det på skolemiljøområdet og at det kan skje mange ganger i



løpet av ett år. Videre forteller kommunen at det som er med på å endre rutiner er blant annet saker som har vært til behandling hos Statsforvalteren. I tillegg er blant annet kommunesamlinger og nyere forskning med på å se behov for endring. Kommunen forteller at de også endrer sine rutiner etter innspill fra skolene.

Vi ser at kommunen har fokus på rutiner, prosedyrer og veiledere for skolene, og at kommunen både justerer og lager nye rutiner med jevne mellomrom. Dette kommer frem av dokumentene vi har fått tilsendt. Vi ser imidlertid at dette arbeidet ofte er basert på tilfeldig informasjon som kommunen får, eller andre hendelser som fører til at kommunen ser et annet eller nytt behov i rutinene. Vi vurderer derfor at kommunens arbeid med å evaluere skriftlige rutiner og andre tiltak, og eventuelt forbedre dem, ikke oppfyller kommunelovens krav til systematisk arbeid med internkontrollen.<sup>29</sup>

### Våre konklusjoner

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

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

#### **2.2.3 Varsler alle som arbeider på skolen, 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?**

*Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.<sup>23</sup> Hvis noen som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen krenker en elev, skal de varsle rektor. Hvis det er en i skoleledelsen som står bak krenkelsen(e), skal skoleeier varsles direkte av den som fikk mistanke eller kjennskap til krenkelsen(e).<sup>24</sup>*

*Det skal være lav terskel for hva som skaper «mistanke om» eller «kjennskap til» at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Mistanke kan oppstå på bakgrunn av observasjoner av eleven, tilbakemeldinger på undersøkelser, beskjeder fra foreldre eller medelever, eller aktivitet i sosiale medier, mv. At en elev verbalt sier fra at han eller hun opplever mistrivsel på skolen, oppfyller kravet til at den som arbeider på skolen har «kjennskap». Det kan ikke forventes at elever bruker lovens ordlyd eller voksnes begreper når de sier fra.<sup>25</sup>*

#### Varsling ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

Rektor svarer ja i Reflex på at alle som arbeider på skolen varsler til rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skriver at han er nytilsatt på skolen, og at det nå er utarbeidet en skriftlig varslingsrutine som nå implementeres.

I intervju forteller rektor at de har hatt flere diskusjoner i personalet for når det skal varsles til rektor. I denne forbindelse skal de ansatte ha varsling som fast punkt på agendaen på teammøter. Det er opprettet et dokument som heter varslingsdokument, som skal fylles ut og

<sup>23</sup> Jf. oppl. § 9 A–4 andre ledd.

<sup>24</sup> Jf. oppl. § 9 A–5.

<sup>25</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.



leveres til rektor når de ansatte har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Rektor er ikke kjent med om kommunen har egne rutiner for varsling, men at det er en forventning om at det skal varsles, og at skolene skal ha varslingsrutiner.

De ansatte svarer i RefLex og i intervju at de varsler dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Noen varsler direkte til rektor og har tatt i bruk det nye varslings skjemaet, mens noen varsler nærmeste leder, sosiallærer, teamet eller kontaktlærer. Flere ansatte forteller at de kjenner til de nye rutinene for varsling, men ikke alle kjenner til disse.

Av elevsaker vi har fått innsyn i, ser vi at ansatte i noen saker hvor de har fått mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, har varslet sosiallærer som har varslet rektor, eller at de har varslet direkte til rektor. Skolen har redegjort for varsling i sakene som var før nytt varslings skjema ble tatt i bruk, men disse varslene er ikke ytterligere dokumentert. Nå er skolens rutine at alle varsler skal gå til rektor, og det er uklart om det tidligere var delegert til andre. På bakgrunn av intervjuene og elevsakene kan vi ikke finne det sannsynliggjort at alle ansatte varsler til rektor.

Det er vårt inntrykk at alle ansatte vet at de skal varsle dersom de har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, men at ikke alle er kjent med at varselet skal til rektor. Der noen varsler kontaktlærere, teamet eller sosiallærer, er dette ikke i henhold til rutinen, og vi vurderer at denne praksisen kan medføre at ikke alle varsler faktisk kommer frem til rektor. Dette gjelder særlig i de tilfellene der ansatte varsler til kontaktlærer. Vi vurderer at det derfor ikke er sannsynliggjort at alle ansatte varsler til rektor.

#### *Varsling ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen*

Ansatte svarer ja i RefLex på spørsmål om de varsler rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. I svarene kommer det fram at ingen av de ansatte har vært involvert i en slik sak, men alle kjenner til at det er en egen rutine og et eget dokument som skal fylles ut i slike saker. På spørsmål om de ville varslet skoleeier dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen krenker en elev svarer de aller fleste ja, og flertallet viser til et eget skjema for disse sakene. Noen opplyser at de ville sett an situasjonen før de ville meldt fra til skoleeier.

