



Tilsynsrapport

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

Lier kommune og Sylling skole





Sammenheng

Vi fører tilsyn med Lier kommune. Temaet for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at Sylling skole 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.

I tilsynet ser vi at Lier kommune og Sylling skole oppfyller tidskrav og krav til hva man med rimelighet kan forvente ut fra en faglig standard når det gjelder plikten til å undersøke, og plikten til å sette inn tiltak i en sak hvor en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.¹ Vi ser at både kommunen og skolen er opptatt av å ivareta elevenes rett til å bli hørt. Videre ser vi at hva som er til barnets beste vurderes konkret i skolemiljøsakene.

Lier kommune har utarbeidet en internkontroll som skal sikre at blant annet undersøkelses – og tiltaksplikten oppfylles på skolene i kommunen. Vi ser at kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre dette, men vurderer at disse ikke er gjort kjent blant skolens ansatte. Gjennom tilsynet har vi avdekket avvik på dokumentasjon av undersøkelses – og tiltaksplikten. Vi ser dermed at det ikke er etablert en felles rutine for dokumentasjon på disse områdene.

Kommunen viser til at den er i utvikling når det gjelder internkontrollen på skolemiljøområdet, og at den stadig arbeider for å sikre regeletterlevelsen. Lier kommune har flere måter å avdekke avvik og risiko for avvik på skolemiljøområdet, men vi vurderer at kommunens internkontroll på nåværende tidspunkt ikke er systematisk og tilpasset kommunen. Kommunens internkontroll har ikke avdekket avvik på dokumentasjonsplikten.

Lier kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort en endring 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 **18.09.2024**.

¹ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.



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	Styringstiltak og styrende dokumenter.....	7
3.1.2	Praksis for undersøkelsesplikten.....	8
3.1.3	Praksis for tiltaksplikten	12
3.2	Vurdering av om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at undersøkelsesplikten og tiltaksplikten blir oppfylt	17
3.2.1	Har kommunen nødvendige rutiner og prosedyrer?.....	17
3.2.2	Avdekker og følger kommunen opp avvik og risiko for avvik?	18
3.2.3	Dokumenterer kommunen internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig?	22
3.2.4	Evaluerer kommunen de skriftlige prosedyrene og andre tiltak i internkontrollen, og forbedrer disse ved behov?	22
4	Vår konklusjon	23
5	Pålegg om retting	23
5.1	Oppfølging av påleggene	24
6	Kommunen har rett til å klage	24



1 Innledning

Vi fører tilsyn med offentlige skoler.²

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.³

1.1 Kort om kommunen

Lier kommune har 28 470 innbyggere (2023). Kommunen har tolv grunnskoler, hvorav åtte er barneskoler, to er ungdomsskoler og to er både barne – og ungdomsskole. I følge GSI har kommunen totalt 3482 elever i grunnskolen per 16.04.2024. Sylling skole er en barne- og ungdomsskole med totalt 267 elever.⁴

1.2 Om gjennomføring og tema for tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Lier 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 beskrivelser av egen praksis og 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.⁵ Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 30.04.2024. Kommunen har ikke kommentarer til innholdet i rapporten, men har ettersendt et referat som er hensyntatt i denne rapporten. 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 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 X kommune gjennom sin internkontroll sikrer at undersøkelsesplikten og tiltaksplikten blir oppfylt er til slutt.

² Jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

³ Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

⁴ I følge GSI per 16.04.2024.

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



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.⁶ Retten er individuell, og det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt.

For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt 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.⁷ Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks.⁸ 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.⁹

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

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem.¹⁰ Eleven har rett til å bli hørt i skolemiljøsaker.¹¹ Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle

⁶ Jf. opplæringsloven §§ 9 A-1 og 9 A-2.

⁷ Jf. opplæringsloven § 9 A-4 tredje ledd.

⁸ Jf. opplæringsloven § 9 A-5.

⁹ Jf. opplæringsloven § 9 A-5.

¹⁰ Jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12.

¹¹ Jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd.



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.¹²

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.¹³ 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.¹⁴ Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset størrelsen på skolen og særpreget, aktivitetene og risikoforholdene ved skolen.¹⁵ 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

¹² Jf. opplæringsloven § 9 A-5.

¹³ Jf. opplæringsloven § 9 A-4 syvende ledd.

¹⁴ Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd.

¹⁵ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.



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 Styringstiltak og styrende dokumenter

Organisering og ansvar

Kommunedirektøren er øverste leder for administrasjonen i Lier kommune. Administrasjonen er videre organisert i fem kommunalområder, hvor ett av disse områdene er oppvekst. Dette området omfatter barneverntjenesten, PPT, voksenopplæring samt barnehage og skole. Leder for området er kommunalsjef for oppvekst.

Kommunedirektøren har ansvaret for kommunens internkontroll. For skoleområdet er arbeidsoppgaven delegert til kommunalsjef for oppvekst. Oppvekststaben i kommunen består også av tre rådgivere som bistår kommunalsjefen i arbeidet med blant annet internkontroll. Videre har kommunen en fagleder for kvalitet som har ansvar for den daglige ledelsen av kommunens kvalitetssystem, samt bistand knyttet til arbeidet med kommunens internkontroll. Fagleder for kvalitet arbeider på tvers av kommunalområdene.

Styringstiltak og styrende dokumenter

Kommunen benytter et kvalitetssystem, ved navn Rettesnora, som gjelder for alle virksomhetene, herunder skoler, i Lier kommune. Kvalitetssystemet består av en dokumentmodul for rutiner,



prosedyrer og støtteverktøy. Videre består systemet av en modul for avvikshåndtering, risikovurderinger og årshjul. Kommunen beskriver at hensikten med kvalitetssystemet er å sikre etterlevelse av lover og regler, støtte opp under god virksomhetsstyring og god tjenesteleveranse, samt bidra til utvikling og forbedring.

Som en del av internkontrollen benytter kommunen Moava for å sikre regeletterlevelse. Her brukes et årshjul med satte frister for gjennomføring av ulike styringstiltak.

I redegjørelsen sin viser kommunen også til at kommuneområdet oppvekst har faste møtepunkter med virksomhetsledere, rektorene, gjennom blant annet dialogmøter, rektormøter og faglig arena for alle skoleledere som arrangeres jevnlig.

Et ytterligere styringstiltak som kommunen har iverksatt er risikovurderinger på skolemiljø. Kommunen viser til at de ønsker et kvalitetssystem og en internkontroll med en risikobasert tilnærming. Lier kommune har foretatt en egen risikovurdering av manglende trygt og godt psykososialt barnehage- og skolemiljø. Videre er skolene i kommunen pålagt å gjennomføre en egen risikovurdering av oppfyllelsen av delpliktene i aktivitetsplikten.

