



Tilsynsrapport

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

Enebakk kommune og Ytre Enebakk skole





Sammendrag

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

I tilsynet har vi funnet at Enebakk kommune har satt i gang et større arbeid for å imøtekomme kravene i internkontrollen, og sørge for at denne er systematisk og risikobasert. Enebakk kommune har i den forbindelse utformet nye rutiner og systemer for å ivareta dette fremover. På bakgrunn av at rutinene ikke har blitt implementert i kommunens praksis, har vi avdekket at Enebakk kommune ikke sikrer at plikten til å undersøke og sette inn tiltak i skolemiljø saker blir oppfylt.

I tilsynet har vi sett at Ytre Enebakk skole har jevnlige og hyppige undersøkelser av skolemiljøet. Dette gjør de gjennom spørreundersøkelser og elevsamtaler, for å følge med på elevenes skolemiljø. Vi har imidlertid funnet at skolen og skoleeier ikke alltid oppfyller undersøkelsesplikten i skolemiljø saker på Ytre Enebakk skole.

Vi har i tilsynet også funnet at Enebakk kommune har laget et system for å fange opp, og hjelpe elever som utvikler bekymringsfullt skolefravær. Enebakk kommune har innledningsvis undersøkt dette på enkelte klassetrinn, og skal etter hvert utvide undersøkelsene til å omfatte flere elever. Vi har imidlertid funnet at skolen og skoleeier ikke alltid oppfyller tiltaksplikten i skolemiljø sakene på Ytre Enebakk skole.

Enebakk kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Vi fatter nå vedtak (denne rapporten) med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 5.

Kommunen har rettefrist til **08.11.2024**.



Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
1.1	Kort om kommunen	4
1.2	Om gjennomføring og tema for tilsynet	4
2	Rettslige krav.....	5
2.1	Retten til et trygt og godt skolemiljø	5
2.2	Kravet til internkontroll	6
3	Undersøkelsesplikten og tiltaksplikten - våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
3.1	Observasjoner	7
3.1.1	Styringstiltak og styrende dokumenter.....	7
3.1.2	Praksis for undersøkelsesplikten.....	9
3.1.3	Praksis for tiltaksplikten	15
3.2	Vurdering av om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at undersøkelsesplikten og tiltaksplikten blir oppfylt	19
3.2.1	Har kommunen nødvendige rutiner og prosedyrer?.....	19
3.2.2	Avdekker og følger kommunen opp avvik og risiko for avvik?	20
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.¹

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

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger.²

1.1 Kort om kommunen

Enebakk kommune har 11 482 innbyggere (2024). Kommunen har fem grunnskoler, hvorav en skole er for 1. - 4. trinn, en for 5. - 7.trinn, en ungdomsskole, en barneskole og en barne- og ungdomsskole. I følge GSI per 08.04.2024 har kommunen totalt 1497 elever i grunnskolen. Ytre Enebakk skole er en barneskole med totalt 482 elever.³ Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med Enebakk kommune og Ytre Enebakk skole på skolemiljøområdet i 2021.

1.2 Om gjennomføring og tema for tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Enebakk kommune i brev av 17.11.2023. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet. Vi har mottatt beskrivelse av egen praksis, dokumentasjon fra kommunen og skolen. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte og ledere i skolen og hos skoleeier. Videre har vi gjennomført intervjuer med noen elever og foresatte. Våre foreløpige vurderinger og konklusjoner baserte seg på opplysninger vi fikk fra denne informasjonen, og ble skrevet i en foreløpig tilsynsrapport.

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å undersøke og sette inn tiltak der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.⁴

Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket. I løpet av tilsynsperioden trådte ny opplæringslov i kraft (fra 01.08.2024). Bestemmelsene som omhandler elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, er i stor grad videreført i den nye loven. For de tilfellene hvor ordlyden er endret har vi ikke pålagt skolen/kommunen å rette forholdet.⁵ Henvisningene i rapporten er derfor til opplæringsloven av 1998.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 08.05.2024. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene. Vi fatter nå vedtak gjennom denne rapporten, med pålegg om retting.

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

² Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

³ I følge GSI per 08.04.2024

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

⁵ Se punkt 4 i rapporten.



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 Enebakk kommune gjennom sin internkontroll sikrer at undersøkelsesplikten og tiltaksplikten blir oppfylt er til slutt.

2 Rettslige krav

2.1 Retten til et trygt og godt skolemiljø

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.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

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.



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 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

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

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

¹² Jf. opplæringsloven § 9 A-5.

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

¹⁴ Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd.



