



# Tilsynsrapport

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

Moss kommune – Halmstad skole





## Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Moss 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 undersøkelsesplikten og tiltaksplikten 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.

Tilsynet viser at risikovurderinger på skolemiljøområdet er langt på vei utviklet. Statsforvalteren har funnet at Moss kommune har en internkontroll som oppfyller lovens krav om å sikre skolens regeletterlevelse på områdene undersøkelses- og tiltaksplikt i skolemiljø saker. Internkontrollen er systematisk, og bidrar til å avdekke og forebygge brudd på regeletterlevelse. Gjennom sin internkontroll har kommunen selv avdekket lovbrudd som er rettet opp gjennom styringstiltak.

I et utvalg av saker vi har vurdert, ser vi at skolen undersøker i tide og dokumenterer hva som blir gjort for å undersøke. Vi ser at skolen ikke alltid bruker undersøkelser som er nødvendige for å få fram tilstrekkelig med fakta i sakene. Når det blir iverksatt tiltak i en sak lager skolen en aktivitetsplan, og planen gir god oversikt over hvordan skolen skal arbeide med saken. Vi kan imidlertid ikke se at minstekravene i aktivitetsplanen alltid fylles ut i praksis. Vi kan heller ikke se hvordan skolen vurderer hvilke tiltak som er egnet ut ifra problemstilling og funn i undersøkelsene, og i saker som har vart over tid går det lang tid mellom hver gang virkningen av tiltakene blir evaluert.

Moss kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 3.

Kommunen har rettefrist til **15.12.2023**.

---

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



## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	2
1 Innledning .....	4
1.1 Kort om Moss kommune .....	4
1.2 Tema for tilsynet .....	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	4
2 Skolemiljø og internkontroll .....	5
2.1 Rettslige krav .....	5
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	5
2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og dokumentasjons-plikten? .....	7
2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjons-plikten ikke blir oppfylt? 10	
2.2.3 Undersøker skolen saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø? .....	13
2.2.4 Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen? .....	14
2.2.5 Gjennomfører skolen/skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes? .....	15
2.2.6 Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten? .....	17
2.2.7 Setter skolen inn tiltak så raskt som saken tilsier når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det? .....	18
2.2.8 Setter skolen/skoleeier inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse? .....	20
2.2.9 Vurderer skolen/skoleeier konkret hvilke tiltak som er egnede? .....	21
2.2.10 Evaluerer skolen/skoleeier tiltakene jevnlig, og blir tiltakene endret ved behov? ....	22
2.2.11 Lager skolen/skoleeier en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og inneholder den skriftlige planen minimumskrav til innhold? .....	23
3 Statsforvalterens reaksjoner .....	24
3.1 Pålegg om retting .....	24
3.2 Oppfølging av påleggene .....	25
4 Kommunen har rett til å klage .....	25
5 Dokumenter .....	26



## 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 Moss kommune

Moss kommune har elleve barneskoler der en av skolene er et oppvekstsenter, to ungdomsskoler og fire barne- og ungdomsskoler der en av skolene er en spesialscole for elever med behov for omfattende spesialpedagogisk kompetanse. I følge GSI per 7. mai 2023 har kommunen 5 289 elever.

### 1.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å undersøke og sette inn tiltak der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.<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 Moss kommune i brev av 16.02.2023. Vi har undersøkt kommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om skolemiljø samtidig. For å kontrollere dette har vi undersøkt praksisen til Moss kommune og Halmstad 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, samt enhetsleder for skole. Våre foreløpige vurderinger og konklusjoner var basert 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. §§ 9 A-4 og 9 A-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 29.08.2023. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene. Vi fatter nå vedtak gjennom denne rapporten, med pålegg om retting.

## **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 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.

### **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**

Kommunen er organisert med kommunedirektør som øverste leder for administrasjonen. I kommunens delegeringsreglement s. 13 punkt 2.10 står det at det er de som er på leder- og myndighetsnivå 1 som fastsetter regler for internkontroll. Det er ledere på ledernivå 2-5 som har ansvar for beredskap, internkontroll og informasjonssikkerhet for egen organisasjonsenhet. Enhetsleder skole ligger på nivå 3, og ansvaret for internkontroll på enhet skole er delegert til enhetsleder skole. Enhetsleder skole er leder for rektor på hver skole. I enhet skole ligger skoleeieravdelingen, PPT og 17 kommunale skoler. Hver skole har i tillegg en ledergruppe med avdelingsledere, samt SFO-leder.

Av dokumentasjonen fremgår det at administrativ skoleeier i Moss kommune har oppfølging av alle skolene to ganger per år. På disse besøkene foretas det kontroller innenfor ulike områder av opplæringsloven, blant annet om skolemiljø. I tillegg har alle skoler tett samarbeid med administrativ skoleeier og benytter seg av det lokale støttesystemet. Det gjennomføres også rektormøte og skoleledersamlinger månedlig. Rektormøtene er arenaer for deling og drøfting av ledererfaringer og kompetanseheving, samt harmonisering av felles praksis.

Strategiplan enhet skole 2022-2025 er politisk behandlet, og inneholder tre satsingsområder, hvor trygt og godt læringsmiljø er ett av punktene. Den er en del av skoleeiers strategi for å sikre at kravene etter opplæringsloven og barnekonvensjonen oppfylles. Det ble utarbeidet en tilstandsrapport for grunnskolen 2022, heretter kalt tilstandsrapport, som ble politisk behandlet i mai.

Hver enkelt skole har et eget internt støttesystem. Dette er en tverrfaglig arena hvor man går gjennom elevsaker sammen med skolens ledelse, helsesykepleier, PPT og spesialpedagog.

I dokumentasjonen fra kommunen står det beskrevet at Risk-Manager, heretter kalt RISK, er kommunens kvalitetssystem som brukes til lagring av rutiner, og til å melde og behandle avvik eller skader. Det er her kommunens ansatte skal varsle om avvik når de oppdager brudd på regelverket knyttet til undersøkelser eller tiltak. På den enkeltes skoles fellesområde ligger lokale rutiner og prosedyrer. Moss kommune bruker også ACOS Websak+.

---

<sup>11</sup> Jf. kommuneloven § 25-1.



De verktøyene skoleeier bruker for å vurdere kvaliteten på opplæringen, er SWOT-analyse<sup>12</sup>, nasjonale prøver og Elevundersøkelsen. Skolene gjennomgår disse og andre resultater sammen med administrativ skoleeier og arbeidet med resultatene følges opp videre av skoleeier.

### **2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og dokumentasjons-plikten?**

*Risikovurderinger er en sentral del av internkontrollbestemmelsen,<sup>13, 14</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>15</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>16</sup>*

*Kommunen må videre ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regelverksetterlevelse.<sup>17</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>18</sup>*

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

#### Våre observasjoner

Skoleeier svarer ja på spørsmålene i RefLex om kommunens internkontroll er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten, tiltaksplikten, dokumentasjonsplikten og kravet til å lage en skriftlig plan. I *Beskrivelsen av Moss kommune sin internkontroll*, heretter kalt kommunens internkontroll, skriver skoleeier at de har gjennomført og dokumentert en risikovurdering av hvor sannsynlig det er at skolene ikke oppfyller lovkravene knyttet til elevens skolemiljø. Med bakgrunn i risikovurderingen, er det vurdert hvilken konsekvens eventuelle brudd vil ha. Videre blir det gjennomført tiltak. Vi vil komme nærmere inn på styringstiltak nedenfor.