Når det gjelder tilfeller der det er mistanke om at ansatte krenker elever, kommer det frem i intervjuene at det er noe ulik praksis og forståelse av plikten til å varsle. Hovedinntrykket er likevel at de ansatte vil varsle rektor dersom mistanken gjelder en ansatt, og at de vil varsle skoleeier hvis det er mistanke om at en i ledelsen krenker. Vi ser likevel at praksis og forståelse av dette ikke omfatter alle ansatte. Ulik forståelse av regelverket kan medvirke til at rektor og skoleeier ikke blir varslet i tide. Vi ser også at ikke alle ansatte er kjent med hvordan varslingsplikten skal ivaretas ved mistanke om eller kjennskap til at en elev krenkes av en i ledelsen. Det kan av den grunn ikke sannsynliggjøres at alle ansatte varsler skoleeier i slike saker. Vi vurderer derfor at ikke alle som arbeider på skolen varsler til skoleeier ved mistanke om eller kjennskap til at en elev krenkes av en i skolens ledelse.



## Vår konklusjon

Ikke alle som arbeider på skolen varsler 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.

### 2.2.4 Varsler rektor til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev?

*Rektor skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller.<sup>26</sup> Hva som er et alvorlig tilfelle, beror på en skjønnsmessig vurdering. Formålet med at rektor i alvorlige tilfeller skal varsle skoleeier, er at skoleeier i slike tilfeller bør gjøres kjent med saken og involvere seg i hvordan saken løses.<sup>27</sup> Rektor skal også varsle skoleeier i alle tilfeller hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev.<sup>28</sup>*

Skoleeier svarer ja i RefLex på spørsmål om rektor varsler til skoleeier i alvorlige saker, og i saker hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev. Skoleeier utdyper at de har mottatt varsler fra rektor, og at alle saker som går til behandling hos Statsforvalteren er kjent for dem. Skoleeier viser til sine rutiner, og et eget varslingsskjema for saker der en elev er krenket av en ansatt og for alvorlige saker. De har også i rutinen sin en oversikt over hva som kan anses som alvorlige saker.

Rektor svarer ja på spørsmål i RefLex om han varsler til skoleeier ved alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev. Rektor forteller at terskelen er lav for å melde saker, og for å få veiledning fra skoleeier.

Statsforvalteren vurderer at rektor er kjent med at skoleeier skal varsles i alvorlige saker, og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev. På bakgrunn av den informasjonen vi har fått fra rektor, skoleeier og i elevsaker, vurderer vi at det er sannsynliggjort at rektor varsler til skoleeier ifølge kommunens rutiner.

## Vår konklusjon

Rektor varsler til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev.

### 2.2.5 Varsler alle som arbeider på skolen, i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad?

*All mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal varsles, og tidspunktet for varsling må blant annet stå i forhold til sakens alvor. Alle som arbeider på skolen, må kjenne til hvordan og når varsling skal skje. Vurderingen av hvor raskt varslinger skal skje til rektor, må gjøres fra sak til sak og ta hensyn til at skolemiljø saker er tidssensitive. I noen tilfeller vil det være nødvendig å varsle rektor straks, mens det i andre tilfeller kan være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer eller lignende.<sup>29</sup> Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.*

<sup>26</sup> Jf. oppl. § 9 A–4 andre ledd.

<sup>27</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.

<sup>28</sup> Jf. oppl. § 9 A–5.

<sup>29</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.





*Hvis noen som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen eller en i skolens ledelse krenker en elev, skal de varsle rektor/skoleeier straks.<sup>30</sup>*

#### *Varsling ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø*

De fleste ansatte svarer ja på spørsmål i RefLex om ansatte alltid varsler så raskt som saken tilsier når de har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Flere utdyper at de drøfter mange saker i teamet, og undersøker saken og vurderer om det er behov for å varsle. Det kommer også fram i RefLex at de ansatte snakker med elevene først, og prøver å løse saken på teamet før den varsles til rektor. Det kommer også fram at alvorlige saker varsles umiddelbart.

I intervjuene kommer det fram at ansatte er usikre på rutinene for når ulike saker skal varsles. Noen opplyser at sakene drøftes i teamet først, og at det da kan ta en uke før de varsles til rektor. Det kommer også fram i intervjuene at ansatte undersøker saken før de varsler.