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 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

Kommunen er organisert med kommunedirektør og underordnede kommunalsjefer. På skoleområdet er dette kommunalsjef for kultur og oppvekst. Det er kommunalsjef for kultur og oppvekst som er delegert oppgaven å gjennomføre internkontrollen på skoleområdet. Skolens virksomhetsledere er gjennom *Plan for kvalitetssikring av barnehage- og skolemiljø* delegert oppgavene å lage lokale handlingsplaner, samt informere foresatte og elever om skolens aktivitetsplikt og internkontroll. Disse oppgavene er delegert fra kommunen til rektorene, hvor

¹⁵ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.



det fremgår hvilke oppgaver rektorene igjen kan delegere videre til ansatte med pedagogisk ansvar.

Styringstiltak og styrende dokumenter

Kommunen har utarbeidet *Skolemiljø i Enebakk kommune*. Denne beskriver kommunens arbeid med internkontrollen på skolemiljøområdet. Rutinen beskriver internkontrollens og aktivitetsplikten rettslige grunnlag, kommunens fremgangsmåte i arbeidet med internkontrollen, risikovurderinger som kommunen har gjennomført som grunnlag for tiltakene som er satt inn og skoleeiers handlingssløyfe i saker der den mottar varsler som vedrører skjerpet aktivitetsplikt. Rutinen er datert februar 2024.

Kommunen har utarbeidet *Plan for kvalitetssikring av barnehage- og skolemiljø*. Planen er ment for dem som arbeider i kommunens skoler og barnehager, samt veiledning til foresatte om hvordan kommunen arbeider. Planen inneholder en mal for aktivitetsplaner og en beskrivelse av kommunens minstekrav for skolens arbeid med aktivitetsplikten og internkontrollen.

Enebakk kommune har også utarbeidet *Årshjul 9A (ny)*, som gir en oversikt over det tverrfaglige samarbeid i kommunen i løpet av året, og ulike gjøremål tilknyttet aktivitetsplikten for ansatte og enhetsleder i løpet av året. De tverrfaglige møtene heter Ressursteam i Enebakk kommune. Kommunen har utarbeidet skrevet *laget rundt barnet*, som beskriver ressursteamets sammensetning og oppdrag.

Skolen har utformet rutinene *PLAN FOR TRYGT OG GODT SKOLEMILJØ YES* og tilhørende årshjul *PLAN FOR ARBEID MED SKOLEMILJØ*. Rutinene dekker skolens arbeid med aktivitetsplikten, fokusområder i løpet av året, samarbeid med hjemmet, forslag til arbeid for FAU og noe informasjon om aktivitetsplikten. Skolen har utarbeidet en rekke andre rutiner, som tar for seg et bredt spekter av arbeidsoppgaver i skolehverdagen.

Enebakk kommune gjennomfører jevnlige rektormøter, omtrent en gang i måneden. På disse møtene er arbeidet med skolemiljøet på agendaen. Skoleeier følger også opp enkeltsaker på skolene, enten ved varsel som de er ansvarlig for, eller ved behov grunnet arbeidstrykk eller sakens kompleksitet. Skoleeier har også formidlet en tydelig forventning til ledelsen ved skolene om å koble på skoleeier dersom skolene har spørsmål om aktivitetsplikten eller ikke klarer å løse saken selv.

Enebakk kommune har også opprettet *Rutine for oppfølging av 9A planer i Enebakkskolen*. Her fremgår det at skoleeier tre ganger i året skal gjennomføre stikkprøver på de ulike skolene, for en gjennomgang av 9A-sakene. Gjennomgangen skal følges opp med et oppsummeringsmøte med den enkelte skolen. Skoleeier har opprettet nye rutiner for dette i 2024.

Kommunen har også avvikssystemet Compilo. I *Plan for kvalitetssikring av barnehage- og skolemiljø* er avvik innenfor skolemiljøområdet i punkt 6.2 beskrevet som når skolen har kunnskap eller mistanke om at et barn blir utsatt for krenkelser, eller om barn eller foresatte har bedt om tiltak for å bedre det psykososiale miljøet. Det fremgår av denne rutinen under punkt 6.2.1 og 6.2.2 at avvikene skal følges opp gjennom delpliktene i aktivitetsplikten.



Det fremgår av *Plan for kvalitetssikring av barnehage- og skolemiljø* punkt 5.2 at arbeidet med internkontrollen skal evalueres ved behov.

Av *Plan for kvalitetssikring av barnehage- og skolemiljø* punkt 6.2.1 fremgår det at undersøkelsesplikten og tiltaksplikten skal dokumenteres i aktivitetsplanen. For internkontrollen fremgår det under punkt 5.2 at internkontrollen skal dokumenteres fortløpende.

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.¹⁶ Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes.¹⁷ Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

Rektor opplyser i intervju at skolen ringer foresatte samme dag eller senest innen to dager etter at hun får melding eller varsel. Dersom foresatte melder inn sak i helgen, ringer skolen foresatte mandag eller tirsdag. Rektor opplyser at det samme gjelder hvis det er en ansatt som melder fra. Flere av de ansatte svarer at de undersøker saken samme dag ved å snakke med eleven eller læreren, eller dagen etter. Enkelte ansatte utdyper at dersom det er foresatte som har meldt ifra, vil det ta en dag eller to før de starter undersøkelsene.