Skoleeier svarer videre at for at skoleeieravdelingen skal ha oversikt over hver enkelt skole, bruker de en områdeovervåking. Vi har mottatt en områdeovervåking for §§ 9 A-4 og 9 A-5 for skoleåret 2022/2023. Dette er et levende dokument som de jevnlig fyller ut og endrer. For å innhente opplysninger, ble det blant annet sendt en undersøkelse i januar 2023 der rektor på hver skole skulle bekrefte hvorvidt nye rutiner var gjennomgått med personalet. Dette inkluderte rutiner

---

<sup>12</sup> Utdanningsdirektoratets ståstedsanalyse.

<sup>13</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

<sup>14</sup> Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.3.3.

<sup>15</sup> Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.3.3.

<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.

<sup>17</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b.

<sup>18</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.



knyttet til undersøkelsesplikten, tiltaksplikten, dokumentasjonsplikten og kravet om en skriftlig plan.

Vi ser av dokumentasjonen at risikovurderingen skjedde før endring av rutiner juni 2022. Den inneholder 11 forskjellige risikoelementer som omfatter de fem delpliktene innenfor aktivitetsplikten, samt manglende rutiner, manglede systematisk oppfølging, manglende opplæring, og om aktivitetsplikten ikke oppfylles på grunn av høyt sykefravær blant de ansatte. Risikonivået er angitt på fire nivåer: lav, middels, høy og svært høy. På samtlige risikoelementer har skoleeier vurdert at risikoen for brudd er høy eller svært høy, og de har satt inn tiltak for hver av dem. Deretter er det vurdert hvilken gjenværende risiko det er for regelbrudd. Utfyllende viser den risikovurderinger hvor det blir vurdert hvor høy konsekvens det blir for elevene hvis det blir brudd på regelverket.

Vi har mottatt *Tilstandsrapport for grunnskolen i Moss 2022*, heretter kalt tilstandsrapport, hvor kommunen beskriver systemet for oppfølging og internkontroll i mosseskolene med følgende komponenter; ett verktøy for å vurdere om opplæringsloven følges, ett verktøy for å vurdere kvaliteten på opplæringen, og en plan for gjennomføring av kvalitetsvurdering (årshjul). I rapporten nevnes også Risk Manager og Strategisk plan for enhet skole 2022-2025 som komponenter i internkontrollen. Til slutt nevnes det at administrativ skoleeier gjennomfører rektormøter og skoleeiersamlinger jevnlig.

I tilstandsrapporten skriver skoleeier at i de sakene som skoleeier kjenner til, vil mange av sakene være dokumentert og håndtert i henhold til skolens aktivitetsplikt. Videre nevnes det at en bekymring kan være mobbetall som skolene ikke kan forklare eller ikke kjenner til. Skolene har da en gjennomgang av mobbetallene med personalet med egenvurdering og eventuelle tiltak. Skoleeier har gjennomgang med skoleledergruppene, med tanke på resultatene fra undersøkelsene og hvilke vurderinger som er gjort av skolen.

I intervju forteller enhetsleder for skole at det er rektormøter en til to ganger i måneden. Hun følger opp med å si at de gjennomgår alle rutiner med rektorene og at de hele tiden jobber med hva de kan gjøre for at elevene skal trives. Hun forteller videre at de som skoleeiere er ute på hver skole to ganger i året, og snakker først med rektor, og deretter ledergruppa på skolen. Her snakkes det om hvordan Elevundersøkelsen følges opp, og skolemiljø blir generelt ofte tatt opp i både rektormøter, og i møtene på skolene.

#### Våre vurderinger

Kommunen skal tilpasse omfanget av internkontrollen basert på risikovurderinger, både samlet for kommunen og innenfor det enkelte fagområdet, for å rette arbeidet med internkontroll mot områder der risikoen og behovet er størst.<sup>19</sup>

I dette tilsynet undersøker vi spesifikt om internkontrollen til kommunen er tilpasset for å motvirke brudd på aktivitetsplikten, herunder undersøkelses-, tiltaks- og dokumentasjonsplikten, i tillegg til kravet til en skriftlig plan. I lys av dette undersøker vi om kommunen også har vurdert risikoen knyttet til den ansattes manglende ivaretagelse av undersøkelses- og tiltaksplikten og hvilke konsekvenser dette kan få. Som nevnt tidligere, har skoleeier gjennomført og dokumentert en

---

<sup>19</sup> Se kommuneloven § 25-1 andre ledd.





risikovurdering av hvor sannsynlig det er at skolene ikke oppfyller lovkravene knyttet til elevens skolemiljø. Med bakgrunn i dette, har skoleeier iverksatt styringstiltak knyttet til endring av rutiner og sørget for tilstrekkelig kompetanse hos de ansatte når det gjelder regelverksetterlevelse.

Kommunen har gjennom risikovurderingen kartlagt hvor det er risiko for avvik for å sikre regelverksetterlevelse. Risikovurderingen inneholder mange deler av aktivitetsplikten som er egnet til å ivareta regelverksetterlevelse på opplæringsområdet.

At arbeidet med internkontroll skal være systematisk, betyr at det ikke skal være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant. Kravet om systematikk gjelder alle elementene i internkontrollkravet, og innebærer at kommunen må planlegge for hvordan den skal arbeide løpende med internkontrollen. Vår vurdering er at kommunens arbeid med internkontroll er systematisk.

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

#### Våre observasjoner

Som nevnt tidligere, svarer kommunen ja på spørsmål i RefLex om internkontrollen er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelses-, tiltaks- og dokumentasjonsplikten, og kravet til å lage en skriftlig plan. Kommunen har en prosedyre og tre rutiner for skolemiljø, og en rutine for skolefravær. Disse er *Prosedyre skolemiljø kapittel 9 A*, *Rutine Kapittel 9 A – forebyggende og systematisk arbeid*, *Rutine kapittel 9 A – aktivitetsplikt*, heretter kalt rutine kap. 9 A-4, *Rutine kapittel 9 A – 5 skjerpet aktivitetsplikt*, heretter kalt rutine kap. 9 A-5 og en rutine for skolefravær oppdatert 2023.

Rutinene er tilgjengelige i RISK og på den enkelte skoles fellesområde. Rutinene viser hvem som skal undersøke, hva som skal undersøkes og hvordan saker skal undersøkes, og når det skal settes inn tiltak i en sak. Kommunens *Rutine for kapittel 9A* inneholder en fremgangsmåte for å opprette en aktivitetsplan og iverksette tiltak.

Kommunen skriver videre i RefLex at bruken av RISK og kommunens rutiner gjennomgås jevnlig med ledere og ansatte i skolen, også nyansatte. I *rutinen om kap. 9 A - aktivitetsplikt* står det at rektor må sørge for opplæring av de ansatte, både i skolen og SFO, og det inkluderer også vikarer, lærlinger og eventuelt andre. *Rutine kap. 9 A-aktivitetsplikt* og *Rutine kap. 9 A-5 – skjerpet aktivitetsplikt* gjøres kjent for de ansatte ved skolestart hvert år. Her gjennomgås også kravet om å varsle til skoleeier hvis en i skoleledelsen krenker en elev.<sup>20</sup>

I intervju forteller enhetsleder for skole at de er tett på, og at rutinene gjennomgås med ansatte ved skolestart, og at dette er innlemmet i skolens årshjul etter forventninger fra skoleeier. Enhetsleder utdyper videre at de følger opp at de ansatte er gjort kjent med rutinene og prosedyrene to ganger i året gjennom områdeovervåking med Forms. Det går fram av *Årshjul for skolemiljø ved Halmstad skole 22/23* at rutiner og prosedyrer for kapittel 9 A gjennomgås i august og i februar. Enhetsleder forteller at hvis rektorene forteller at gjennomgangen ikke har blitt gjort, følger skoleeier opp. Det går videre fram av dokumentasjonen at Halmstad skole har en lokal rutine for plikten til å undersøke etter oppl. § 9 A-4 og § 9 A-5.