Kommunens styrende dokumenter for internkontrollen er *Årshjulet Moava, Prosedyre for risikovurdering og Skoleeier, ansvar og organisering*.

Det er i hovedsak to dokumenter som beskriver hvordan ansatte skal oppfylle undersøkelses- og tiltaksplikten. Lier kommune har lagt opp til at flest mulig planer, rutiner og lignende utarbeides felles og på overordnet nivå. I tillegg kan hver skole tilpasse egne rutiner og planer, og lagre disse i kommunens dokumentmodul. Sylling skole har sendt inn sin lokale rutine, *Sylling skole – Trygt og godt skolemiljø*¹⁶.

Kommunens to dokumenter som i hovedsak beskriver undersøkelses- og tiltaksplikten er: *Trygt og godt skolemiljø – opplæringsloven kapittel 9 A*¹⁷ og *Plan for inkluderende barnehage – og skolemiljø*¹⁸.

3.1.2 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.¹⁹ Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes.²⁰ Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

Kommunen og skolen har flere rutiner og dokumenter som sier noe om hvor raskt en sak skal undersøkes. I Lier kommunes rutine for 9 A står det at saken skal undersøkes snarest og at det skal være lav terskel for å undersøke. I Sylling skoles rutine står det at undersøkelsene

¹⁶ Heretter kalt: Skolens rutine.

¹⁷ Heretter kalt: Kommunens rutine for 9 A.

¹⁸ Heretter kalt: Kommunens plan for 9 A.

¹⁹ Jf. oppl. § 9 A–4 tredje ledd.

²⁰ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.5.



fortrinnsvis skal starte samme dag som en får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt.

Rektor viser i RefLex til beskrivelsen av undersøkelsesplikten i de ulike rutinene skolen og kommunen har. I intervju svarer rektor at skolen starter undersøkelser med en gang de har mistanke om eller kjennskap til at en elev opplever et utrygt skolemiljø. Rektor utdyper i intervju at skolen vanligvis starter undersøkelsene samme dag eller påfølgende dag, alt etter hva som er praktisk gjennomførbart.

I intervjuene svarer de fleste ansatte at skolen starter opp undersøkelser samme dag eller påfølgende dag. Noen av de ansatte svarer at man kan se an alvorlighetsgraden, men at det bør gjennomføres en samtale med den aktuelle eleven samme dag som skolen får mistanke om eller kjennskap til at eleven ikke har det trygt og godt.

I et fåtall av elevsakene kan det se ut som at undersøkelsene ikke kom i gang raskt nok. Vi ser likevel i et flertall av sakene at skolen iverksetter undersøkelser snarest.

Vår vurdering er at skolen har sannsynliggjort at den vil undersøke saken snarest ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Vår konklusjon

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.²¹ Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret. Barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Kommunen har en egen rutine for varsling og oppfølging etter opplæringslovens § 9 A-5. I denne rutinen er tidskravet spesifisert til at ledelsen ved skolen skal iverksette undersøkelser *straks* i slike saker.

Rektor svarer i intervju at skolen ville undersøkt slike saker raskt. Rektor trekker frem resultatene fra Elevundersøkelsen for 2023 som viste at det var flere elever som mente at de ble utsatt for krenkelser av ansatte. Skolen startet da undersøkelser umiddelbart gjennom elevsamtaler og fikk avdekket at dette ikke var tilfelle. Rektor sier i intervju at det er skolens ledelse som vil undersøke i slike saker.

De ansatte svarer i intervjuene at de ikke er kjent med slike saker ved skolen, men at de vet at det vil være skoleledelsen som undersøker i saker hvor elever opplever seg krenket av voksne på skolen. Noen ansatte nevner også resultatene fra Elevundersøkelsen, og at skoleledelsen startet undersøkelser med en gang.

²¹ Jf. oppl. § 9 A-5.



I tilsynsperioden er det ikke sendt inn elevsaker der ansatte er mistenkt for å krenke elever på Sylling skole. Statsforvalterens observasjoner og vurderinger er derfor basert på hva rektor og de ansatte har svart i RefLex, intervjuene og i rutineene som gjelder for kommunen og skolen.

Basert på dette, mener vi skolen har sannsynliggjort at den vil undersøke straks ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en ansatt.

Vår konklusjon

Skolen undersøker 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.²² Også her skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Skoleeier svarer i RefLex og i intervju at dersom de skulle motta varsel om krenkelser fra en i skolens ledelse, ville de startet undersøkelser straks. Skoleeier utdyper dette med at de ville startet samme dag, eller dagen etter hvis varselet kom på ettermiddag eller kveld.

I tilsynsperioden er det ikke sendt inn elevsaker der noen i skolens ledelse er mistenkt for å krenke elever på skolen. Våre observasjoner og vurderinger er derfor basert på hva skoleeier har svart i RefLex, intervju og rutineene som skoleeier har sendt oss.

På bakgrunn av dette vurderer vi at det er sannsynliggjort at skoleeier vil undersøke saken straks ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en i skolens ledelse.

Vår konklusjon

Skoleeier 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.²³

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem.²⁴ Eleven har rett til å bli hørt i skolemiljø saker.²⁵ 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.

²² Jf. Oppl. § 9 A-5.

²³ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.4

²⁴ Jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12.

²⁵ Jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd.



De tidligere nevnte rutineene for kommunen og skolen beskriver ulike måter å undersøke på og viser også til hvilke undersøkelser som ligger fast gjennom skoleåret. Det gjelder blant annet Elevundersøkelsen, elevsamtaler og bruk av kartleggingsverktøyet Spekter²⁶.

Rektor svarer bekreftende i RefLex på at skolen oppfyller undersøkelsesplikten. Rektor viser også til de ulike rutineene kommunen og skolen har. Videre forklarer rektor at de mest brukte undersøkelsesmetodene er samtaler, samarbeidsmøter, systematiske og usystematiske observasjoner og bruk av ulike kartleggingsverktøy, som Spekter og Innblikk.

Alle de ansatte svarer bekreftende i RefLex på at skolen oppfyller undersøkelsesplikten. Flertallet av de ansatte forteller i intervjuer at de ofte vil starte undersøkelsene gjennom elevsamtaler og observasjoner. I tillegg kan de benytte ulike kartleggingsverktøy, og viser også til at det er en fast rutine med Elevundersøkelsen og bruk av Spekter. Flere viser til at de tilpasser undersøkelsene til den enkelte sak, og at noen saker krever bredere undersøkelser enn andre.