Rektor og ansatte gir i intervju uttrykk for at undersøkelser skal starte samme dag eller dagen etter at de får melding om at elev ikke har det trygt og godt. I flere av sakene ser vi at eleven har hatt det utrygt over lang tid før skolen starter undersøkelsene i saken, og at dette også har vært kjent for skolen. Foresatte vi har snakket med, forteller oss at skolen ikke undersøkte saken før lenge etter at de hadde sagt ifra.

Skolens ansatte har en forståelse av at det er viktig å undersøke skolemiljøsaker raskt. Samtidig ser vi at det ikke er en felles praksis på *når* undersøkelser skal begynne, noe som også gjenspeiles i elevsakene vi har mottatt.

Vi ser at undersøkelser ble iverksatt for sent i flere av elevsakene vi har mottatt. Basert på en helhetlig vurdering mener vi derfor at det ikke er sannsynliggjort at skolen undersøker saken så raskt som saken tilsier.

Skolen undersøker ikke saken snarest ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

¹⁶ Jf. oppl. § 9 A–4 tredje ledd.

¹⁷ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.5.



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.¹⁸ Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret. Barnets beste være et grunnleggende hensyn.

På spørsmål om hvor raskt skolen undersøker saker hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, svarer rektor i intervju at dersom saken er meldt inn på meldeknappen, er skolen i gang med undersøkelser etter et par dager, alt ettersom når det kommer inn. Rektor sier videre at det varierer litt etter hva rektor får inn av informasjon, hva rektor følger opp og hva slags sak det er. Rektor sier at det avhenger av en vurdering av hvor alvorlig saken er. Rektor forteller også at skolen har hatt saker hvor de har undersøkt slike saker for sent, og at skolen har forsøkt å ha fokus på tidskravet etter dette. Øvrige ansatte forteller i intervju at det stort sett tar en dag eller to før de setter i gang, andre svarer at undersøkelser i slike saker skal iverksettes med en gang, men at det ikke alltid har skjedd raskt nok.

I enkeltsakene vi har mottatt fra skolen som gjelder mistanke om krenkelser fra ansatte, ser vi at sakene ikke ble undersøkt straks, og at det i noen saker tok svært lang tid før de ble undersøkt. Vi vurderer at det ikke er sannsynliggjort at skolen undersøker saker hvor det er mistanke om at ansatte krenker, straks.

Skolen undersøker ikke saken 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.¹⁹ Også her skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

I skoleeiers *Plan for kvalitetssikring av barnehage- og skolemiljø saker* står det at slike saker er en personalsak som utløser en skjerpet aktivitetsplikt, og at i tillegg skal «ordinær saksgang» for saker hvor en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø følges. Det står ikke noe om at slike saker skal undersøkes «straks». Vi fikk tilsendt nye rutiner for § 9 A-5-saker i februar 2024, hvor det heller ikke er opplyst at slike saker skal undersøkes «straks».

Skoleeier uttaler i intervju at de i utgangspunktet undersøker § 9 A -5 saker som skoleeier har ansvaret for påfølgende virkedag. Skoleeier sier at det imidlertid har forekommet at det har tatt flere dager før skoleeier har ringt foresatte i en § 9 A- 5 sak. Skoleeier forteller i intervju at hvis det er noen i skoleledelsen som er mistenkt for å krenke en elev, så tar skoleeier ved rådgiver kontakt med foresatte med en gang, og håndterer undersøkelsene i saken.

Vi har ikke mottatt enkeltsaker der skoleeier har undersøkt en § 9 A-5-sak hvor noen i skoleledelsen er mistenkt for å krenke. Basert på en helhetlig vurdering av svar i intervjuer og at skoleeier ikke har hatt rutiner for undersøkelse av § 9 A-5-saker og hvor raskt disse skal

¹⁸ Jf. oppl. § 9 A-5.

¹⁹ Jf. Oppl. § 9 A-5.



undersøkes, vurderer vi at det ikke er sannsynlig at skoleeier undersøker saker hvor en i ledelsen krenker en elev straks.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger

Kommunen har fremlagt oppdatert *skoleeiers handlingsløype for skjerpet aktivitetsplikt* som beskriver at undersøkelsene skal iverksettes straks ved mistanke om krenkelser fra en i skolens ledelse.

Vi vurderer at den nye rutinen overholder tidskravet for undersøkelser i disse sakene. På bakgrunn av dette vurderer vi at skoleeier har sannsynliggjort at de vil undersøke slike saker straks.

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.²⁰

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem.²¹ Eleven har rett til å bli hørt i skolemiljø saker.²² Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Dette omfatter ikke bare den eleven som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, men også andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken.