---

<sup>20</sup> Jf. Oppl. § 9 A-5.



Ansatte gir uttrykk for i intervju at de går gjennom opplæringsloven kapittel 9 A på planleggingsdager, og at de vet hvor de finner mal for aktivitetsplan. Ansatte svarer i intervju at de melder avvik i skolemiljøsaker, blant annet når det skjer vold mellom elever. Videre svarer de at man har dialog med kollegaer og leder før man melder avvik, siden det kan være litt uklart hva som skal meldes eller ikke.

I *Rutine kap. 9 A - aktivitetsplikt* står det at skolen alltid må høre involverte elever. Det står også at tiltakene må være basert på elevens helhetlige behov og barnets beste. I intervjuene forteller samtlige at involverte elever alltid blir hørt. Dette blir dokumentert i involverte elevers elevmappe. I intervju forteller rektor at de tar barnets beste på alvor, og at det snakkes mye om at barnets opplevelse er den viktigste. Enhetsleder sier i intervju at man alltid skal vurdere barnets beste når det settes inn tiltak i en skolemiljøsak.

#### Våre vurderinger

Kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner. Vi vurderer at de ansatte er gjort kjent med rutinene. Kommunen har også synliggjort at nyansatte og vikarer får en gjennomgang av rutinene i løpet av den første arbeidsuken sin. Det fremstår som klart for de ansatte hvor de til enhver tid kan finne rutinene.

De ansatte kjenner til at det finnes et system i kommunen der de kan melde om avvik og regelverksbrudd. Det er imidlertid uklart om de ansatte vet om de kan melde fra om regelverksbrudd knyttet til skolemiljø, og for hvilke hendelser det skal meldes.

De som arbeider på skolen skal være kjent med, og trygge på, å kunne vurdere barnets beste og sikre barns rett til å bli hørt. Risikovurderingen danner omfanget av internkontrollen til kommunen. Vår vurdering er at kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer.

#### **Våre konklusjoner**

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

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

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

*Internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes.<sup>21</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>22, 23</sup>*

---

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

<sup>22</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>23</sup> Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.4.



*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>24</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>25</sup>*

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

### Våre observasjoner

På spørsmål i RefLex om kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten, tiltaksplikten, dokumentasjonsplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt, svarer kommunen ja. Som det også går frem av punkt 2.2.1, mener kommunen at den har avdekket ulik praksis mellom skolene gjennom ulike møter, rapporteringer, tett dialog og oppfølging med skolene, gjennom avviksmeldinger og områdeovervåking. De inkluderer også at andre områder kan ha betydning for skolemiljøet, som skolebytte, skolefravær og sykefravær for de ansatte, og ellers generelt arbeidet med internkontrollen på opplæringsområdet.

I RefLex og i intervju beskriver skoleeier hvilke avvik de har oppdaget gjennom bruk av ulike informasjonskilder. De viser til at de har avdekket at ikke alle har fulgt tidligere rutine for kap. 9 A, og at de derfor har revidert og gjennomgått denne for skolene slik at det er enklere for skolene å oppfylle lovkravene. De sendte også ut en undersøkelse i januar 2023 der rektor på hver skole skulle bekrefte hvorvidt nye rutiner var gjennomgått med personalet. I de tilfellene der dette ikke kunne bekreftes, har skoleeier fulgt opp med kommunikasjon og veiledning med skolen. Et annet eksempel er at skoleeier har laget et skjema der hver enkelt skole skal fylle inn alle aktivitetsplaner de oppretter. Skoleeier påpeker at de følger opp oversikten om aktivitetsplaner ved behov ovenfor den enkelte skole.

I dokumentet *kommunens internkontroll*, skriver skoleeier at det i risikovurderingen som viser hvor sannsynlig det er at skolene ikke oppfyller lovkravene knyttet til elevenes skolemiljø, er vurdert hvilken konsekvens eventuelle brudd har. Med bakgrunn i risikovurderingen, er det gjennomført styringstiltak, som at det i juni 2022 ble laget nye rutiner på skolemiljø for å gjøre det enklere for skolen å oppfylle lovkravene.

I intervju forteller enhetsleder at når de har oppdaget brudd på plikten til å undersøke, sette inn tiltak, og å dokumentere, har de sett helhetlig på det. De har da vurdert at hvis noe ikke fungerer på et nivå eller område, så fungerer det heller ikke på andre deler av aktivitetsplikten. Dette har ført til at de har satt inn styringstiltak. Enhetsleder forteller videre at når de mottar vedtak fra

---

<sup>24</sup> Jf. kommuneloven § 25–1 tredje ledd bokstav e.

<sup>25</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.6.



Statsforvalteren som har gitt brudd på delplikten, er skoleeieravdelingen alltid koblet på saken, og er med på møter sammen med foreldrene og er ellers tett på.

#### Våre vurderinger

Dersom skolen ikke undersøker eller setter inn tiltak som er i samsvar med opplæringsloven, må kommunen fange det opp ved å avdekke og sette inn risikoreduserende tiltak. Det går fram av dokumentasjonen og i intervjuer at skoleeier har avdekket dette, og at de har satt inn tiltak som vil kunne bidra til å redusere risikoen for brudd. Skoleeier forteller at de er tett på i saker der hvor det er konstatert brudd på delpliktene, som viser at de aktivt følger opp avvik. Vi vurderer på denne bakgrunn at kommunen avdekker avvik og risiko for avvik, og følger opp avvik og risiko for avvik.

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

##### Våre observasjoner

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

Skoleeier har evaluert og endret rutineene sine etter risikovurderingen de gjennomførte i juni 2022. Hvordan kommunen ellers arbeider med å evaluere og forbedre prosedyrer og rutiner, går frem under punkt 2.2.1. Der beskriver vi hvordan skolen har arbeidet med å oppdatere rutiner og gjøre rutineene kjent etter at den avdekket at skolene har ulik praksis og de ansatte ulik kjennskap og tilgang til systemene. Det samme gjelder hvordan kommunen jevnlig evaluerer styringstiltak knyttet til internkontrollen i ulike møter på kommune- og skolenivå. Vi gjentar derfor ikke dette her.

##### Våre vurderinger

Kravet om å evaluere og forbedre prosedyrer og andre tiltak knytter seg til selve internkontrollarbeidet. Hensikten med avviksrapportering er å få dokumentert tilfeller der internkontrollen ikke fungerer godt nok, for eksempel fordi en risiko ikke var oppdaget, fordi en rutine ikke ble fulgt eller fordi personalet mangler trygghet eller prosedyre for hvordan en situasjon skal håndteres. Evalueringen skal sikre at oppfølgingen har effekt og at kommunen iverksetter forbedringstiltak ved behov.

Vi vurderer at kommunen, med det arbeidet som er dokumentert og redegjort for, viser at den evaluerer kontrolltiltakene og iverksetter forbedringer der dette avdekkes. Med tanke på tilsynsystemet i dette tilsynet, mener vi kommunen viser at den har evaluert rutineene og ved behov forbedret rutineene i skolemiljøsaker.

#### **Våre konklusjoner**

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

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



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

*Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.<sup>26</sup> Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes.<sup>27</sup> Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.*

#### **Våre observasjoner**

Rektor og ansatte svarer ja i RefLex på at skolen undersøker så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Undersøkelsen blir satt i gang enten samme dag eller så fort som mulig. Dersom saken er alvorlig, settes undersøkelse i gang umiddelbart. Det blir vist til *Rutine kap. 9 A aktivitetsplikt*, heretter kalt *kommunens rutine for å undersøke*, og *Rutine for undersøkelsesplikten §§ 9 A-4 og 9 A-5*, heretter kalt *skolens rutine for å undersøke*. Skolens rutine for å undersøke er en lokal rutine for Halmstad skole.