Vi ser at skolen benytter ulike undersøkelsesmetoder i elevsakene vi har fått tilsendt. I de fleste av sakene vurderer vi at skolen har undersøkt bredt og gjort de undersøkelsene som er rimelig å forvente. I et fåtall av sakene mangler undersøkelser som tar sikte på å avdekke bakenforliggende årsaker og/eller undersøkelser av konteksten krenkelser skjer i.

I RefLex svarer skoleeier bekreftende på at undersøkelsesplikten oppfylles. Skoleeier opplyser at den ikke har mottatt varsler der noen i skolens ledelse er mistenkt for å krenke en elev i tilsynsperioden. Skoleeier sier i intervju at det er skoleeier som ville hatt ansvar for å undersøke i en slik sak, og at de mest sannsynlig ville undersøkt gjennom samtaler med de ulike involverte.

Både skoleeier og skolen er opptatt av at elevene skal bli hørt. Dette kommer tydelig fram i samtlige intervjuer. Det understøttes også av kommunens og skolens rutiner. I tillegg er det et eget punkt i aktivitetsplanen som omhandler elevens opplevelse av situasjonen, hvor det henvises til barnekonvensjonens artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt. I elevsakene ser vi at elever blir hørt, og at deres synspunkt er gjengitt i aktivitetsplanen eller i logg. Statsforvalteren vurderer at skolen og skoleeier sørger for at involverte elever blir hørt.

Vi vurderer ut fra svarene i intervjuene og elevsakene vi har fått tilsendt, at skolen gjør de undersøkelsene som er rimelig å forvente. Basert på skoleeiers svar og innsendte rutiner, vurderer vi at det er sannsynliggjort at skoleeier ville undersøkt i samsvar med loven.

Vår konklusjon

Skolen og skoleeier gjør de undersøkelsene som ut fra en faglig standard 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.²⁷ 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

²⁶ [Spekter | Universitetet i Stavanger \(uis.no\)](https://www.uis.no/)

²⁷ Jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.



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.²⁸

Rektor og de ansatte svarer bekreftende i RefLex og intervjuer, og viser til at undersøkelsene dokumenteres i aktivitetsplanen. Skolen beskriver aktivitetsplanen som et levende dokument som justeres ved evaluering av tiltak.

I elevsakene ser vi resultater fra ulike undersøkelser dokumentert i aktivitetsplanen. I flere av sakene er resultatene gjengitt utfyllende, mens det er mer mangelfullt i andre. I noen saker ser vi mangelfull sammenstilling og analyse av funn fra undersøkelser. Vi mener også at innholdet i referater i noen saker blir for overordnet.

Flere av de ansatte sier de har egne notater, for eksempel knyttet til analyse av resultater av undersøkelser, og at disse ikke nødvendigvis er dokumentert eller arkivert andre steder. Vi vurderer at dette utgjør en risiko for at undersøkelser som blir gjennomført, ikke blir dokumentert. Det er uklart for oss hvordan saker hvor undersøkelser viser at eleven har det trygt og godt på skolen, blir dokumentert i og med at det da ikke utarbeides en aktivitetsplan. Vi vurderer derfor at det ikke er sannsynliggjort at skolen vil dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Skoleeier svarer i RefLex at undersøkelser dokumenteres i aktivitetsplanen. Skoleeier utdyper dette ved å vise til at det i aktivitetsplanen står at referater fra samtaler og møter skal lagres i elevens mappe. Skoleeier sier i intervju at aktivitetsplanen skal arkiveres i kommunens arkivsystem. Vi vurderer at det er sannsynliggjort at skoleeier vil dokumentere 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.

3.1.3 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.²⁹ 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 tiltak blir satt inn med en gang der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Videre viser rektor til at skolen ofte må undersøke i forkant for å komme frem til tiltak. Hun viser også til et eksempel der det var behov for å sette inn tiltak samme dag som skolen ble kjent med forholdet. Samtlige ansatte bekrefter i intervju at skolen setter inn tiltak med en gang.

²⁸ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.7.3.

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



Noen viser til at det også kommer an på sakens karakter. Andre viser til eksempler der tiltak har blitt satt i gang før aktivitetsplan er opprettet, dersom situasjonen tilsier det.

Flertallet av elevsakene 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. I flere av sakene har tiltak allerede blitt satt inn samme dag som skolen fikk kjennskap til saken. Basert på svar fra intervju og praksis fra elevsaker, vurderer vi at de ansatte har en felles forståelse for når tiltak skal bli satt inn i saker der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Vår konklusjon

Skolen setter inn tiltak så raskt saken tilsier i saker 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.³⁰

Rektor svarer i intervju at det er hun som har ansvar for å sette inn tiltak dersom det foreligger krenkelser fra ansatte eller skolens ledelse. Rektor ville hatt en dialog med avdelingsledere i tillegg dersom det er snakk om krenkelser fra en ansatt, men det er rektor som vil ta samtalen med den det gjelder først. Denne samtalen vil være det første som skjer i saken. Rektor forteller at hun videre ville fulgt opp eleven og den ansatte med samtaler.

Samtlige ansatte svarer at de ikke har erfaring med slike saker, men at det er rektor som har ansvar i disse sakene. Noen ansatte utdyper at tiltak hadde blitt satt inn umiddelbart og opplever at rektor er god på dette.

Det er ikke sendt inn elevsaker i tilsynsperioden der en som arbeider på skolen er mistenkt for å ha krenket en elev på Sylling skole. Våre vurderinger er derfor basert på rektor og de ansatte sine svar i RefLex og intervjuer, samt rutiner som gjelder for kommunen og skolen.

Basert på en samlet vurdering vurderer vi at de ansatte har kjennskap til at det gjelder et skjerpet tidskrav i disse sakene. Vi mener derfor at skolen har sannsynliggjort at den vil sette inn tiltak straks ved mistanke om, eller kjennskap til at en elev blir krenket av en ansatt.

Vår konklusjon

Skolen setter inn tiltak straks i saker der en som arbeider på skolen har krenket en elev.

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.³¹

Skoleeier svarer i RefLex at den skal følge opp saker som gjelder krenkelser fra ansatte og fra rektor. Den viser også til kommunens plan for 9A og skolens rutine. Rutinen viser til at tiltak skal settes inn «straks», og at dette skal skje innen fem virkedager. Skoleeier svarer i intervju at den ville ha satt inn tiltak umiddelbart i slike saker av hensyn til elevens rettssikkerhet. Dette ville vært

³⁰ Jf. oppl. § 9 A-5.