Undersøkelser i saker hvor det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

Rektor forteller i intervju at inspektørene har en tett oppfølging av skolemiljø sakene, og at inspektørene har ansvar for å følge opp fra start til slutt når det blir meldt inn saker. I intervjuer på skolenivå uttaler flere ansatte at inspektørene har hovedansvar for undersøkelsene, men at inspektørene kan overlate til kontaktlærer å gjennomføre deler av disse.

Når det gjelder hvordan saker undersøkes, forteller rektor i intervju at dersom det er lenge siden skolen har gjort en trivselsundersøkelse, så gjør skolen det på ny. Skolen gjennomfører også samtaler med eleven og/eller elever rundt. Rektor forteller videre at skolen gjennomfører observasjoner. Rektor forteller at alt avhenger av dialogen med foresatte eller eleven, for å få undersøkt hva som foregår. De ansatte forteller i intervjuene om de samme undersøkelsesmetodene som rektor.

I elevsakene ser vi at skolen har gjennomført samtale med eleven som ikke har det trygt og godt om hvordan de opplever skolemiljøet sitt. I flere av sakene er det vist til hva eleven har svart i

²⁰ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.4

²¹ Jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12.

²² Jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd.



trivselsundersøkelsen. Vi ser i liten grad at skolen har snakket med andre elever i saken. Vi vurderer etter dette at skolen ivaretar retten til å bli hørt for eleven det gjelder.

I elevsakene ser vi også at skolen har gjennomført møter med foresatte, i hovedsak «konklusjonsmøter», og i et flertall av sakene har skolen vist til trivselsundersøkelser. Vi ser imidlertid at trivselsundersøkelsene skolen viser til i sakene, i all hovedsak synes å være gjennomført som ledd i det forebyggende arbeidet, og at de ikke er tilpasset for å undersøke den konkrete skolemiljøsak.

Vi ser at skolen i elevsakene har gjennomført samtaler med elev, foresatte og «utforskende samtaler» mellom lærere og observasjon. I flere av enkeltsakene viser skolen til at de har benyttet ulike undersøkelsesmetoder, slik at det i aktivitetsplanen er vist til trivselsundersøkelse, i tillegg til samtale med elev og foresatte, og møte med foresatte og eleven. Vi ser at ansatte også nevner observasjoner i intervjuene, men ser ikke særlig dokumentasjon på observasjoner. Der det er vist til observasjoner, ser vi ikke noe systematikk for disse.

Elevsakene viser at flere av § 9 A-4 sakene ikke blir undersøkt etter en faglig standard av hva som med rimelighet kan forventes. Vi ser at skolen i hovedsak har brukt samtaler for å undersøke sakene, og at undersøkelsene skolen har gjort, ikke er tilpasset saken og ikke får frem informasjon om faktorer i miljøet som påvirker elevens opplevelse.

Sett i lys av svarene fra de ansatte og elevsakene vi har mottatt, vurderer vi at det ikke er sannsynliggjort at skolen gjennomfører de undersøkelsene som er rimelige å forvente i saker hvor det er mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Skolen gjør ikke de undersøkelsene som er rimelig å forvente.

Undersøkelser i saker hvor det er mistanke om at en ansatt har krenket en elev

Rektor forteller i intervju at det er rektor som undersøker § 9 A-5-saker på skolen, eventuelt i samarbeid med rådgiver hos skoleeier. Når det gjelder hvordan skolen undersøker slike saker hvor det er mistanke om at en ansatt har krenket en elev, forteller rektor i intervju at skolen gjennomfører observasjon eller samtale med elev og ansatte. Rektor forteller at observasjon imidlertid ikke alltid er like egnet for å se samspillet, og at samtalen er viktig for å få greie på hva som foregår.

Skoleeier forteller i intervju at hvis det er ledelsen som er mistenkt i en § 9 A-5-sak, så tar de kontakt med foresatte med en gang, og at det er rådgiver hos skoleeier som gjør dette. Skoleeier forteller at de ikke har hatt § 9A 5-saker i kommunen som omhandler en rektor, men at de imidlertid har opplevd at det er foresatte som ikke ønsker dialog med rektor eller med skolen, eller saker hvor elever ikke ønsker det. Skoleeier forteller at de undersøker slike saker ved å ta en telefonsamtale med elevens foreldre, og at hvis det «viser seg å være noe», har skoleeier dialog med skolen for å finne ut hva som har skjedd og om skoleeier skal bidra med noe. Skoleeier forteller videre at hvis det er noe mer, snakker de også med eleven, og hvis foreldrene sier at det ikke er noe, så kontakter ikke skoleeier eleven.



Skoleeier opplyser at de ikke har undersøkt § 9 A-5-saker der rektor er mistenkt for å ha krenket en elev, og vi har ikke mottatt noen enkeltsaker der det er mistanke om at noen i skoleledelsen har krenket en elev.