I *kommunens rutine for å undersøke* går det fram at saker etter oppl. § 9 A-4 skal undersøkes snarest. Alvorlige saker skal undersøkes så raskt som mulig og senest dagen etter, og mindre alvorlige saker skal undersøkes så raskt som det etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Under delplikten *å varsle* er det gitt eksempler på hva som kan være alvorlige saker. Disse er krenkelser som er voldelige eller på annen måte svært integritetskrenkende. Andre eksempler er når flere elever har krenket en elev alvorlig, og grove trusler som blir gitt direkte eller for eksempel gjennom sosiale medier. Skolens rutine for å undersøke viser til kommunens rutiner og inneholder skjema med metoder for å undersøke. Videre går det frem at rektor eller avdelingsleder blir enige med involverte lærere eller andre ansatte om egnede undersøkelsesmetoder, og hvem som skal ha ansvar for hvilke undersøkelser.

I et mindretall av elevsakene vi har mottatt går det fram at skolen undersøkte saken dagen etter melding til rektor. Det går ikke fram at skolen har gjort en vurdering av sakens alvorlighetsgrad og hvor raskt en sak skal undersøkes, og i et flertall av sakene går det enten ikke fram når undersøkelsen ble satt i gang, eller det er dokumentert at det har gått syv dager før undersøkelse ble iverksatt.

I intervju svarer både rektor og et flertall av de ansatte at de alltid setter i gang undersøkelse samme dag eller dagen etter, og uttrykker at skolen må bli bedre på å dokumentere når undersøkelser settes i gang. Videre blir det svart at arbeid med å avklare hva som er en alvorlig sak er delegert bort, og drøftes på trinnmøter og andre møter, og avklares med den enkelte. Rektor svarer også at skolen drøfter barnets beste. Rektor svarer videre at noen datoer ikke kommer frem, men at alle undersøkelser starter med en gang, og at skolen er mer «på» enn det som kommer fram.

I intervju ble skoleeier spurt om det er avtalt en rutine med skolelederne for å dokumentere tidspunkt for undersøkelsene. Skoleeier viser til *kommunens rutine for å undersøke* hvor det står at

---

<sup>26</sup> Jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd.

<sup>27</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.5.



undersøkelser skal settes i gang straks, men at skolen kanskje ikke har satt dato på når det ble undersøkt.

### **Våre vurderinger**

Rektor og ansattes svar i RefLex og intervju er i samsvar med kommunens og skolens rutiner for å undersøke. Det er derfor vår vurdering at det er en utbredt forståelse på at undersøkelser settes i gang snarest eller straks. Likevel ser vi i flere av elevsakene at det ikke går frem når undersøkelser ble satt i gang. I noen av sakene er det dokumentert undersøkelser flere dager etter melding.

Samlet sett vurderer vi derfor at det ikke er sannsynliggjort at skolen undersøker saken så raskt som saken tilsier.

### **Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger**

Skolen kjenner seg ikke igjen i at et flertall av elevsakene ikke ble undersøkt så raskt som saken tilsier. Kommunen har sendt inn ytterligere dokumentasjon i elevsakene og viser til at skolen satt i gang undersøkelser samme dag eller dagen etter de mottok melding om dårlig skolemiljø i et flertall av sakene. Kommunen skriver videre at for å sikre at tidspunkt for oppstart av undersøkelser blir tydelig dokumentert fremover, er det gjort endringer i undersøkelsesmalen. Kommunen har lagt ved ny mal for undersøkelse.

Av kommunens kommentar og ytterligere dokumentasjon, vurderer vi at det er sannsynliggjort at skolen undersøker så raskt som saken tilsier.

Vi endrer derfor vår konklusjon.

### **Vår konklusjon**

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

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

*Ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev, skal undersøkelser settes i verk straks.<sup>28</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>29</sup> Også her skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.*

### **Våre observasjoner**

I RefLex svarer skoleeier ja på spørsmål om en sak undersøkes straks dersom det er mistanke eller kjennskap til, eller det mottas varsel om, at en elev blir krenket av en i skoleledelsen, men utdyper at kommunen enda ikke har hatt en slik sak. Skoleeier gjentar svaret i intervju og svarer videre at dersom en slik sak skulle oppstå følges saken opp som beskrevet i *Rutine for kap. 9 A Skjerpet aktivitetsplikt*, heretter kalt *kommunens rutine for skjerpet aktivitetsplikt*. Rektor og ansatte svarer ja i RefLex på spørsmål om skolen undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller

---

<sup>28</sup> Jf. oppl. § 9 A–5.

<sup>29</sup> Jf. oppl. § 9 A–5.



kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Rektor drøfter med skoleeier hvordan saken kan undersøkes og om skoleeier skal delta i undersøkelsen.

I kommunens rutine for skjerpet aktivitetsplikt går det fram at undersøkelser skal iverksettes straks dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever.

Av elevsakene vi har mottatt er det ingen tilfeller av at en i ledelsen står bak krenkelsene. I saker der en elev har opplevd å bli krenket av en som arbeider på skolen, går det ikke klart fram når skolen har igangsatt undersøkelser. Det går frem at skoleeier er involvert i undersøkelsesfasen.

I intervju svarer skoleeier at alle undersøkelser etter oppl. § 9 A-5 kommer frem med en gang, og at det derfor ikke kan være riktig dato i disse sakene for når undersøkelse ble iverksatt. Videre er det avklart med skolelederne i kommunen hvor fort straks er, og hvor fort snarest er i § 9 A-5 saker. Skolelederne og skoleeier har også reflektert sammen om hva som er en alvorlig sak og hva som er en mindre alvorlig sak, men dette skal ikke ha blitt skriftliggjort. Rektor svarer i intervju at fordi man ikke alltid kan være sikker på hvor alvorlig en sak er, undersøkes alle saker straks.

### **Våre vurderinger**

Også på dette spørsmålet er rektors og ansattes svar i både RefLex og i intervju i samsvar med kommunens og skolens rutiner for å undersøke saker med skjerpet aktivitetsplikt. Vi ser imidlertid i elevsakene at det ikke er dokumentert når undersøkelsene startet. Vi vurderer derfor at det ikke er sannsynliggjort at skolen har undersøkt sakene straks.

### **Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger**

Skolen kjenner seg ikke igjen i at det har gått flere dager før skolen satte i gang undersøkelser i saker der en elev har opplevd å bli krenket av en som arbeider på skolen. Kommunen har sendt inn ytterligere dokumentasjon der det går fram at undersøkelser startet samme dag som skolen ble kjent med hvordan elevene opplevde skolemiljøet.

Av kommunens kommentar og ytterligere dokumentasjon vurderer vi at det er sannsynliggjort at skolen undersøker straks i saker med skjerpet aktivitetsplikt.

Vi endrer derfor vår konklusjon.

### **Våre konklusjoner**

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

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

*Når undersøkelsesplikten utløses, skal skolen/skoleeier gjennomføre nødvendige undersøkelser. 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>30</sup>*

*Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem.<sup>31</sup> Eleven har rett til å bli hørt i skolemiljø saker.<sup>32</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.*

### **Våre observasjoner**

Skoleeier svarer i RefLex at avdeling for skole består av både pedagoger med lang og bred erfaring fra alle nivå i skolen, og jurister med spisskompetanse på skolemiljø og opplæringsloven. Kommunen er derfor godt kjent med hvordan man skal undersøke i en skolemiljø sak, og at dette blir gjort ut ifra de faglige standarder som er rimelig å forvente. Videre viser skoleeier til kommunens rutine for skjerpet aktivitetsplikt der det står at skoleeier skal snakke med alle involverte elever.