På bakgrunn av svarene i RefLex, i intervjuer og i elevsakene vurderer vi at ansatte varsler raskt i alvorlige saker. Det kan imidlertid ta lengre tid før det varsles i andre saker, da flere saker drøftes i team og undersøkes først. Vi finner at det ikke er sannsynliggjort at skolen har en felles forståelse for hvor raskt de skal varsle i andre saker enn de som oppleves som alvorlige. I kommunens rutine *Plan for helhet og sammenheng i arbeid med skolemiljøet* (om varsling) er det en rutinebeskrivelse for varsling kun når det gjelder mobbing og krenkelser, og ikke når eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø av andre årsaker. På bakgrunn av dette er vår vurdering at det vil være saker som ikke blir varslet i tide. Vi vurderer derfor at ikke alle som arbeider på skolen varsler i tide etter oppl. § 9 A-4.

#### *Varsling ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen*

Rektor svarer ja i RefLex på spørsmål om det varsles til skoleeier så raskt som saken tilsier, i saker hvor det er mistanke eller kjennskap til krenkelser fra ansatte på skolen, og straks ved mistanke om eller kjennskap til krenkelser fra en annen i skoleledelsen. Rektor presiserer at dette ikke har vært aktuelt siden han ble rektor. Rektor svarer i intervju at i slike tilfeller ville han ha varslet skoleeier umiddelbart.

Vi har ikke mottatt saker som viser dette, men på bakgrunn av svar i RefLex og intervjuer mener vi at det er sannsynliggjort at rektor varsler skoleeier så raskt som saken tilsier.

### **Vår konklusjon**

Ikke alle som arbeider på skolen varsler i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.

#### **2.2.6 Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten?**

*Skolen har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle.<sup>31</sup>*

*Opplæringsloven stiller ikke formkrav til varslene, og de kan derfor være skriftlige eller muntlige. Når det varsles muntlig må rektor sørge for at varselet dokumenteres skriftlig, og at det finnes på et slikt*

---

<sup>30</sup> Jf. oppl. § 9 A-5.

<sup>31</sup> Jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.



*format at det kan tas ut og overleveres til statsforvalteren dersom det skulle være aktuelt i tilsyn eller i en sak i håndhevingsordningen.<sup>32</sup>*

Rektor forteller i intervjuet at de har utarbeidet et nytt dokument for varsling. Dette ble innført over nyttår, vinteren 2023. Skjemaet er lett tilgjengelig for alle, det ligger både i OneNote og det henger kopier ved hans kontor. Skjemaet skal fylles ut, signeres og leveres til rektor. Skjemaet blir lagt i elevens mappe. I alvorlige saker og i saker etter § 9 A-5 der varslene skal til skoleeier, sendes disse gjennom arkivsystemet, og dokumentasjonen blir da lagret i elevmappen.

Ansatte oppgir i sine svar at skolens nye rutine for varsling er et skriftlig skjema som skal leveres til rektor. Varslingsskjemaet legges i elevmappen. I tillegg dokumenterer den enkelte ansatte i OneNote. Noen ansatte er ikke kjent med de nye rutinene, og er usikre på hvordan de skal dokumentere varslene og hvem som skal motta disse.

I elevdokumentasjonen ser vi et skille når det gjelder før, og etter, innføring av ny rutine. Tidligere ble ikke varslene dokumentert, mens vi i de nyere sakene ser at skolens varslingsskjema er tatt i bruk. Rektor informerte i intervju at dette nå implementeres på skolen, og at de har brukt mye tid felles for å drøfte varsling og rutinene rundt dette.

Samlet sett vurderer vi at skolens nye system for varsling ikke er gjort kjent for alle, og at det ikke er etablert en felles praksis og enhetlig forståelse for hvordan varsler til rektor skal dokumenteres.

## **Vår konklusjon**

Skolen dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

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

*Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.<sup>33</sup> Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes.<sup>34</sup> Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.*

Skoleeier uttalte i intervju at underøskelsene skal starte straks, og at dette står i *Plan for helhet og sammenheng i undersøkelsene*. Rektor opplyser i intervju at undersøkelser starter raskt, i det øyeblikket han får varsel. De ansatte svarer i intervju at undersøkelsene skal starte straks eller så raskt som mulig. Noen ansatte utdyper at det er litt avhengig av timeplan og bemanning, og at noen ganger skjer det kanskje ikke før det har gått en til to dager. Hvis for eksempel sosiallærer skal undersøke, er det ikke alltid hun har tid med en gang. Noen ansatte utdyper at de som regel starter med en samtale med eleven som ikke har et trygt og godt skolemiljø.

<sup>32</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.7.3.

<sup>33</sup> Jf. oppl. § 9 A–4 tredje ledd.

<sup>34</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.5.



I skoleeiers rutine *Plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljøet*, står det at rektor har plikt til snarest å undersøke det som har skjedd. I skolens nye rutine *9a- Delplikt 4 - Rutinebeskrivelse* står det ikke hvor raskt en sak skal undersøkes.