Når det gjelder saker hvor det er mistanke om at en ansatt har krenket en elev ser vi i noen saker at skolen ikke har hørt verken eleven eller den ansatte, for å undersøke nærmere de krenkelsene ansatte var mistenkt for å ha utført. I andre saker hvor det er mistanke om at en ansatt har krenket en elev, ser vi at skolen har snakket med elev og ansatt samtidig. Vi vurderer at slike samtaler i mange tilfeller vil være lite egnet til å undersøke saken og få frem elevens stemme. Vi vurderer samlet sett ut fra intervjuer og enkeltsaker at det ikke er sannsynliggjort at skolen på tilsynstidspunktet gjør de undersøkelsene § 9 A-5-saker som er rimelige å forvente.

Ut fra en helhetsvurdering på bakgrunn av intervjuer og skoleeiers rutiner som frem til februar 2024 ikke har omtalt undersøkelser i slike saker utover at de skal undersøkes på «ordinær» måte, vurderer vi at det er en risiko for at skoleeier ikke gjør de undersøkelsene etter oppl. § 9 A-5, som er rimelige å forvente.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger

Kommunen har fremlagt oppdatert *skoleeiers handlingssløyfe for skjerpet aktivitetsplikt* som beskriver hvilke undersøkelser som skal iverksettes ved mistanke om krenkelser fra en i skolens ledelse.

Vi vurderer at den nye rutinen viser at skoleeier vil gjøre de nødvendige undersøkelsene i slike saker. På bakgrunn av dette vurderer vi at skoleeier har sannsynliggjort at de vil gjennomføre de undersøkelsene som med rimelighet kan forventes.

Skoleeier gjør de undersøkelsene som er rimelig å forvente.

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

Skolen og skoleeier har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke.²³ Opplæringsloven stiller ikke formkrav til dokumentasjonen, utover at den må være skriftlig og finnes på et slikt format at den kan tas ut og overleveres til statsforvalteren dersom det skulle være aktuelt i tilsyn eller i en sak i håndhevingsordningen. Hva som dokumenteres og hvordan, må tilpasses den enkelte virksomhet og ikke minst etter hva som er formålet med dokumentasjonen.²⁴

Skoleeier forklarer i intervju at hvis det er «noe» i en henvendelse de får, blir telefonsamtalene med foresatte dokumentert, og hvis det ikke er «noe», blir de ikke dokumentert.

Rektor uttaler i intervju at de lager logg, og at det er skolens dokument når det gjelder å få samlet sammen det som har kommet frem. Rektor sier videre at det finnes en mal for de strukturerte elevsamtalene, men at loggen er en slags fristil, der ansatte kan fylle inn hva de har hørt i samtalen, og der ansatte fyller inn observasjoner. På spørsmål om hvem som har tilgang, svarer rektor at teamet og leder har tilgang til loggen. Rektor forteller at skolen prøver å skrive ned alt de gjør i saken, og i Visma legger skolen også inn om det er observasjoner eller

²³ Jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.

²⁴ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.7.3.



hendelsesrapporter. Rektor forteller at aktivitetsplanen sendes hjem til foresatte via Elements. Lærerne har imidlertid ikke tilgang til Elements.

På spørsmål om hvordan de skal dokumentere undersøkelser, svarer flere ansatte i intervju at undersøkelsene som er gjennomført, blir dokumentert i aktivitetsplanen og i teammøtereferat. Andre ansatte svarer at de skriver i loggen, og at det er rutine at elevsamtale skal stå i loggen. De svarer videre at de i hver OneNote-mappe har en mappe som heter 9A, en som heter elevsamtaler og noe som heter logg. Alle har tilgang til mappene i OneNote, slik at de kan loggføre ting de har gjort. De ansatte sier at det er sosiallærer/inspektør som oppretter aktivitetsplan.

Det synes å være en felles forståelse blant de ansatte om at det er inspektør/sosiallærer som oppretter aktivitetsplan og at undersøkelsene i saken dokumenteres der. Videre synes de ansatte å ha en felles forståelse av at alle ansatte skal skrive i loggen om ting de har gjort, og at elevsamtaler skal stå der. Vi ser at skolen bruker aktivitetsplanen til å dokumentere undersøkelsene i saken, hvor særlig referater fra møter og samtaler med foresatte og elev er delvis inntatt, og at det i flere saker ikke foreligger så mye annen dokumentasjon.

Skoleeier uttaler i RefLex at skoleeier skriver egne referater dersom de bistår en skole i en § 9A-5-sak. Skoleeier uttaler i RefLex at de ikke har hatt noen § 9 A-5-saker på skoleledere, men at hvis de hadde hatt det, gjelder rutinen i *Plan for kvalitetssikring av barnehage og skolemiljø*. I *Plan for kvalitetssikring av barnehage og skolemiljø* står det at dette vil være en personalsak hvor det gjelder en skjerpet aktivitetsplikt, og at ordinær saksgang for skolemiljøsaker skal følges. I samme rutine står det at undersøkelser i en sak skal dokumenteres i aktivitetsplanen. Vi har ikke mottatt noen enkeltsaker fra skoleeier. I § 9 A-5 sakene der skoleeier har bistått skolen, ser vi imidlertid at undersøkelsene er dokumentert.