I RefLex svarer rektor og ansatte ja på spørsmål om skolen gjennomfører de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes. Her blir det vist til kommunens og skolens rutiner for undersøkelse, og til et undersøkesskjema. Det blir svart at skolen blant annet bruker samtaler, observasjoner og kartlegginger, og det blir nevnt flere eksempler på ulike verktøy som blir brukt for å undersøke. Rektor utdyper i RefLex at samtalene skolen gjennomfører for å undersøke, gir skolen et godt utgangspunkt for å vurdere hvilke andre undersøkelser som eventuelt skal igangsettes. Undersøkelsesmetoder som krever en annen form for grundighet, som for eksempel å skulle undersøke sosiale dynamikker i klassen, krever noen dager å forberede og organisere. Rektor trekker også fram at arbeidet med SIMM<sup>33</sup> (Sammen om Inkluderende Miljø i nye Moss) er med på å ruste skolene i kommunen til å velge og gjennomføre gode undersøkelsesmetoder. Videre svarer skoleeier, rektor og ansatte ja i RefLex på at involverte elever alltid blir hørt i saker.

I kommunens rutine for skjerpet aktivitetsplikt går det fram at skolen alltid må snakke med alle involverte elever. Dersom en i ledelsen står bak krenkelsene skal skoleeier undersøke saken. Skolens rutine for undersøkelse består av to skjemaer for å undersøke, en for § 9 A-4 og en for § 9 A-5. Av skjemaet for § 9 A-4 går det fram at ledelsen og involverte lærere skal bli enige om egnede metoder for å undersøke, mens for § 9 A-5 skal rektor ta ansvar for hvem som involveres i undersøkelsen, og drøfte med skoleeier om skoleeier skal delta. Videre er det skoleeier som skal undersøke dersom en i skolens ledelse står bak krenkelser.

I alle elevsakene vi har mottatt går det fram hvordan eleven opplever skolemiljøet. I et flertall av elevsakene er relasjonen mellom eleven og andre elever problemet som må løses. Det går fram hvilke elever som er involvert, men i et flertall av disse sakene er det ikke dokumentert at involverte elever er hørt. Skolen har brukt samtale, møte med foresatte og observasjon som metode for å undersøke i de aller fleste sakene, men i et flertall av sakene er det ikke brukt verktøy eller metode

<sup>30</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.4.

<sup>31</sup> Jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12.

<sup>32</sup> Jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd.

<sup>33</sup> Les mer om SIMM her: <https://www.moss.kommune.no/alle-tjenester/skole-og-utdanning/elevens-skolemiljo/simm/>.





for å undersøke bakenforliggende faktorer som gruppedynamikker, kultur og makt- eller belønningsstrukturer.<sup>34</sup> Det går videre ikke fram av elevmappene at skolen har sammenstilt og analysert funn fra undersøkelsene slik at eventuelle opprettholdende faktorer er avdekket.<sup>35</sup> Det går heller ikke fram at skolen har gjort en vurdering av om eleven i en sak er særskilt sårbar.

I intervju svarer de ansatte at hvordan det skal undersøkes i en sak, og hva man skal undersøke, skjer i et samarbeid mellom ledelsen og lærerne. Når det gjelder saker med skjerpet aktivitetsplikt viser de ansatte til kommunens og skolens rutiner for å undersøke, der undersøkelsesrutinen ligger hos rektor, og at en i ledelsen tar kontakt med skoleeier.

Skoleeier svarer nei på spørsmål i intervju om det er avdekket gjennom elevsaker at involverte elever ikke alltid blir hørt. Skoleeier utdyper at dette kan skyldes hvordan aktivitetsplanen er utformet, at det er mye som skal tas hensyn til, og at det er vanskelig å få med seg alt. Rektor svarer i intervju at det ikke blir dokumentert i aktivitetsplanen eller elevmappen at skolen har hørt involverte elever, men at dokumentasjon på dette blir lagt i mappen til eleven som blir hørt.

### **Våre vurderinger**

Gjennom rektors og ansattes svar i RefLex og i intervju, og ut fra skolens styringsdokumenter, finner vi at det er fastsatt konkret hvem som skal undersøke saken på vegne av skolen eller skoleeier, og at skolen følger opp dette.

Hvor grundige undersøkelser skal være må skolen eller skoleeier vurdere konkret.<sup>36</sup> Her vil sakens alvor og om eleven er særskilt sårbar kunne ha betydning. I saker der flere elever er involvert, skal skolen høre både eleven som er utrygg eller blir krenket, og andre elever som er involvert i saken. I flertallet av sakene kan vi ikke se at skolen har hørt involverte elever. Skolen må også se elevens skolemiljø i en helhet. I elevsakene vi har fått tilsendt ser vi at skolen tar i bruk samtaler som en undersøkelsesmetode, samt møter med foresatte og observasjoner. Vi savner å se at skolen benytter verktøy eller metode for å avdekke bakenforliggende faktorer slik at skolen har et godt nok grunnlag til å iverksette egnede tiltak.

### **Vår konklusjon**

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

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

*Skolen og skoleeier har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke.<sup>37</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*

<sup>34</sup> Les mer om gruppedynamikker på Udir sine sider: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/tiltak-skolemiljo/skolemiljotiltak-undersoke/#a145983>.

<sup>35</sup> Les mer om analyse av funn på Udir sine sider: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/tiltak-skolemiljo/skolemiljotiltak-undersoke/#a145999>.

<sup>36</sup> Prop. 57 L (2016-2017), punkt 10.1.

<sup>37</sup> Jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.



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>38</sup>

### Våre observasjoner

På spørsmål i RefLex om skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten, svarer skoleeier, rektor og ansatte ja. Skoleeier viser til *kommunens rutine om skjerpet aktivitetsplikt*. Rutinen ble oppdatert i 2022 og beskriver hvor og hvordan det som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten skal dokumenteres. Videre viser skoleeier til rutinen *Hva som skal arkiveres og hvordan innen skole*, og utdyper at notater og resultater fra undersøkelser i skolemiljø saker faller inn under arkivverdig materiale. Rektor utdyper at funn fra undersøkelser dokumenteres kontinuerlig i arbeidsdokumentet i skolens rutine for undersøkelse, og overføres til aktivitetsplanen som ligger i elevens mappe. De ansatte bekrefter dette i sine svar i RefLex.

I kommunens rutine *Hva som skal arkiveres og hvordan innen skole* står det at elevmapper blant annet skal inneholde «§ 9 A og tiltaksplaner». Skolens rutine for undersøkelse består av to skjemaer for å undersøke, ett for § 9 A-4 saker, og ett samleskjema for § 9 A-5 saker.

I alle elevmappene finner vi at undersøkelsene og funn fra disse er dokumentert i enten undersøkesskjema eller samleskjema. I saker der det er opprettet aktivitetsplan, finner vi at undersøkelsene og funn er dokumentert også her. I tillegg er undersøkelsene dokumentert i referat fra møter med elev eller med foresatte.