³¹ Jf. Oppl. § 9 A-5.



samme dag som varselet ble mottatt. Dersom varselet kom på ettermiddagen, ville det blitt satt inn tiltak dagen etter.

Det er ikke sendt inn elevsaker i tilsynsperioden der noen i skolens ledelse er mistenkt for å ha krenket en elev på skolen.

Vi vurderer at skoleeier vil følge sine rutiner dersom det er en i ledelsen som krenker en elev. På bakgrunn av dette vurderer vi at det er sannsynliggjort at skoleeier setter inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en i skolens ledelse.

Vår konklusjon

Skoleeier setter inn tiltak straks i saker der en i skolens ledelse 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 skjønnsvurderinger. 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.³² 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.

På spørsmål om skolen oppfyller tiltaksplikten, svarer rektor i RefLex bekreftende og viser blant annet til skolens rutine, som sier noe om krav til innhold i tiltak. Rektor svarer videre at skoleledelsen skal delta aktivt inn arbeidet med aktivitetsplaner som blir opprettet.

Rektor forteller i intervju at det alltid er skolens ledelse som holder i tiltakene i aktivitetsplanen, men at det skjer i samarbeid med lærerne. Flertallet av de ansatte bekrefter dette og utdyper at det kan være enkelte ansatte som får ansvar for gjennomføringen av tiltak.

Rektor forteller at tiltak på systemnivå som skal sikre en trygg og god klasseledelse på alle trinn, er et tema i skolens utviklingstid både vår og høst. Rektor forteller også at skolen bruker Udir sine ressurser i arbeid med skolemiljøet for å oppfylle tiltaksplikten. Hun viser til at andre egnede tiltak kan være inspeksjon for å hindre krenkelser, tiltak som styrker elev-voksen-relasjoner og tiltak rundt klasselederrollen. Videre viser rektor til at undersøkelsene legger grunnlaget for valg av tiltak.

Flere ansatte svarer i RefLex at tiltakene som settes inn må tilpasses den enkelte situasjon og ta utgangspunkt i elevens opplevelse. Andre ansatte viser også til at tiltak velges på bakgrunn av undersøkelser, elevens subjektive opplevelse og dialogen med foresatte.

I intervju viser noen ansatte til at det vil være et stort spenn på hva som kan være egnede tiltak i en konkret sak. Eksempler på tiltak som de ansatte nevner er samtaler, skole-hjem-samarbeid, økt voksentetthet og tiltak som handler om å styrke elevgrupper.

³² Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



Elevsakene viser at skolen vurderer hver enkelt sak konkret når det gjelder valg av tiltak. Vi ser at flere tiltak er gjentakende på tvers av saker, men at det også blir satt inn tiltak som er tilpasset den konkrete saken. Flertallet av elevsakene har også tiltak på system-, - klasse- og individnivå. Flere saker viser også at funn fra undersøkelsene henger sammen med valg av tiltak.

Rektor forteller i intervju at skolen vurderer hensynet til barnets beste i sakene, og nevner flere relevante momenter for vurderingen. Hun viser blant annet til sårbarhet og elevens psykiske helse, og at skolen forsøker å vurdere enkelte momenter opp mot andre relevante momenter. Flere ansatte svarer i intervju at barnets beste kan bli ivaretatt ved bruk av samtaler med trygge voksne på skolen for å få til en god dialog. De viser også til at hva som er til barnets beste vil være en totalvurdering der både elevens syn og ønsker, foresattes synspunkter og skolens vurdering må tillegges vekt og vurderes fortløpende. Vi ser i samtlige elevsaker at hensynet til barnets beste blir omtalt i aktivitetsplanen, og flere av de relevante momentene blir også trukket frem i hver enkelt sak.

På spørsmål om skolen evaluerer og justerer tiltak underveis, svarer rektor bekreftende i intervju og viser til at evalueringsmøtene brukes til dette. Rektor utdyper at aktivitetsplanen er ment å være et levende dokument som evalueres og oppdateres jevnlig i samarbeid med lærere, foresatte og eleven. Rektor viser til viktigheten av å ikke avslutte tiltak for tidlig, og at i begynnelsen kan evalueringen foregå hver uke. Etter at man kommer i en fase der det føles mer trygt, kan det gå lenger tid mellom hvert evalueringsmøte. Samtlige ansatte svarer i RefLex at det alltid gjennomføres møter med foresatte for å evaluere aktivitetsplanen. Her blir tiltakene eventuelt justert og endret. Hvor ofte evalueringsmøtene finner sted justeres ut fra om ønsket effekt er oppnådd eller ikke. Elevsakene viser også at skolen evaluerer tiltakene jevnlig i samarbeid med elev og foresatte.

Etter en samlet vurdering vurderer vi det som sannsynlig at skolen setter inn tiltak som ut fra en faglig standard kan forventes.

På spørsmål i RefLex om tiltaksplikten blir oppfylt, svarer skoleeier at tiltak skal settes inn i en aktivitetsplan og at eleven skal bli hørt ved utarbeidelse av tiltak. På spørsmål i intervju om hvilke vurderinger skoleeier gjør når det gjelder tiltak i saker skoleeier har ansvar for, svarer den at det beror på hva undersøkelsene viser. Tiltakene vil også avhenge av hva eleven og foresatte ønsker seg, men det sentrale vil være å finne tiltak som kan gjenopprette relasjonen og tillit. Det vil også være viktig å ivareta begge parter i en slik sak, ifølge skoleeier. Når det gjelder hvordan hensynet til barnets beste blir vurdert i slike saker, svarer skoleeier at det blir ivaretatt og tydeliggjort i eget punkt i aktivitetsplanen. Skoleeier viser til at elevens stemme er et moment som trekkes frem og som må veies opp mot andre momenter, som for eksempel retten til utdanning.

Skoleeier svarer i RefLex at tiltak skal evalueres og dokumenteres i aktivitetsplanen og viser til kommunens rutine og plan for 9A. Ifølge planen skal tiltak følges opp og evalueres i samråd med eleven og foresatte. Skoleeier utdyper i intervju at tiltak evalueres hyppigere i starten, og at hyppigheten avtar etter hvert som saken utvikler seg.

Det er ingen tilfeller hvor skoleeier har hatt ansvar for å sette inn tiltak i tilsynsperioden. Vi har derfor ikke mottatt noen elevsaker som belyser skoleeiers praksis på dette området.



På bakgrunn av besvarelsene i RefLex, intervjuer og innholdet i rutiner vurderer vi det som sannsynlig at skoleeier setter inn tiltak som ut fra en faglig standard kan forventes.