Vi vurderer at observasjoner og resultater fra trivselsundersøkelser er mangelfullt dokumentert i flere av elevsakene. I et flertall av sakene ser vi at dokumentasjonen av resultater av undersøkelser er mangelfull, og vi ser i liten grad dokumentasjon av sammenstilling og analyse av undersøkelsene. Vi vurderer derfor at skolen ikke dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

På bakgrunn av en helhetlig vurdering av skoleeiers uttalelse i RefLex, sakene hvor skoleeier har bistått og skoleeiers rutiner, vurderer vi at det er sannsynliggjort at skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger

Skoleeier har redegjort for at den har utarbeidet nye maler som fra nytt skoleår skal sikre tilstrekkelig dokumentasjon av undersøkelsesplikten. Det er tenkt at skolene skal benytte seg av disse malene. Skoleeier redegjør også for at den har oppdatert sine rutiner *Plan for kvalitetssikring av barnehage- og skolemiljø* hvor det fremgår at undersøkelsene skal dokumenteres, og hvor ansatte finner maler.

I foreløpig tilsynsrapport vurderte vi at skolen ikke dokumenterer vurderingene den gjør i skolemiljøsaker. Bakgrunnen for dette var at vi så særlige mangler i skolens dokumentasjon av elevsaker. I sitt svar til foreløpig tilsynsrapport har ikke skoleeier sendt inn eksempler på at



skolen gjør dette i praksis. Vi mener at det er positivt at skoleeier gir skolen verktøy for å overholde plikten til å dokumentere undersøkelsene. Vi vurderer likevel at skolen må vise at dette overholdes i praksis.

Vi vurderer derfor at skolen ikke har sannsynliggjort at den 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.²⁵ 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 og flere av skolens ansatte forteller i intervju at tiltak fastsettes i et konklusjonsmøte med elev og foresatte etter ca. 14 dagers undersøkelse, men at tiltak også kan settes inn med en gang dersom det er behov for det. Mange nevner elevsaker der eleven har behov for å skjermes fra medelever som eksempler på saker der tiltak må settes i gang med en gang. Andre ansatte forteller at tiltak skal settes inn etter fem dager.

Skolens ledelse og ansatte svarer i intervjuene at skolens mal for aktivitetsplan fungerer som en rutine for hva som skal gjøres. Denne fylles ut underveis i saken med undersøkelser som skolen gjennomfører, referat fra konklusjonsmøtet der skolen i samarbeid med foresatte og elev blir enige om tiltak, og hvilke tiltak skolen setter inn i aktivitetsplanen. Denne malen gir ingen føringer for hvor fort skolen skal sette inn tiltak.

Det fremgår av elevsakene i tilsynet at det i de fleste sakene har gått mer enn to uker før skolen har satt inn tiltak i saken. I flere saker har det gått svært lang tid før skolen har satt inn tiltak.

Flere av skolens ansatte viser til elevsaker der det er behov for skjerming som eksempler på saker der tiltak bør settes inn raskt. For øvrig virker det å være en tydelig rutine at saken undersøkes i noen uker, før man setter inn tiltak etter et konklusjonsmøte. Vi vurderer at denne rutinen bidrar til at det ikke vurderes konkret i den enkelte sak hvor raskt skolen må sette inn tiltak. Elevsakene viser også at det i mange tilfeller tar lang tid før konklusjonsmøtet gjennomføres, og dermed for lang tid før tiltak settes inn.

Vi vurderer derfor at det ikke er sannsynliggjort at 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.²⁶

²⁵ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.

²⁶ Jf. oppl. § 9 A–5.



Rektor forteller i intervju at hvor raskt tiltak settes inn i saker der en elev blir krenket av en som arbeider på skolen, avhenger av sakens problematikk. Rektor er kjent med at tiltak bør være raskt på plass. Flere av skolens ansatte gir også uttrykk for at hvor raskt det blir satt inn tiltak i disse sakene, avhenger fra sak til sak og at det gjerne må undersøkes litt først.

Det fremgår av elevsakene vi har mottatt i tilsynet at det i enkelte elevsaker har gått flere måneder før skolen har satt inn tiltak i saker der det er mistanke om krenkelser fra skolens ansatte.

Skolens praksis tilsier at det kommer an på saken hvor raskt tiltak blir satt inn. I tillegg fremgår det av enkelte elevsaker at det har tatt lang tid før det har blitt satt inn tiltak der en elev har opplevd seg krenket av en som arbeider på skolen. Vi kommer derfor til at det ikke er sannsynliggjort at 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.²⁷

Skoleeier svarer i intervju at dersom en i skolens ledelse krenker en elev, vil skoleeier sette i gang undersøkelser med en gang, og at tiltakene vil avhenge av undersøkelsene. Videre forteller han at hvor raskt tiltak blir satt inn avhenger av saken og at det kan være stor variasjon.