### Våre vurderinger

Rektors og ansattes svar i RefLex og intervju, og dokumentasjon i elevsakene, viser at skolen undersøker saker der en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Vi vurderer derfor at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

### Vår konklusjon

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

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

*Plikten til å sette inn tiltak utløses når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller hvis undersøkelser skolen har utført på eget initiativ viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.<sup>39</sup> Hvor raskt skolen må sette inn tiltak, må vurderes konkret i den enkelte saken. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.*

### Våre observasjoner

Ledelsen og ansatte ved skolen svarer ja på spørsmål i RefLex om skolen setter inn tiltak så raskt som saken tilsier når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller når undersøkelsen viser det. Rektor skriver at skolen setter inn tiltak akutt når det kan stoppe en situasjon og at det i tillegg gjøres flere undersøkelser der funnene skal danne grunnlag for egnede tiltak. De ansatte skriver blant annet at de i noen tilfeller setter inn tiltak straks og deretter flere tiltak på bakgrunn av observasjoner og undersøkelser. Videre er det flere som henviser til *Rutine for kapittel 9A*.

<sup>38</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.7.3.

<sup>39</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



Skoleeier sier i intervjuet at begrepet «straks» innebærer kortere frist enn ved slutten av samme dag og viser til vedlagte rutine om aktivitetsplikt.

I intervju forteller både rektor og ansatte at tiltak settes inn så raskt som saken tilsier. Noen tiltak setter de inn med en gang, det vil si samme dag, mens andre tiltak settes inn etter at de har undersøkt. Eksempler på tiltak som settes inn med en gang er å følge elevene til bussen eller å bytte plasser i garderoben.

I elevsakene vi har fått tilsendt går det fram at skolen har satt inn tiltak etter å ha fått kjennskap til at en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt. I flere av elevsakene står det dato for når tiltakene er satt inn. I omtrent halvparten av elevsakene går det ikke tydelig frem tidspunktet for når en sak er meldt inn og tidspunktet for når det er satt inn tiltak. Som et eksempel er kun måneden angitt for når en sak er meldt og tiltak er iverksatt.

I intervju svarer både skoleeier, rektor og de ansatte at tiltakene ofte starter samme dag som det blir meldt inn en sak. Videre sier de ansatte at det kan være vanskelig å huske nøyaktig dato da dokumentasjonen blir skrevet i etterkant, og at det ofte bare settes et omtrentlig tidspunkt.

Skoleeier forteller i intervju at de har et prosjekt på Teams om barnets beste der de modellerer til skoleledere og slik sikrer at det blir tatt opp med personalet. Skoleeier forteller videre at de alltid skal vurdere barnets beste og barnets stemme opp mot omgivelsene.

### **Våre vurderinger**

Det er vår vurdering at skoleeier, skoleledelsen og de ansatte har en felles forståelse av at det skal settes inn tiltak raskt, og at de er tydelig opptatt av barnets beste når de setter inn tiltak. I noen av elevsakene er tiltak satt inn samme dag basert på den informasjonen som er tilgjengelig, samtidig som skolen planlegger å undersøke saken nærmere. I et flertall av elevsakene kommer det imidlertid ikke tydelig frem når skolen setter inn tiltak.

Sett i lys av dette vurderer vi at det ikke er sannsynlig at skolen setter inn tiltak så raskt som saken tilsier når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det.

### **Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger**

Skolen kjenner seg ikke igjen i at det i et flertall av elevsakene ikke ble iverksatt tiltak så raskt som saken tilsier. Kommunen viser til ytterligere dokumentasjon som synliggjør at tiltak ble iverksatt så raskt som saken tilsier i et flertall av sakene.

Av kommunens kommentar og ytterligere dokumentasjon vurderer vi at det er sannsynliggjort at skolen setter inn tiltak så raskt som saken tilsier.

Vi endrer derfor vår konklusjon.

### **Vår konklusjon**

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



### **2.2.8 Setter skolen/skoleeier inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse?**

*Dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen eller en i skolens ledelse, skal tiltak settes i verk straks.<sup>40</sup> 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.*

#### **Våre observasjoner**

Både skoleeier, rektor og de ansatte svarer ja på spørsmålet i RefLex om de setter inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, står bak krenkelsen. Skoleeier svarer også ja på spørsmålet i RefLex om de setter inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en i skolens ledelse krenker en elev. Alle viser også til *Rutine 9A skjerpet aktivitetsplikt* og kommunens *Rutine kapittel 9A*.

Som det tidligere er kommet frem i rapporten, har ikke kommunen hatt en sak der en i skolens ledelse har krenket en elev.

I intervju svarer de ansatte at tiltak settes inn straks. Eksempler på tiltak som nevnes i intervju er veiledning og observasjon av den ansatte, samtaler med elev, involverte elever, lærere og foreldre, samt tolærer. I rutinen *Rutine 9A skjerpet aktivitetsplikt* står det følgende: «Tiltak skal iverksettes straks».

Flere av de ansatte nevner i intervju at de ikke har kjennskap til eller har vært med i en sak der en elev opplever å ha blitt krenket av en som arbeider på skolen. De ansatte svarer at tiltak blir satt inn etter samtaler med eleven og foreldrene. Det blir sagt at det er barnets stemme som teller og at det gjelder å snakke med eleven umiddelbart for å kunne sette inn tiltak samme dag.

Vi ser av dokumentasjon i elevsakene vi har mottatt at skolen har undersøkt saken gjennom samtaler med elev og andre involverte rett etter at saken ble meldt, og at tiltak er satt inn en til fire måneder senere. Det går ikke fram av dokumentasjonen at tiltak er satt inn straks.

#### **Våre vurderinger**

Det er vår vurdering at rutine for når tiltak skal settes inn i en sak med skjerpet aktivitetsplikt er godt kjent hos både skoleledelse, rektor og ansatte. I dokumentasjonen som skolen har sendt inn, står det ikke alltid tidspunkter for når tiltak er satt inn. Det er derfor vår vurdering at vi i ikke kan se at rutinen alltid skjer i praksis. Vi vurderer derfor at skolen ikke setter inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse.

#### **Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger**

Skolen kjenner seg ikke igjen i at det ikke ble iverksatt tiltak straks. Kommunen viser til ytterligere dokumentasjon som synliggjør når tiltak ble iverksatt. Av kommunens kommentar og ytterligere dokumentasjon vurderer vi at det er sannsynliggjort at skolen setter inn tiltak straks i saker med skjerpet aktivitetsplikt.

Vi endrer derfor vår konklusjon.

---

<sup>40</sup> Jf. oppl. § 9 A–5.



## Vår konklusjon

Skolen/skoleeier setter inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse.

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

*Valg av tiltak må tilpasses den enkelte sak, og basere seg på konkrete og faglige skønnsvurderinger. Tiltakene kan være rettet både mot individnivå, gruppenivå og systemnivå. Undersøkelsene i saken er et viktig grunnlag i dette arbeidet, da undersøkelsene sier noe om årsaken til problemet.<sup>41</sup> I vurderingen av hva som er et egnet tiltak skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Samlet sett skal skolen gjennomføre de tiltakene som med rimelighet kan forventes i den enkelte saken. Plikten til å sette inn tiltak hviler på skolen. Hvilke ansatte som faktisk skal gjennomføre tiltakene, må skolen fastsette konkret.*

### Våre observasjoner

Både skoleeier, skolens ledelse og de ansatte svarer ja på spørsmålet i RefLex om skolen/skoleeier vurderer konkret hvilke tiltak som er egnede. Skoleeier svarer at de er godt kjent med hvilke tiltak som vil være egnet i en sak da det i avdelingen er ansatte med lang og bred erfaring, og med spesialkompetanse på lovverket og skolemiljø. Rektor svarer at skolen går gjennom sine funn i en sak og vurderer hvilke tiltak som kan være egnet, og at de kan være forsknings- eller erfaringsbasert. Hun nevner også eksempler på slike tiltak. Skolen har blant annet hatt en språkbrukkampanje som er basert på Redd Barnas prosjekt *Gi oss spilleregler*.