Vår konklusjon

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.³³ Skolen og skoleeier skal lage en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak.³⁴ 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.³⁵

Rektor og samtlige ansatte svarer bekreftende i RefLex og i intervju på spørsmål om skolen lager skriftlig plan når den setter inn tiltak. Rektor viser også til at skolen bruker kommunens mal for aktivitetsplan. På spørsmål om den skriftlige planen inneholder minstekravene i loven, svarer rektor bekreftende. Rektor utdyper at malen sikrer at hele historikken i saken forblir i samme plan for å se utvikling i saken. Flere ansatte svarer også bekreftende på at malen inneholder minstekravene.

Rektor svarer bekreftende på spørsmål om det opprettes en skriftlig plan når det skal settes inn tiltak i § 9A-5-saker, men at dette ikke har vært aktuelt. Dersom det skulle bli aktuelt, ville rektor ha kontaktet skoleeier.

Tiltaksplikten er dokumentert i en aktivitetsplan i samtlige elevsaker vi har mottatt. Når det gjelder lovens minstekrav til innhold, ser vi at flere av aktivitetsplanene mangler en tydelig tidsangivelse for når tiltakene skal gjennomføres. I tillegg er det uklart rundt enkelte tiltak når det gjelder hvem som er ansvarlig for tiltakene. På bakgrunn av dette vurderer vi at skolen ikke har sannsynliggjort at den dokumenterer tiltaksplikten i tråd med minstekravene i loven.

Skoleeier svarer bekreftende i intervju at det lages en skriftlig plan når tiltak blir satt inn, og at det er laget en felles kommunal mal for aktivitetsplan. Videre viser skoleeier til at aktivitetsplanen er det viktigste verktøyet for å vise hva som er gjort ved å undersøke, hvilke tiltak som er vurdert, evaluering av tiltakene, hvordan barnet er hørt og hvordan hensynet til barnets beste vurderes. På bakgrunn av dette vurderer vi at det er sannsynliggjort at skoleeier lager en skriftlig plan som inneholder minstekravene når de setter inn tiltak.

Vår konklusjon

Skolen dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten. Skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten.

³³ Jf. oppl. § 9 A-4 sjuende ledd.

³⁴ Jf. oppl. § 9 A-4 sjetteste ledd.

³⁵ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.



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?

Kommunen har utarbeidet flere rutiner og prosedyrer som gjelder skolemiljø og internkontroll. Kommunen viser til sin rutine for 9 A og plan for 9 A. Videre vises det til *Lekeglede, lærelyst, livsmestring - Kvalitetsplan for Lierbarnehagen og Lierskolen 2023-2027*, *Rutine for varsling og oppfølging etter opplæringsloven § 9 A-5*, *Forebygging og oppfølging av bekymringsfullt fravær*, *Skolebasert vurdering og kvalitetsutvikling*, samt *Skoleeier, ansvar og organisering*. Kommunen beskriver de nevnte rutinene som overordnede styrende dokumenter. Som tidligere nevnt fremstår det som at det i hovedsak er kommunens rutine for 9 A og kommunens plan for 9 A som beskriver undersøkelses- og tiltaksplikten.

Begge dokumentene inneholder sentral informasjon om både undersøkelses- og tiltaksplikten. Her vises det til tidskravet i begge delpliktene, terskel for å undersøke saker og sette inn tiltak samt at det listes opp eksempler på undersøkelsesmetoder og hvilke utgangspunkt man skal ha når man setter inn tiltak. Videre omtales dokumentasjonskravet i begge dokumentene. Det fremstår tydelig som at dokumentene utfyller hverandre. Videre er det også lagt inn en handlingssløyfe i rutinen for 9 A, hvor aktivitetsplikten blir gjennomgått steg for steg.

I tråd med kommunens føringer har Sylling skole utarbeidet en egen rutine på lokalt nivå. I denne vises det blant annet til kommunens rutine for 9 A. Vi ser at skolens rutine i stor grad samsvarer med kommunen sin, og at den inneholder de samme sentrale elementene om både undersøkelses- og tiltaksplikten.

Vi vurderer at de nevnte rutinene og planene som kommunen og Sylling skole har utarbeidet inneholder nødvendig informasjon for å sikre regeletterlevelse på undersøkelses- og tiltaksplikten.

Rektor viser i RefLex til at kommunens og skolens rutiner for et trygt og godt skolemiljø gjennomgås ved oppstart av nytt skoleår. Rektor beskriver at gjennomgangen legges til en felles planleggingsdag for de ansatte i skolen og på SFO. For nyansatte og vikarer vil gjennomgangen tas fortløpende, ifølge rektor. Hun beskriver at gjennomgangen av rutinene er et gjøremål i Moava, slik at rektor må rapportere at dette gjennomføres ved hver skolestart.

Kommunalsjefen beskriver i RefLex at gjennomgang av regelverk om skolemiljø skal gjennomføres i Moava av hver rektor innen en fastsatt frist. Kommunalsjefen følger opp at gjøremålet utføres. Av innsendt dokumentasjon ser vi at gjennomgang av regler om elevenes skolemiljø er satt opp som gjøremål i Moava.

I besvarelsene i RefLex ser vi at noen ansatte viser til både kommunens og skolens rutiner for saker etter 9 A. I intervjuer fremkommer det imidlertid at det er større variasjoner når det kommer til kjennskap til disse rutinene. Noen viser til at de er kjent med at skolen har rutiner, og at disse ligger tilgjengelig på Teams, men at de er usikre på innholdet. Andre forteller at de er kjent med at skolen har rutiner, og at disse gjennomgås på planleggingsdager. Flere ansatte er imidlertid usikre på hva slags rutiner skolen og kommunen har.



I praksisdelen hvor oppfyllelsen av undersøkelses – og tiltaksplikten blir behandlet, se punkt 3.1.2 og 3.1.3, ser vi at det foreligger en felles forståelse og praksis rundt når undersøkelser og tiltak skal iverksettes, hvem som har ansvar for dette og hvilke undersøkelsesmetoder og tiltak skolen tar i bruk. Dette taler for at de ansatte er kjent med rutinene, da praksis på disse områdene er i tråd med rutinene. Videre ser vi at kommunen har etablert et system, Moava, som sørger for at det er fokus på å gjøre rutinene kjent i virksomheten. Likevel har vi avdekket avvik på dokumentasjonsplikten både for undersøkelses - og tiltaksplikten. Praksis på dokumentasjonsplikten er dermed ikke i tråd med kommunens og skolens rutiner. Når de ansatte heller ikke er kjent med rutinene, kan ikke kommunen få sikret etterlevelse av dokumentasjonsplikten.