Både rektor og ansatte gir i intervju uttrykk for at undersøkelser skal starte raskt. I elevdokumentasjonen kommer det imidlertid frem at det er variasjon når det gjelder hvor raskt skolen setter i gang med undersøkelser. Vi ser at det varierer fra samme dag/en dag til 31 dager før skolen undersøker en skolemiljøsak. I noen saker er det på grunn av mangelfull dokumentasjon vanskelig å se hvor lang tid det gikk før saken ble undersøkt.

Vi vurderer at skoleeier og skolens ansatte har en forståelse av at det er viktig å undersøke skolemiljø saker raskt. Samtidig ser vi at det ikke er en felles praksis på skolen når det gjelder hvor raskt undersøkelser skal starte, noe som gjenspeiles i elevsakene vi har mottatt. Alle ansatte kjenner ikke til skoleeiers rutine for hvor raskt saker skal undersøkes. Vi ser at undersøkelser ble iverksatt for sent i om lag halvparten av elevsakene vi har mottatt. Basert på en helhetlig vurdering mener vi at det ikke er sannsynlig at skolen alltid undersøker saken så raskt som saken tilsier.

### Vår konklusjon

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

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

*Ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev, skal undersøkelser settes i verk straks.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> Også her skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.*

Skoleeier uttalte i intervju at de undersøker saker de har ansvar for så fort som overhodet mulig når de får vite det; det skal skje den samme dagen. Skoleeier uttalte at normalt vil rektor håndtere en slik sak, med mulighet for bistand fra skoleeier. Skulle det imidlertid være en særlig krevende sak, skal ikke rektor sitte med det alene. Skoleeier forteller at det ved mistanke om at det er en i skoleledelsen som krenker, vil skoleeier undersøke saken dersom det er rektor som er mistenkt for å krenke en elev. Skoleeier forteller at dersom det er inspektør eller avdelingsleder som er mistenkt, er det rektor som skal undersøke saken, så lenge rektor ikke er inhabil.

På spørsmål om skolen undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, svarer rektor ja. Han forteller i intervju at han inviterer foresatte og eleven til skolen, og at eleven får fortelle først. Deretter snakker rektor med foresatte, og blir enige om hvordan de kan jobbe videre med dette. Videre forteller rektor at det er viktig å snakke med den ansatte raskt. På spørsmål i RefLex om hvorvidt de ansatte deltar i

---

<sup>35</sup> Jf. oppl. § 9 A–5.

<sup>36</sup> Jf. oppl. § 9 A–5.



undersøkelser av saker der ansatte er mistenkt for å krenke, svarte noen ansatte ja, mens andre svarte nei, og viste til at det er rektor som skal undersøke slike saker.

I kommunens rutine «*Ansatt eller leder i skolen mistenkes å krenke elev*» er det beskrevet at undersøkelser må «settes inn straks» i slike saker, og i kommunens rutine *Plan for helhet og sammenheng i arbeid med skolemiljøet* står det at rektor, etter å ha mottatt et slikt varsel, straks må undersøke videre og at saken skal håndteres umiddelbart. Vi kan ikke se at det er beskrevet i kommunens rutiner hvem som skal undersøke en sak dersom det er noen i ledelsen som er mistenkt for å krenke en elev.

Nesten ingen av sakene vi har mottatt er saker etter oppl. § 9 A-5. En av sakene dreier seg imidlertid om mistanke om krenkelser fra ansatte. Etter det vi kan se, ble saken håndtert av daværende rektor, men det er uklart hvor raskt undersøkelser ble satt i gang. Skolen opplyser i en kort redegjørelse for saksgangen to steder i saksmappen, at det ble avholdt et møte med foresatte 12 dager etter at foresatte hadde gjort rektor kjent med mistanke om krenkelser, og vi har mottatt referatet fra møtet. I loggen vi har mottatt i saken, står det imidlertid at rektor hadde møte med foresatte to dager etter at rektor ble gjort kjent med mistanken om krenkelser. Vi vurderer uansett at skolen ikke undersøkte denne saken i tide.

Ny rektor svarer på tilsynstidspunktet at han undersøker slike saker straks, og forklarer en fremgangsmåte som synes å være i henhold til skoleeiers rutine «*Ansatt eller leder i skolen mistenkes å krenke elev*». Det er vår vurdering at rektor anerkjenner at tempo er viktig i slike saker, og at rektor vet at det er han som skal undersøke saker der det er mistanke om at ansatte krenker. Vi finner det derfor sannsynliggjort at skolen vil undersøke nye saker der det er mistanke om at ansatt har krenket elev straks. Basert på en helhetlig vurdering vurderer vi at skolen undersøker saker etter oppl. § 9 A-5 straks.

Det er vår vurdering at skoleeier anerkjenner at tempo er svært viktig i slike saker. Vi har ikke mottatt enkeltsaker der skoleeier har undersøkt en § 9A-5-sak. Vi finner imidlertid ikke grunnlag for å betvile at skoleeier ville ha undersøkt en slik sak straks. Basert på en helhetlig vurdering av svar i RefLex og intervjuer, vurderer vi at det er sannsynlig at skoleeier undersøker saker etter oppl. § 9 A-5 straks.