Det går fram av svar fra ansatte i RefLex at tiltakene skal samsvare med funn fra undersøkelser. Flere av de ansatte nevner at undersøkelsesskjemaet er en god mal som hjelper dem i arbeidet med å sette inn egnede tiltak. I malen for aktivitetsplanen står det at tiltak skal være rettet mot både individ-, gruppe- og systemnivå. Det blir også presisert at det settes inn tiltak for eleven som krenker. Flere av de ansatte utdyper at det settes inn forebyggende tiltak, for eksempel ekstra inspeksjon i friminuttene eller verktøy for å undersøke. Det nevnes også praktiske øvelser for å styrke hele gruppen.

Rektor sier i intervju at det i vurderingen av hvilket tiltak som skal settes inn, er barnets stemme som teller. Hun nevner også at det hender at barn ikke ønsker at andre skal vite at det settes inn tiltak, og at man da må ha tett dialog med barnet for å komme videre. Rektor forteller også at de ansatte har jobbet med barnets beste i sammenheng med elevsyn.

Det går frem av intervju med de ansatte at barnet skal føle at det blir passet på, men ikke bli «leid i hånda». Videre blir det presisert at det er viktig å både ta hensyn til det barnet ønsker og at de voksne må vurdere hva som er det beste for barnet, selv om det ikke alltid stemmer overens med det barnet ønsker.

I et flertall av elevsakene vi har mottatt går det fram hvordan eleven opplever skolemiljøet og at tiltak også retter seg mot involverte elever. Det går imidlertid ikke fram at skolen har gjort en konkret vurdering av barnets beste og hvilke tiltak som vil være egnet på bakgrunn av funn fra undersøkelser som er gjort.

---

<sup>41</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



I intervju svarer de ansatte at de tar utgangspunkt i hva som er egnet for den enkelte eleven og at de har drøftinger i ansattgruppa for å komme frem til hvilke tiltak som er egnede. De sier videre at når den første perioden med observasjon er over, blir det satt inn tiltak ut fra elevens opplevelse og funn fra observasjonen.

Videre viser de ansatte til *Rutine for kapittel 9 A*. I denne står det blant annet at tiltakene skal omfatte både strakstiltak og langsiktige tiltak.

### Våre vurderinger

Å sette inn tiltak innebærer at skolen setter inn tiltak både for den enkelte eleven som er utsatt, den eleven som krenker, og andre elever.<sup>42</sup> Vi ser at skolen setter inn tiltak som gjelder den eleven som er utsatt for krenkelser, og iverksetter tiltak mot alle involverte elever. Vi ser også at skolen får fram elevens opplevelse av skolemiljøet, og at tiltak legger vekt på aktuelle områder i barnets liv som for eksempel hjemmeforhold, venner, skolen, den faglige utviklingen, og helse. Som vi har vurdert under punkt 2.2.5 må undersøkelsene være gode nok til å danne grunnlaget for egnede tiltak, og skolen må sammenstille og analysere skolen funn fra undersøkelsene. Vår vurdering er at skolen ikke har gjort dette. I flere av elevsakene vurderer vi at tiltakene ikke henger sammen med undersøkelsene som er foretatt. Det er dermed ikke synliggjort at skolen har vurdert konkret om tiltak som settes inn i disse sakene er egnet. Videre savner vi å se at skolen gjør en konkret vurdering av barnets beste i elevsakene når det skal vurderes hva som er egnede tiltak.

### Vår konklusjon

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

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

*Plikten til å sette inn egnede tiltak må tolkes utvidende, og omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø.*<sup>43</sup>

### Våre observasjoner

Skoleeier svarer i RefLex at det i malen for aktivitetsplanen vil komme frem evalueringsdatoer for den enkelte saken. Rektor svarer i RefLex at skolen følger med på elevens skolemiljø via samtaler med eleven, foresatte og andre involverte jevnlig. Det kan også iverksettes nye undersøkelser der tiltakene evalueres og endres ved behov.

Alle de ansatte svarer i RefLex at tiltakene evalueres ved behov. De skriver blant annet at dato for neste evaluering fastsettes på møtene, at tiltakene i aktivitetsplanen endres ved behov og at det er hyppige møter når en elev har en aktivitetsplan. Det nevnes ulike metoder å evaluere på, for eksempel møter, elevsamtaler og logg.

Det går fram av aktivitetsplanene at hvert tiltak blir evaluert for seg, og et flertall av aktivitetsplanene har dato for når tiltakene er evaluert. Det kommer også fram helt eller delvis i et flertall av sakene hvordan eleven opplever at det enkelte tiltaket virker, og om det enkelte tiltaket skal fortsette, endres eller avsluttes. Det går ikke fram om skolen har lagt opp til at eleven kan

---

<sup>42</sup> NOU 2015:2 Å høre til

<sup>43</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



komme med egne ønsker om tiltak. Et flertall av sakene har vart over tid, og det går fram av disse sakene at tiltak er blitt evaluert med rundt tre måneders mellomrom eller lengre. Utsettelse av møter er en av årsakene.

Rektor sier i intervju at hyppigheten på møter ofte avgjøres etter alvorlighetsgraden i saken og hvilket behov foreldrene har. Det kommer også fram i intervju med de ansatte at hyppigheten på evalueringen er avhengig av saken, for eksempel hvilke saker man må følge fra dag til dag og hvilke saker man kan ta opp på trinnmøter. Noen ansatte forteller at de kontakter foreldrene på telefon framfor å vente til neste møte. Videre nevner de at aktivitetsplanen ofte endres underveis og at datoer da ikke alltid stemmer.

De ansatte svarer i intervju at når det er opprettet en aktivitetsplan, følger de med på endringer av tiltak slik som vennegrupper, bytte av plasser, samtaler med lærer, styrking rundt annen elev, osv.

### Våre vurderinger

For å kunne vurdere om tiltak skal fortsette eller endres, er det avgjørende å få fram hvordan eleven opplever virkningen av tiltakene. Dette ser vi blir gjort i flere elevsaker. Slik vi vurderer det, kommer det likevel ikke fram i mange nok saker hvordan eleven opplever at tiltakene virker. Det samme gjelder om tiltakene skal fortsette, endres, eller avsluttes, noe som er en konsekvens av hvordan tiltakene virker.

Det går fram av forarbeidene til opplæringsloven at skolen stadig må evaluere virkningen av tiltakene, men det er ikke fastsatt hvor ofte dette skal være.<sup>44</sup> I de elevsakene som er aktuelle, har vi sett at det har gått tre måneder eller lengre mellom hver gang tiltakene har blitt evaluert. Det er også avgjørende for vår vurdering at elevsakene dette gjelder har ulik problemstilling og at det blant disse sakene er alvorlige saker. Tre måneder eller mer vurderer vi som unødvendig lang tid mellom hver evaluering. Videre er det skolens ansvar å gjøre en vurdering av hvordan tiltakene virker. Avtalte møter som utsettes, er etter vår vurdering ingen grunn til at virkningen av tiltak ikke skal vurderes før neste møte er avtalt og at det er en måned eller lenger til dette skjer. Dette fører til at virkningen av tiltak ikke blir evaluert jevnlig.

### Vår konklusjon

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

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

*Skolen/skoleeier skal lage en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak. Planen skal inneholde hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen/skoleeier har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene og når tiltakene skal evalueres. .<sup>45</sup>*

### Våre observasjoner

Både skoleeier, rektor og de ansatte svarer i RefLex at de lager en skriftlig plan. Videre henviser de til den felles malen på aktivitetsplan som er utarbeidet til bruk i kommunen.