Basert på en samlet vurdering vurderer vi at kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer, men at disse ikke er gjort kjent på tilsynstidspunktet.

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

Kommunen har i sin redegjørelse svart bekreftende på at kommunen avdekker avvik og risiko for avvik, og følger opp dette for både undersøkelses – og tiltaksplikten.

I kommunens redegjørelse, dokumentasjon og intervjuer fremkommer det at kommunen avdekker avvik og risiko for avvik for undersøkelses – og tiltaksplikten på flere måter. Kommunen nevner avvikssystemet, ros-vurderinger, møtepunkter med skolene, saker fra Statsforvalteren og resultatoppfølging. Vi vil i det følgende vurdere på hvilken måte denne informasjonen avdekker avvik og risiko for avvik, og hvordan dette følges opp av kommunen.

Kommunalsjefen viser i intervjuer til kommunen sitt kvalitetssystem, Rettesnora, som brukes til avvikshåndtering. I kommunens redegjørelse er det beskrevet hvordan avvikssystemet fungerer til å avdekke avvik og risiko for avvik på undersøkelses – og tiltaksplikten på skolene i kommunen. Det beskrives her at kommunens ansatte kan melde avvik på manglende regeletterlevelse på aktivitetsplikten. I redegjørelsen fra Lier kommune vises det til at ansatte har opplevd at avvikssystemet har vært lite brukervennlig. Ifølge kommunen har dette utgjort en risiko for underrapportering av avvik. Kommunen har iverksatt tiltak for å gjøre systemet mer brukervennlig og tilgjengelig for de ansatte.

I intervjuer med kommunen kommer det frem at de har hatt fokus på opplæring i avvikssystemet for de ansatte, slik at de skal vite hvordan og når avvik meldes. Rektor skriver i RefLex at personalet får opplæring i bruk av kvalitetssystemet ved oppstart av nytt skoleår. Dette er et gjøremål for rektor som er satt inn i Moava-årshjulet.

Flere av skolens ansatte viser i RefLex til at de kjenner avvikssystemet. Noen viser til at de ikke opplever å være godt kjent med dette systemet, men at skolen er i ferd med å innarbeide prosedyren for å melde avvik. Dette bekreftes også i intervjuer med skolens ansatte. Flere viser til at de er kjent med Rettesnora, og muligheten for å melde avvik i systemet. Noen er imidlertid usikre på muligheten til å melde avvik på manglende regeletterlevelse på undersøkelses – og tiltaksplikten, og viser til at de heller ville sagt ifra direkte til skolens ledelse. Flere ansatte forteller at de ikke har benyttet seg av avvikssystemet ennå da dette fortsatt er ganske ferskt.



Dersom ansatte på skolene skulle melde avvik på manglende regeletterlevelse, vil behandlingsansvarlig få varsel i systemet og på e-post, ifølge kommunen. Avviket må behandles og lukkes innen 21 dager. Videre beskriver kommunen at avvik som er definert som «svært alvorlig», blir systematisk gjennomgått hvert kvartal i kommunedirektørens ledergruppe for å se på læringspunkter. Oppfølgingstiltak kan bestå av å lage nye rutiner, styrke implementering av eksisterende rutiner eller sende påminnelser om hvordan konkrete hendelser skal følges opp.

Rektor bekrefter i RefLex at hun behandler avvik. Rektor skriver videre at når et avvik skal lukkes, må det også settes inn forslag til forbedring for å redusere risikoen for at nye avvik oppstår. Kommunen vil følge opp rektor dersom rektor ikke lukker avvikene innen gitt frist.

Kommunen bekrefter at de så langt ikke har mottatt avvik som omhandler manglende regeletterlevelse på undersøkelses – og tiltaksplikten. Vi vurderer at kommunen har et system som er egnet til å avdekke avvik på regeletterlevelse. På tilsynstidspunktet er imidlertid ikke prosedyren for å melde avvik gjort tilstrekkelig kjent for skolens ansatte. Vi opplever at kommunen er i utvikling, og har fokus på å gjøre avvikssystemet kjent og tilgjengelig for sine ansatte på skolene. Kommunen har imidlertid på tilsynstidspunktet ikke brukt avvikssystemet for å avdekke avvik på oppfyllelse av undersøkelses – og tiltaksplikten.

I sin redegjørelse og i intervjuer fremkommer det at kommunen opplever å ha en tett dialog med skolene. Det vises i redegjørelsen til flere møtepunkter med skolene der skolemiljø er tema. Kommunen viser til at det hver vår gjennomføres dialogmøter mellom politikere, elever, ansatte og foresatte hvor hovedinnholdet er elevenes trivsel og læring. Kommunen har sendt inn et dokument for dialogmøter i skolekretsene 2024. Vi ser av dokumentet at hovedtema i agendaen for vårens dialogmøter er elevenes skolemiljø. Etter foreløpig rapport sendte kommunen inn et referat fra dialogmøtet på Sylling skole. Det fremgår ikke av referatet om det ble avdekket avvik eller risiko for avvik på aktivitetsplikten i dette møtet. Det er dermed uklart på hvilken måte kommunen avdekker eventuelle avvik på regeletterlevelse på undersøkelses – og tiltaksplikten gjennom disse dialogmøtene, og hvordan slike avvik eventuelt følges opp i etterkant av møtene.

Utover dialogmøtene vises det i redegjørelsen også til at kommunen har rektormøter og faglig arena skole. Dette er møter med rektorene, skolelederne og kommunen som finner sted en gang i måneden. Kommunen viser til at tema for disse møtene er faglig utvikling, nye lover og rutiner for å sikre at skolene følger regelverket. Rektormøtene og møtene faglig arena er fastsatt i kommunens rutine *Skoleeier, ansvar og organisering*. Kommunalsjefen forteller i intervju at det er et fast tema på disse møtene å snakke om skolemiljø, og at skolene kan få rådgivning til konkrete skolemiljø saker. Det fremstår som at kommunen kan få noe informasjon om praksis på skolene knyttet til oppfølging av undersøkelses – og tiltaksplikten gjennom disse møtene. Kommunen forteller i intervjuer at saker gjerne følges opp i rektormøter fra kommunens side.

Vi vurderer at slike møtearenaer som Lier kommune har organisert med skolene kan være egnet til å avdekke avvik og risiko for avvik. Det fremstår som at kommunen følger opp eventuelle avvik direkte i disse møtene gjennom veiledning med skolene. Likevel har vi ikke fått informasjon om hva kommunen har avdekket av avvik, eller fulgt opp, verken gjennom dokumentasjonen eller intervjuer. Det er derfor uklart om kommunen bruker informasjonen som innhentes fra møtene til noe annet enn direkte veiledning til skolen det gjelder.