### **Våre konklusjoner**

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

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

*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.<sup>37</sup>*

*Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem.<sup>38</sup> Eleven har rett til å bli hørt i skolemiljø saker.<sup>39</sup> 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.*

#### Undersøkelser i saker ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

Rektor forteller i intervju at det per nå er rektor og sosiallærer som styrer undersøkelsesfasen, og at de ønsker å få involvert kontaktlæreren og teamet på en bedre måte fremover. I intervjuer på skolenivå uttalte noen ansatte at hvem som utfører undersøkelsene avhenger av hvordan de skal gjennomføres og hva som skal gjøres. I intervjuene med de ansatte fremkom det at kontaktlærer ofte får ansvaret for å undersøke, men at det ikke er noen fast rutine for dette, og at alle involverte ansatte har ansvar for å gjøre observasjoner.

Når det gjelder hvordan saker undersøkes, sa rektor i intervju at de (sosiallærer eller kontaktlærer) starter veldig raskt med en samtale med eleven. Det er ofte sosiallærer som gjennomfører samtalen, men også kontaktlærer eller andre som har en god relasjon til eleven kan ha denne samtalen. Rektor uttalte videre at samtalen gjennomføres ved bruk av et skjema, som er ganske «vidt», og da får de elevens opplevelse. Deretter innkaller skolen til møte med foresatte. Rektor uttalte videre at ut fra dette, gjennomfører skolen kanskje en elevundersøkelse, sosiometrisk måling, og gjør de ansatte oppmerksomme på å følge med og observere. Rektor forteller at han har utarbeidet et observasjonsskjema, men at de må jobbe mer med hvordan dette skal brukes.

Rektor startet med å opprette logg på hvert barn, der de ansatte kan skrive notater på barnet, og hvor alle ansatte har et ansvar for dette. Skolen startet med dette i februar 2023. Rektor forteller videre at de undersøker mye ved hjelp av samtaler med eleven, men at det også er viktig med sosiometriske undersøkelser mv., og at de må jobbe mer med å konkludere etter sosiometriske undersøkelser. I intervjuene med de ansatte, svarte flere at de har deltatt i undersøkelsene. Flere ansatte uttalte at sakene undersøkes ved at det blir gjennomført samtaler med eleven, og at samtaler er det vesentligste i undersøkelsene. Noen ansatte nevnte også møter med foresatte, observasjoner og Klassetrivsel som undersøkelsesmetoder.

I elevsakene ser vi at skolen, med noen unntak, har gjennomført samtale med elevene som ikke har det trygt og godt om hvordan de opplever skolemiljøet sitt, som regel i form av skjematisk samtale med sosiallærer og eventuelt Klassetrivsel. Vi vurderer etter dette at skolen ivaretar elevenes rett til å bli hørt.<sup>40</sup> I alle elevsakene kan skolen også vise til samarbeidsmøter med foresatte. I et flertall av sakene kan skolen vise til noe bredere undersøkelser, slik som bruk av

<sup>37</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.4

<sup>38</sup> Jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12.

<sup>39</sup> Jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd.

<sup>40</sup> Jf. oppl. § 9A-4 femte ledd



sosiometriske undersøkelser. Vi ser imidlertid at skolen i flere av sakene ikke har sammenstilt og analysert resultatene fra Klassetrivsel.

I skolens nye rutinebeskrivelse *9A – Delplikt 4 – Rutinebeskrivelse* som rektor har vedlagt i RefLex, også benevnt som sjekkliste i dokumentet, nevnes undersøkelsesmetodene; samtale med eleven, samtale med foresatte, bruk av observasjonsskjema som et redskap for undersøkelsen, sosiometrisk måling og saken som tema på teammøte. Rektor skrev i RefLex at denne rutinebeskrivelsen er ny og under arbeid i personalgruppen. Vi vurderer at de ansatte i begrenset grad kjenner til den, selv om vi ser at flere ansatte særlig nevner observasjonsskjemaet. Vi vurderer at skolen er i utvikling på dette punktet.

På spørsmål om hvilke rutiner de ansatte skal følge når de skal undersøke skolemiljøsaker, viser skoleeier i intervju til malen for aktivitetsplan, som sier noe om hvordan saker skal undersøkes. Skoleeier viser videre til veilederen til aktivitetsplanen, og til *Plan for helhet og sammenheng i arbeid med skolemiljøet*. Skoleeier forklarer videre at de etterspør om skolen har brukt Klassetrivsel, og ønsker at Klassetrivsel skal brukes mer, også for å undersøke. Skoleeier sa også i intervju at de ser at skolens observasjoner ikke er systematiske nok, og at skolene bare har gjennomført en samtale.