<sup>44</sup> Se Prop. 57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5 og 10.1.

<sup>45</sup> Jf. oppl. §§ 9 A–4 og 9 A–5.



I alle elevsakene som vi har fått tilsendt der det er slått fast etter undersøkelse at skolen må sette inn tiltak, har skolen laget en aktivitetsplan og brukt en felles mal for denne. Alle planene inneholder et hovedfelt for problembeskrivelse og informasjon. Problembeskrivelsen har en parentes om at det gjelder varsel fra den som kontakter skolen. I nær halvparten av sakene kommer det her fram mye informasjon i tillegg til problemet eleven opplever. Videre oppgis informasjon om hva eleven selv opplever og skolens vurdering av meldingen hvor det i nær halvparten av sakene kommer fram nye problembeskrivelser. Hovedfeltet avsluttes med «Hovedmålet for den ønskede situasjonen» der alle hovedmål begynner med «Eleven skal ha det trygt og godt på skolen». I de fleste planer er det lagt til en positiv formulering av problemet eleven opplever, som for eksempel at eleven skal oppleve å bli inkludert i lek.

Videre inneholder alle planene kolonner med overskriftene *Hva skal tiltaket løse*, *Tiltak/aktivitet*, *Ansvarlig*, *Tidsperspektiv* og *Evaluering*. Skolen har også laget delmål for hvert tiltak, og alle saker har flere delmål som er på siden av problemet eleven opplever. Malen for planen inneholder oppsett for tiltak på både på individ-, gruppe- og systemnivå. Det går fram av innholdet i planene hvilke tiltak skolen skal iverksette og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene. Litt over halvparten av elevsakene har dato for når tiltakene skal evalueres.

### **Våre vurderinger**

Vår vurdering er at skolen lager en skriftlig plan når det blir satt inn tiltak i en sak. Videre ser vi at aktivitetsplanen inneholder felt for minimumskravene til aktivitetsplanen. For at en aktivitetsplan skal fungere som et verktøy for å løse problemene eleven opplever med sitt skolemiljø, må minstekravene til planen være oppfylt. Problembeskrivelsen i en aktivitetsplan danner grunnlaget for hvilke tiltak som settes inn. Vi ser at det i samtlige elevsaker er formulert en problembeskrivelse.

Nær halvparten av aktivitetsplanene inneholder ikke dato eller tid for når tiltakene skal iverksettes. I flere av aktivitetsplanene er det ikke konkretisert hvem som er ansvarlig for at tiltakene gjennomføres. Etter en samlet vurdering kan vi ikke se at aktivitetsplanen oppfyller minimumskravet i praksis.

### **Vår konklusjon**

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

## **3 Statsforvalterens reaksjoner**

### **3.1 Pålegg om retting**

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> jf. kommuneloven § 30-4.





- 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.<sup>47</sup>
  - a. Skolen må gjennomføre de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.
- 2) Kommunen skal sikre at skolen og skoleeier ivaretar plikten til å sette inn tiltak slik at elevene får et trygt og godt skolemiljø.<sup>48</sup>
  - a. Skolen må vurdere konkret hvilke tiltak som er egnede.
  - b. Skolen må evaluere tiltakene jevnlig, og endre tiltakene ved behov.
  - c. Skolen må lage en skriftlig plan som inneholder minimumskrav til innhold.

### 3.2 Oppfølging av påleggene

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

Frist for retting er **15.12.2023**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

Når vi avslutter tilsynet, vil vi utarbeide et informasjonsskriv for elever og foreldre som oppsummerer tilsynet, og kommunens og skolens tiltak.

## 4 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak.<sup>49</sup> 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>50</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>51</sup>

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.<sup>52</sup>

Statsforvalteren i Oslo og Viken  
Oslo, 26.10.2023

Heidi Lindhagen, tilsynsleder

Åse-Berit Hoffart

Victoria Husvik

<sup>47</sup> Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.

<sup>48</sup> Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.

<sup>49</sup> Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

<sup>50</sup> Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

<sup>51</sup> Jf. forvaltningsloven § 42.

<sup>52</sup> Jf. forvaltningsloven § 18.



## 5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Administrativt delegeringsreglement Moss kommune versjon 2 – 23.09.2021
- Beskrivelse av internkontroll
- Eksempler på nærledelse dialog rektor – enhetsleder
- Eksempel på møtedeltakelse skoleeier i skolemiljøsak
- Presentasjon kommunalområde Mosseskolen 2022
- Risikovurdering verktøy 9 A – aktivitetsplikten v2 og v3
- Strategiplan enhet skole – SIMM – 2021-2025
- Tilstandsrapport for grunnskolen i Moss 2022
- SKOLE Rutine kapittel 9 A - aktivitetsplikt
- SKOLE Rutine kapittel 9 A - skjerpet aktivitetsplikt
- Hva som skal arkiveres og hvordan innen skole
- Agenda skolebesøk
- Eksempel møtedeltakelse
- Felles plandag 16.11.22 – presentasjon
- Forms om 9 A
- Mal aktivitetsplan
- Notat skolebesøk
- Områdeovervåkning – skolemiljø
- Referater fra rektormøter
- Referater fra foreldremøter
- Risikovurdering verktøy 9 A – aktivitetsplikten v3
- Skoleledersamling 01.09.22 – skole-hjem samarbeid – presentasjon
- Skoleledersamling 08.12.22 – 9 A – presentasjon
- Skoleledersamling 26.03.2021 – Elevsamtalen – presentasjon
- Skoleledersamling 2021 – 9 A – presentasjon
- E-post fra Melløs – gjennomgang rutiner
- E-post til Bytårnet – Aktivitetsplaner og arbeid med skolemiljø
- E-post til Ekholt – gjennomgang rutiner
- E-post til Rygge U – gjennomgang rutiner
- E-post – svar fra Vang
- Rutine bekymringsfullt skolefravær
- Fraværsrutine vår 23 – presentasjon
- Plan for fellestid høsten 2022
- Plan for fellestid våren 2023
- Rutine for undersøkelsesplikten § 9 A-4 og § 9 A-5
- Årshjul skolemiljø Halmstad skoleåret 2023
- Plan for fellestid våren 2023
- Elevskjema utviklingssamtale
- Gutt med tankebobler
- Innblikk
- RB Skolemiljøplakat
- Kartlegging – Slik vil jeg ha det på skolen



- Forside – Risikovurdering
- Risikoanalyse Halmstad skole skolemiljø
- Hendelse mellom elever (anonymisert)
- Undersøkelsesskjema med funn
- Ballonger
- Bilde språkbruk
- Plan for språkbruk
- Velkommen til foreldremøte
- Huskeliste til rutine enkeltelever
- Logger
- Plan for uka
- Liste friminutt
- Inspeksjonsprioriteringer
- Inspeksjonsplan
- Regler voksne på Halmstad skole er enige om
- Ukebrev
- Spørsmål aktuelle til elevsamtale 9 A
- Lekegrupper
- Belønningsavtale
- Invitasjon til familieteam
- Notater fra observasjoner
- Garderobeansvar
- Eksempel logg elever som blir hørt
- Mitt valg
- Elevskjema utviklingssamtale
- Elevmapper

#### Ettersendt dokumentasjon

- Kommunens kommentarer til foreløpig rapport
- Ytterligere dokumentasjon i elevmapper
- Rutine nye medarbeidere
- Ny mal Undersøkelsesskjema

**STASFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN**

Postboks 325, 1502 Moss | [sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/ov](http://www.statsforvalteren.no/ov)