Lier kommune har også vedtatt at alle skolene skal årsrapportere en gang i året. Dette er også lagt inn som et gjøremål i Moava-årshjulet. Videre organiserer kommunen en resultatoppfølging hver vår, hvor oppvekststab i kommunen møter hver skole. Hovedtema på resultatoppfølgingen er ifølge kommunens redegjørelse elevenes skolemiljø og læring. Kommunen viser til at man også tar opp resultater fra Elevundersøkelsen i disse møtene. Det er lagt ved et dokument for *Resultatoppfølging lierskolen 2023-2024*. Av dokumentet fremgår det at tema er elevenes læringsmiljø. Vi vurderer at dette er egnet til å avdekke avvik og risiko for avvik på oppfyllelsen av undersøkelses – og tiltaksplikten. Det fremstår imidlertid også her uklart hvordan kommunen har brukt informasjonen som avdekkes i oppfølgingen, for å styrke internkontrollarbeidet rundt undersøkelses – og tiltaksplikten.

Kommunalsjefen forteller i intervju at kommunen også får avdekket avvik og risiko for avvik gjennom skolemiljøvedtak fra Statsforvalteren. Kommunalsjefen forteller at kommunen blir involvert i alle skolemiljøsakene som går til Statsforvalteren. Videre vil kommunen ha oppfølging med den aktuelle skolen ved å sjekke at skolelederne har lest vedtaket, følge med på hvordan skolen følger opp påleggene, og hva eleven og foresatte i saken mener. Kommunalsjefen tar gjerne direkte kontakt med rektor for å følge opp disse punktene. Rektor forteller også i intervju at kommunen har vært tett på i slike saker, og at kommunen har fulgt opp skolen i arbeidet med skolemiljø saker. Vi vurderer at denne måten å innhente informasjon på er egnet.

Kommunen viser i RefLex til at de avdekker risiko for avvik gjennom risikovurderinger av hvorvidt undersøkelses – og tiltaksplikten oppfylles. I redegjørelsen beskriver kommunen at det siden våren 2023 er satt inn som nytt krav i kommunens kvalitetssystem at det skal foretas risikovurderinger. Lier kommune har foretatt sin egen risikovurdering av manglende trygt og godt skolemiljø i kommunen, og Sylling skole har utført en ros-vurdering av etterlevelsen av de ulike delpliktene på skolen.

Hver skole skal risikovurdere etterlevelsen av hver enkelt delplikt. Kommunen forklarer at det tidligere var bestemt at dette skulle gjøres en gang i året, men at de nylig endret på dette til to ganger i året. Det er lagt ved en utskrift fra Moava som viser til at det er lagt inn som gjøremål at risikovurderinger skal foretas på hver enkelt skole.

Kommunen viser i redegjørelsen til at den har en egen prosedyre for risikovurderinger, *Skoleeier, ansvar og organisering*. Dokumentet beskriver hvordan man går frem ved en risikovurdering, og hvordan dette gjennomføres og legges inn i kvalitetssystemet. Prosedyren er utarbeidet for både kommunen og virksomhetene som utfører risikovurderinger.

Rektor viser til at de har utarbeidet risikovurderinger for oppfyllelsen av hver delplikt på Sylling skole. I vedlagt dokument ser vi at det er foretatt risikovurderinger for hver delplikt, og at risikoen er satt som høy for regelverksbrudd. På bakgrunn av resultatet har Sylling skole vist til flere etablerte tiltak som skal avhjelpe risikoen for brudd på delpliktene. Noen av tiltakene handler om fokus på undersøkelsesmetoder og hvordan disse skal benyttes. Under tiltaksplikten er det vist til at skolen blant annet skal ha fokus på barnets beste-vurderinger, følge flytskjema for håndtering av skolemiljø saker og lage aktivitetsplan. Vi ser at skolen har dokumentert at den følger opp sin ros-vurdering.



Kommunalsjefen forteller i intervjuer at alle faktorer som er vurdert å ha høy risiko, blir fulgt opp av ledergruppen i kommunen. Ledergruppen har fokus på hvilke tiltak som skal settes inn. Risikoen for brudd på skolemiljø er satt som høy, og det er derfor et område som må følges tett, ifølge kommunen. Det fremstår imidlertid uklart på hvilken måte kommunen følger opp at tiltakene skolen iverksetter faktisk følges opp.

Likevel vurderer vi at ros-vurderingen er et egnet virkemiddel for å avdekke risiko for avvik, samt å følge opp dette gjennom aktive tiltak. Vi vurderer at Lier kommune har avdekket risiko for avvik på etterlevelsen av undersøkelses – og tiltaksplikten på Sylling skole. Det er også vist til at risikoen som avdekkes gjennom vurderingen følges opp med tiltak, primært av skolene, men også av kommunen selv. Vi vurderer at dette arbeidet er systematisk og tilpasset kommunen.

Samlet sett ser vi at Lier kommune har et system for å avdekke avvik og risiko for avvik gjennom risikovurderinger som kommunen og skolene foretar, gjennom ulike møter, årsrapporteringer, generell tett dialog med skolene og gjennom vedtak fra Statsforvalteren. Kommunalsjefen forteller i intervju at kommunen ikke har foretatt stikkprøver på dette området ennå, men at det er noe kommunen ønsker å gjøre. Så langt er kommunen mest involvert i saker meldt til Statsforvalteren eller i alvorlige saker. Det fremstår som at avvikene som blir avdekket følges opp med skolen det gjelder. Vi har imidlertid ikke fått eksempler på hva slags avvik kommunen har avdekket gjennom informasjonen som er innhentet. Kommunen har ikke kunnet vise til avvik som er avdekket på etterlevelse av undersøkelses -og tiltaksplikten, og hvordan disse konkret har blitt fulgt opp.

Statsforvalteren har under punkt 3.1.2 og 3.1.3 avdekket avvik på dokumentasjon for både undersøkelses – og tiltaksplikten. Vi kan ikke se at kommunens internkontroll har vært egnet til å avdekke disse avvikene, eller risikoen for disse avvikene.