I skoleeiers mal for aktivitetsplan står det at hvor grundige undersøkelser skolen skal sette i gang er avhengig av skjønn, formålet med undersøkelsene og hvilken situasjon man står overfor i hvert enkelt tilfelle. Det står også at skolen skal skrive inn hva skolen har gjort for å undersøke saken.

I kommunens *Plan for helhet og sammenheng i arbeid med skolemiljøet* står det noe nærmere informasjon om undersøkelsesmetoder som klassemiljøundersøkelse, elevsamtaler, samtaler med foresatte og systematisk observasjon. Det står ikke her noe nærmere beskrevet når de ulike metodene skal benyttes. Få eller ingen ansatte har i intervju spesifikt nevnt eller vist til at de kjenner til denne rutinen, men flere viser til at det ligger rutiner i kommunens kvalitetssystem. Vi ser imidlertid at i flere av enkeltsakene vi har mottatt, er undersøkelsesmetodene samtale med eleven, samtale med foresatte og Klassetrivsel brukt, men ikke systematisk observasjon.

Vi ser at skolen i noen få saker kun har benyttet undersøkelsesmetodene samtale med eleven og møte med foresatte, og vurderer at skolen burde ha undersøkt disse sakene ved hjelp av flere undersøkelsesmetoder. I et flertall av enkeltsakene ser vi at skolen har benyttet ulike undersøkelsesmetoder, slik som at Klassetrivsel er gjennomført, i tillegg til møte(r) med foresatte og samtale med eleven. Statsforvalteren mener at formålet med undersøkelsene ikke ivaretas slik loven krever i alle saker. Vi vurderer ut fra gjennomgangen av enkeltsaker og samtalene med de ansatte at det er uklart om skolens praksis alltid avdekker hvilke forhold som gjør at eleven ikke har det trygt og godt. Vi kan ikke se systematikken i undersøkelsene av sakene, og at de nye rutinene er godt nok implementert. Flere av enkeltsakene viser at ikke alle sakene blir undersøkt etter en faglig standard av hva som med rimelighet kan forventes.

Sett i lys av svarene fra de ansatte og elevsakene vi har mottatt vurderer vi at det ikke er etablert en helhetlig praksis eller felles forståelse på skolen for hvordan de skal undersøke skolemiljøsaker etter oppl. § 9A-4.



### Undersøkelser i saker ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen

På spørsmål om kommunen har rutiner eller en felles fremgangsmåte når det gjelder undersøkelser av sak der en ansatt, eller en leder, er mistenkt for å ha krenket en elev, svarte skoleeier i intervju at de har en rutine som handler om dette, «*Ansatt eller leder i skolen mistenkes for å krenke elev*», og at den som undersøker raskt skal ha en samtale med alle involverte parter. Skoleeier forteller videre i intervju at dersom rektor er mistenkt for å krenke, er det skoleeier som gjennomfører disse samtalene (undersøkelsene), og at det ellers er rektor som gjennomfører undersøkelsene.

Når det gjelder undersøkelser etter oppl. § 9A-5, står det i kommunens rutine «*Ansatt eller leder i skolen mistenkes å krenke en elev*» blant annet at situasjonen skal undersøkes grundig, og at det er viktig å høre både elevens og den ansattes mening og oppfatning av situasjonen. Det står også at parallelt med undersøkelsene kan også verktøy som for eksempel observasjoner, befarings og samtale med kollegaer benyttes, og at rektor utarbeider en vurdering på bakgrunn av hva undersøkelsene avdekker. I kommunens rutine *Plan for helhet og sammenheng i arbeid med skolemiljøet* står det tilsvarende at saken undersøkes grundig, og at både eleven og den ansatte skal høres. Det står også at det må innhentes informasjon fra både den ansatte det angår, og fra ansatte rundt den aktuelle ansatte som har observert ulike situasjoner.

Rektor forteller i intervju at han inviterer foresatte med eleven til skolen, og at eleven får fortelle først. Rektor uttalte videre at undersøkelsesfasen er litt utfordrende, da det er viktig å snakke med den ansatte raskt, men at man egentlig ønsker å observere litt. Rektor hører først om det er greit for foresatte at det er i orden at han snakker med den ansatte om situasjonen, og hvordan eleven opplever dette. Så fortsetter han undersøkelsene, og etter litt tid, fra to uker til maksimalt en måned, kaller han inn til nytt møte. Rektor viser til at han jobber med aktivitetsplan fra det første møtet, men i neste møte har han forslag til aktivitetsplan.