Vi har ikke mottatt elevsaker i dette tilsynet der elever har blitt utsatt for krenkelser fra en i ledelsen. Kommunens rutiner for skolemiljø sier ikke noe om hvor raskt tiltak skal bli satt inn når det gjelder saker der en elev blir krenket av en i skolens ledelse.

På bakgrunn av skoleeiers svar i intervju og kommunens rutiner, vurderer vi at skoleeier ikke har en rutine eller prosedyre som tilsier at det alltid vil bli satt inn tiltak straks i saker der en elev opplever krenkelser fra en i skolens ledelse. Vi vurderer derfor at det er risiko for at skoleeier ikke setter inn tiltak straks i disse sakene.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger

Kommunen har fremlagt oppdatert *skoleeiers handlingssløye for skjerpet aktivitetsplikt* som beskriver at tiltak skal iverksettes så fort undersøkelsene er gjennomført, eller så raskt saken tilsier det.

Vi vurderer at den nye rutinen ikke overholder tidskravet for tiltaksplikten i disse sakene. På bakgrunn av dette vurderer vi at skoleeier ikke har sannsynliggjort at de vil sette inn tiltak straks i saker der en i ledelsen har krenket en elev.

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

Valg av tiltak må tilpasses den enkelte sak, og basere seg på konkrete og faglige skønnsvurderinger. Tiltakene kan være rettet både mot individnivå, gruppenivå og systemnivå. Undersøkelsene i saken er et

²⁷ Jf. Oppl. § 9 A-5.



viktig grunnlag i dette arbeidet, da undersøkelsene sier noe om årsaken til problemet.²⁸ 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.

Elevsakene vi har mottatt i tilsynet viser at skolen i hovedsak setter inn individrettede tiltak i skolemiljøsaker. Dette bekreftes i intervjuer med skolens ansatte, da de fleste nevner individrettede tiltak som eksempler på tiltak skolen setter inn for elever som ikke har det trygt og godt på skolen. I flere av elevsakene er eleven selv og/eller foreldrene satt som ansvarlig for enkelte tiltak.

Videre fremgår det av svar i intervjuene at skolens praksis er å bli enige med foreldre og elev om hvilke tiltak som skal settes inn. På spørsmål om hvilke vurderinger skolen gjør med tanke på barnets beste, viser de fleste ansatte til elevens stemme og hva eleven selv ønsker.

Elevsakene viser at tiltakene i aktivitetsplanen i hovedsak blir evaluert jevnlig, men at det gjøres få justeringer av tiltakene i samsvar med evalueringene.

Skoleeier har ikke hatt noen saker der det har vært mistanke om at en elev har vært krenket av en i skolens ledelse, og vi har derfor ikke mottatt noen elevsaker der skoleeier selv har opprettet aktivitetsplan med tiltak. Skoleeier svarer i intervju at de (hypotetisk) ville ha satt inn tiltak i undersøkelsesfasen, som for eksempel at eleven ikke måtte forholde seg til den aktuelle lederen mens saken ble undersøkt. Skoleeier nevner også reaksjoner mot ansatte som eksempel på tiltak i slike saker.

Vi vurderer at skolen i flertallet av elevsakene ikke har satt inn tiltak som ut ifra en faglig standard med rimelighet kan forventes. Skolens praksis er i stor grad å sette inn individrettede tiltak i skolemiljøsaker. Vi vurderer at dette i mange tilfeller ikke vil være tilstrekkelig til å sørge for et trygt og godt skolemiljø for eleven, og at skolen i større grad bør sette inn tiltak på gruppe- og systemnivå. Vi vurderer også at tiltak der eleven selv er ansvarlig for tiltaket, som regel ikke vil kunne være egnet eller tilstrekkelig til å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.

Videre vurderer vi at skolen ikke i stor nok grad gjør en selvstendig faglig vurdering av hvilke tiltak som er egnede. Det at skolen i liten grad endrer tiltakene ved behov etter evaluering, viser også at skolen setter inn og opprettholder tiltak som ikke er egnede.

Skolen har som praksis å høre eleven i skolemiljøsakene, men gjør ikke en konkret og individuell barnets- beste vurdering.

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

Vi vurderer også at skoleeier i intervju har få eksempler på tiltak de kan sette inn for eleven, samt at skoleeier ikke har hatt en etablert fremgangsmåte for hvordan skoleeier selv skal sette inn tiltak i en slik sak.

²⁸ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger

Kommunen har sendt inn *skoleeiers handlingssløyfe for skjerpet aktivitetsplikt* som beskriver hvordan den setter inn tiltak i saker med mistanke om krenkelser fra en i skolens ledelse.