Internkontrollen skal tilpasses organisasjonens størrelse. Lier kommune er en mellomstor kommune med 12 skoler. Vi vurderer at arbeidet med å avdekke avvik og risiko for avvik, samt følge dette opp med tiltak, er noe sporadisk og ikke satt i system ennå. Vi ser at kommunen har lagt til rette for å kunne følge opp skolene gjennom jevne møtepunkter, hvor også skolemiljø er et fast punkt. Lier kommune har ikke kunnet vise til hvordan de konkret har avdekket avvik i nevnte møter, og på hvilken måte kommunen har fulgt disse opp. Videre er det heller ikke redegjort for hvordan kommunen sørger for at eventuelle avdekkede avvik, eller risiko for avvik, blir fulgt opp på andre skoler hvor det også kan være aktuelt. Vi savner å se det systematiske arbeidet med å avdekke avvik og følge dette opp for undersøkelses – og tiltaksplikten. Dette gjelder også for avvikssystemet, som per i dag ikke har vært benyttet til å avdekke avvik knyttet til regeletterlevelsen av aktivitetsplikten.

På bakgrunn av dette vurderer vi at kommunen ikke avdekker og følger opp avvik og risiko for avvik for undersøkelses – og tiltaksplikten.



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

Kommunen har sendt inn en rekke dokumenter og redegjørelse for hvordan internkontrollen skal sikre at undersøkelses – og tiltaksplikten blir oppfylt. Kommunen har sendt inn diverse rutiner og prosedyrer for internkontroll, herunder *Skoleeier, ansvar og organisering*, *Kvalitetspolicy*, *Årshjulet Moava* og prosedyre for ros-vurdering. Videre er det også sendt inn dokumentasjon på risikovurderinger og eksempler på møteagendaer.

Som nevnt ovenfor er det for noen av delene under internkontrollen uklart hvordan kommunen bruker informasjonen som innhentes til å følge opp avvik eller risiko for avvik på de ulike skolene i Lier. Vi vurderer imidlertid at dokumentasjonen som er sendt inn totalt sett belyser hvordan kommunen arbeider med sin internkontroll. På bakgrunn av dette vurderer vi at Lier kommune dokumenterer internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig.

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

I redegjørelsen viser kommunen til at den har et kvalitetsnettverk som ledes av fagleder kvalitet. Kvalitetsnettverket skal identifisere forbedringsområder eller svikt/mangler, foreslå tiltak og aktivt dele erfaringer på tvers av kommunalområdene.

Kommunen beskriver videre i redegjørelsen at kommunedirektørens ledergruppe gjennom årshjulet sitt dekker en del kontrollaktivitet. Det vises til at ledergruppen foretar en årlig vurdering av om overordnede kvalitetsdokumenter må utbedres eller styrkes. Videre vises det til at det i kvalitetssystemet til kommunen er lagt inn en standardinnstilling hvor eier av et dokument får varsel om årlig revidering av dokumentet. Dette skal ifølge kommunen bidra til at dokumentene i kvalitetssystemet, herunder rutiner og prosedyrer, er oppdaterte og gyldige. Nye og reviderte rutiner vil kvalitetssikres. Det vises til at revidering av dokumenter eksempelvis kan være initiert av endringer i lovkrav, forbedringsforslag, avvik eller tilbakemeldinger fra tilsyn.

I kommunens dokument *Skoleeier, ansvar og organisering* er det også satt inn som et gjøremål at kommunalsjef oppvekst, stab og rektorer skal ha en halvårlig gjennomgang av dokumenter og rutiner. Dette kan også gjøres ved behov. Vi vurderer at det dermed er satt i system at dette er noe som følges opp av kommunen.

I både redegjørelsen og i intervjuer med kommunen fremkommer det at Lier kommune høsten 2023 foretok en evaluering av kategorisettet for å melde avvik i kommunens avvikssystem. Det nye kategorisettet som ble lagt til ble tettere knyttet opp mot lovkrav og andre type krav enn det som var tilfellet tidligere. I intervju utdyper kommunen at de ønsker at endringen skal bidra til at flere ansatte melder avvik også på regelverksbrudd, og at det kan bidra til å avdekke avvik på regeletterlevelse når det kommer til aktivitetsplikten.

Videre vises det til at kommunen har evaluert bruken av risikovurderinger. Tidligere var det kun kommunen som utarbeidet risikovurderinger for regeletterlevelse på aktivitetsplikten. I intervjuer fremkommer det at kommunen vurderte at det ble mer oversiktlig, og at skolen gjorde en bedre jobb med å risikovurdere regeletterlevelsen selv. Videre ble det også vurdert at



risikovurderingene ble bedre om skolene vurderte hver enkelt delplikt. Vi ser dermed at kommunen har evaluert ros-analysene sine.

Kommunen svarer også i intervjuer at felles mal for aktivitetsplan har blitt evaluert i flere runder, og at dette er et arbeid som skjer i samarbeid med rektorene i kommunen.

Basert på svarene i redegjørelsen, intervjuer og innsendt dokumentasjon ser vi at Lier kommune har evaluert flere av tiltakene som er iverksatt for å sikre regeletterlevelse på undersøkelses – og tiltaksplikten. Vi ser at både tiltak som kvalitetssystem og rosanalyse har blitt evaluert og justert, og at rutiner, prosedyrer og maler har blitt evaluert. Noe av arbeidet fremstår som tilfeldig ved at kommunen har oppdaget at det er behov for endringer, mens andre deler av evalueringen er satt i system gjennom blant annet årshjulet. Samlet sett vurderer vi dermed at Lier kommune evaluerer de skriftlige prosedyrene og andre tiltak i internkontrollen, og forbedrer disse ved behov.

4 Vår konklusjon

Vi har kontrollert kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø, herunder undersøkelses – og tiltaksplikten.³⁶ Vi har avdekket brudd på regelverket. Vår konklusjon er at kommunen ikke sikrer at plikten til å undersøke og plikten til å sette inn tiltak i skolemiljøsaker blir oppfylt.

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:³⁷

- 1) 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.³⁸
 - a) Kommunen må sikre at skolen dokumenterer hva som blir gjort å oppfylle undersøkelsesplikten.
- 2) Kommunen skal sikre at skolen og skoleeier ivaretar plikten til å sette inn tiltak slik at elevene får et trygt og godt skolemiljø.³⁹
 - a) Kommunen må sikre at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten.

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

³⁷ Jf. kommuneloven § 30-4

³⁸ Jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

³⁹ Jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.



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 18.09.2024. 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 vedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Kommunen kan klage på vedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen.⁴⁰ 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.⁴¹

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter.⁴²

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 23.05.2024

Lena Ott, tilsynsleder

Hanna Haugsbø Gulli

Eva Herlofsen Jonskås

⁴⁰ jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

⁴¹ jf. forvaltningsloven § 42

⁴² Jf. forvaltningsloven § 18.



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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