Vi ser ut fra intervjuene at skolen og skoleeier er opptatt av å undersøke denne typen saker grundig. Vi har mottatt en enkeltsak fra skolen som gjelder mistanke om at en ansatt har krenket en elev. Vi kan ut fra dokumentasjonen ikke se at rektor snakket med eleven for å undersøke nærmere de krenkelsene eleven skal ha vært utsatt for. Videre kan vi ikke se at rektor undersøkte med den ansatte om krenkelsene den ansatte var mistenkt for å ha utført. Vi ser at tidligere rektor snakket med de ansatte som var mistenkt for å ha krenket. Det er imidlertid beskrevet i loggen at samtalene handlet om «veiledning» og om «skolens ansvar i 9A-saker». Vi ser i dokumentasjonen lite spor av undersøkelser av eventuelle krenkelser, utover at rektor hadde møte med foresatte som meldte fra til skolen om krenkelsene. Vi vurderer derfor at skolen ikke gjorde de nødvendige undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

Ut fra en helhetsvurdering basert på intervjuer og enkeltsaker, vurderer vi at det ikke er sannsynlig at skolen gjennomfører nødvendige undersøkelser etter oppl. § 9 A-5, som ut ifra en faglig standard med rimelighet kan forventes, og ikke i tråd med fremgangsmåten som er beskrevet i skoleeiers rutine «*Ansatt eller leder i skolen mistenkes å krenke en elev*», som nevnt over.



Vi ser at skoleeier er opptatt av å undersøke denne typen saker grundig. Vi har ikke mottatt noen enkeltsaker der skoleeier har undersøkt saken. Ut fra en helhetsvurdering på bakgrunn av intervjuer og skoleeiers rutiner, vurderer vi at det er sannsynlig at skoleeier gjennomfører nødvendige undersøkelser etter oppl. § 9 A-5, som ut ifra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

### **Vår konklusjon**

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

Skoleeier gjennomfører de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

#### **2.2.10 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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>*

Skoleeier forklarer i intervju at de bruker Elements til å dokumentere skolemiljøsaker, og at dersom saken handler om en ansatt, etter oppl. § 9 A-5, blir noe opprettet i elevmappen, og noe i en nyopprettet mappe på den ansatte. Skoleeier skriver også inn i aktivitetsplanen som lagres i elevmappen. Skoleeier forteller at Elements er et arkivsystem, og ikke et saksbehandlersystem. I skoleeiers rutine «Ansatt eller leder i skolen mistenkes å krenke elev» står det at rektor skal skrive referat fra samtalen med henholdsvis eleven og den ansatte, og det står også hvor referatene skal arkiveres.

Rektor uttalte i intervju at det nok har vært slik at dokumentene lagres hos kontaktlærer, av praktiske årsaker, da ikke alle har tilgang til systemet. Rektor opplever at skolen i skoleåret 2022/2023 har blitt flinkere til å levere dokumentasjon til merkantilt ansatt, for å få dokumentasjonen inn i systemet. Dokumentasjonen må skrives ut, og sendes ned til scanning i byarkivet. Rektor og merkantilt ansatt kan legge inn dokumentasjon i elevmappene, men ikke læreren. Rektor opplever at de er ganske gode på å dokumentere, men de fører ofte «skyggeregnskap».

På spørsmål om hvordan de skal dokumentere undersøkelser, svarte ansatte i intervju at de ikke vet helt. Flere ansatte svarte at noe dokumentasjon blir lagt i OneNote nå. Referat etter formelle møter med foresatte hvor det har blitt sendt innkalling, blir stort sett sendt til arkivering i Elements. De ansatte har fått tydelig beskjed om at hvis de skal undersøke noe som ennå ikke er en formell sak, så skal det ikke i Elements, men i OneNote, hvor de kan notere direkte i den

---

<sup>41</sup> Jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.

<sup>42</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.7.3.





mappen hvis den ansatte har pratet med en elev om noe. Dette er en ny rutine. Noen ansatte sa i intervju at dette tidligere ble dokumentert på flere forskjellige måter.

I skolens nye rutine for undersøkelser står at det skal opprettes ny side for eleven på OneNote, og at kontaktlærer har ansvar for dette. Det står videre at all undersøkelse skal dokumenteres i OneNote, og at alle som har eleven har ansvar for dette.

I skoleeiers rutine *Plan for helhet og sammenheng i arbeid med skolemiljøet* står det at alt som omhandler oppfølging av aktivitetsplikten skal dokumenteres.

De ansatte vi snakket med har fått med seg at noe heretter skal dokumenteres i OneNote, men synes utover dette ikke å ha en felles forståelse for hva som skal dokumenteres, eller hvem som skal dokumentere de ulike delene av undersøkelsene. Vi vurderer også at dokumentasjonen i mange av enkeltsakene vi har mottatt, er mangelfull. Vi ser at det i noen saker mangler dokumentasjon slik som referat fra samtale med eleven. Selv om det i flere saker foreligger mye dokumentasjon, er det i disse sakene mangelfullt dokumentert når det gjelder skolens oppfyllelse av plikten til å undersøke elevens skolemiljø.

Skoleeier har sendt oss tre dokumenter med likelydende navn, «*Aktivitetsplan og dokumentasjon ved forhold meldt etter 9A*», den sist daterte er den som gjelder. I gjeldende «*Aktivitetsplan og dokumentasjon ved forhold meldt etter 9A*» og kommunens mal for aktivitetsplan, er det et felt hvor skolen skal oppsummere hva skolen allerede er kjent med, og hva skolen hittil har gjort. Det står at skolen skal dokumentere resultatet av undersøkelsene. Vi har mottatt noen få aktivitetsplaner, hvor resultatene av undersøkelsene er dokumentert. I et flertall av sakene ser vi imidlertid at resultatet av undersøkelser er for dårlig dokumentert, og vi ser i liten grad dokumentasjon av sammenstilling og analyse av undersøkelsene. Vi vurderer at skolen ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten i § 9A-4-saker.

Skoleeier uttalte i RefLex at ifølge rutinen skal skoleeier dokumentere sakene på lik linje med hvordan skolen skal dokumentere, og at hvilke mapper dokumentasjonen skal legges i, er regulert i rutinene. I kommunens rutine *Plan for helhet og sammenheng i arbeid med skolemiljøet* står det at kommunens *Mal for dokumentasjon ved forhold meldt etter kapittel 9A*, sikrer at dokumentasjonskravet i lovverket blir oppfylt og skal benyttes, og at rektor vurderer hvilke dokumenter som ellers er relevante for saken. Disse skal arkiveres i elevens mappe i Elements. Vi har ikke mottatt noen enkeltsaker fra skoleeier. På bakgrunn av en helhetlig vurdering av intervju med skoleeier og skoleeiers rutiner, vurderer vi at det er sannsynliggjort at skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

### **Vår konklusjon**

Skolen dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.



### 3 Statsforvalterens reaksjoner

#### 3.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:<sup>43</sup>

- 1) Kommunen skal sikre at alle som arbeider på skolen, oppfyller plikten til å varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.<sup>44</sup>
  - a. Kommunens internkontroll må være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten.
  - b. Kommunen må avdekke og følge opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.
  - c. Alle som arbeider på skolen må varsle, ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.
  - d. Alle som arbeider på skolen, må varsle i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.
  - e. Skolen må dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.
- 2) Kommunen skal sikre at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.
  - a. Kommunens internkontroll må være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.
  - b. Kommunen må avdekke og følge opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.
  - c. Skolen må undersøke saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
  - d. Skolen må gjennomføre de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.
  - e. Skolen/skoleeier må dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

#### 3.2 Oppfølging av påleggene

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

---

<sup>43</sup> jf. kommuneloven § 30-4

<sup>44</sup> jf. opplæringsloven § 9A-4 og 9A-5



Frist for retting er 29.03.2024. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

#### **4 Kommunen har rett til å klage**

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

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen.<sup>45</sup> Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet.<sup>46</sup>

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.<sup>47</sup>

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 18.12.2023

Astrid Minutella Moe, tilsynsleder

Siri Vang Ihler, tilsynsmedlem

#### **5 Dokumenter**

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

Tilsendte prosedyrer/rutiner:

- Ansatt eller leder i skolen mistenkes å krenke en elev
- Informasjonsplakat- Er du voksen og utfører arbeid ...
- Informasjonsskriv om barns/elevs psykososiale miljø
- Plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljøsaker
- E-post til andre aktører, informasjon om lovverk om trygt og godt barnehage- og skolemiljø
- Varsel til skoleeier i skolemiljøsaker
- Varsel til skoleeier etter § 9A-4 – Alvorlige skolemiljøsaker (Rutine)
- Veileder til aktivitetsplan og forhold meldt etter § 9A
- Varslingsskjema § 9A-4 med logo
- Varslingsskjema § 9A-5 Kjølberg
- Skjema for varsel til skoleeier i skolemiljøsaker
- 9A- Delplikt 4 – Rutinebeskrivelse
- Observasjonsskjema Kjølberg skole
- (§ 9A-4- delplikt – varsle – Kjølberg skole)
- (§ 9 A-4 – delplikt – undersøke – Kjølberg skole)

---

<sup>45</sup> jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

<sup>46</sup> jf. forvaltningsloven § 42

<sup>47</sup> jf. forvaltningsloven § 18



Skjema og maler:

- Varsel til skoleeier i skolemiljøsaker (Rutine og varslingsskjema i ett)
- Varsel til skoleeier etter § 9A-4 - Alvorlige skolemiljøsaker (Varslingsskjema)
- Aktivitetsplan og dokumentasjon ved forhold meldt etter § 9 A.

Annet:

- Dokumentasjon i et utvalg av elevsaker fra kommunen/skolen
- Fredrikstad kommunes redegjørelse for kommunens internkontroll