Vi vurderer på bakgrunn av dette at skoleeier nå har etablert en fremgangsmåte for å sette inn tiltak i disse sakene. Vi mener også at skoleeier gjennom den nye rutinen sørger for at tiltaksplikten blir overholdt. På bakgrunn av dette vurderer vi at skoleeier setter inn tiltak som en med rimelighet kan forvente ved mistanke om krenkelser fra en i skolens ledelse.

Vi vurderer på bakgrunn av dette at det er sannsynliggjort at skoleeier setter inn de 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.²⁹ Skolen og skoleeier skal lage en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak.³⁰ 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.³¹

Både skolens ledelse og ansatte svarer i intervjuer og i RefLex at de lager en aktivitetsplan for eleven dersom undersøkelser viser at en elev ikke har det trygt og godt. Skolen benytter seg av en mal for aktivitetsplan som er bygget på kommunens mal for aktivitetsplan. Disse malene inneholder minstekravene; 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.

Elevsakene vi har mottatt i tilsynet viser at det i et flertall av sakene er opprettet en aktivitetsplan og at disse planene inneholder flere av minimumskravene. Vi ser imidlertid at det i et flertall av sakene ikke er fylt ut konkret informasjon om når tiltakene skal gjennomføres.

Vi har ikke mottatt noen elevsaker der skoleeier selv har opprettet aktivitetsplan med tiltak. Vi har derfor begrenset med informasjon om skoleeiers praksis på dette området utover kommunens mal for aktivitetsplan.

Vi vurderer at skolens ledelse og ansatte har en felles praksis om å benytte skolens mal for aktivitetsplan når de setter inn tiltak i en skolemiljøsak. Vi vurderer imidlertid at skolen i et flertall av sakene ikke er konkrete nok når det gjelder *når* tiltakene skal gjennomføres, og at aktivitetsplanene i praksis inneholder lite eller ingen informasjon om dette. Vi vurderer derfor at det ikke er sannsynliggjort at skolen lager en skriftlig plan som inneholder minstekravene når de setter inn tiltak i en sak om skolemiljø.

Vi vurderer at skoleeier har en mal for aktivitetsplan som oppfyller minstekravene i loven. Vi vurderer derfor at det er sannsynlig at skoleeier ville ha laget en skriftlig plan som oppfyller minstekravene i loven når den setter inn tiltak.

²⁹ Jf. oppl. § 9 A-4 sjuende ledd.

³⁰ Jf. oppl. § 9 A-4 sjettede ledd.

³¹ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.



Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger

Skoleeier har redegjort for at den har utarbeidet nye maler som fra nytt skoleår skal sikre tilstrekkelig dokumentasjon av tiltaksplikten. Det er tenkt at skolene skal benytte seg av disse malene. Skoleeier redegjør også for at den har oppdatert sine rutiner *Plan for kvalitetssikring av barnehage- og skolemiljø* hvor dokumentasjonskravet fremgår.

I foreløpig rapport vurderte vi at skoleeier hadde en mal for aktivitetsplaner som oppfyller minstekravene hvis den blir fylt ut på riktig måte. Skolen har imidlertid gjennom sin praksis i elevsakene vi har sett på i tilsynet, vist at den ikke fyller ut denne planen i henhold til minstekravene. I skoleeiers svar på foreløpig tilsynsrapport er det ikke sendt inn eksempler på at skolen har opprettet planer som oppfyller minstekravene. På bakgrunn av dette vurderer vi at skoleeiers nye mal for aktivitetsplaner ikke sannsynliggjør at skolen lager en skriftlig plan som oppfyller minstekravene når den setter inn tiltak.

Vi vurderer derfor at det ikke er sannsynliggjort at skolen lager en skriftlig plan som inneholder minstekravene når de setter inn tiltak i en sak om skolemiljø.

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?

Skoleeier svarer i RefLex at undersøkelsesplikten og tiltaksplikten blant annet sikres gjennom rutinene. Skoleeier svarer i intervjuer at den har utarbeidet rutiner, og at disse er ment som en mal som skolene må holde seg innenfor ved utarbeidelse av egne rutiner. Videre forteller skoleeier at den tidligere har kontrollert skolenes egne rutiner, men at dette er en stund siden nå.

I *Plan for kvalitetssikring av barnehage- og skolemiljø* følger det med en mal for aktivitetsplaner, hvor det fremgår hva som skal fylles ut. Dersom alle punktene fylles ut på riktig måte, er planen egnet til å oppfylle minstekravene for aktivitetsplaner. Planen skal også bidra til dokumentasjon av undersøkelser. *Plan for kvalitetssikring av barnehage- og skolemiljø* viser også til tidskravet for undersøkelser, og forklarer i hvilke situasjoner undersøkelser skal igangsettes. Dette er beskrevet som «kunnskap/mistanke om krenkende ord/handlinger». Vi vurderer at rutinen legger opp til en smal forståelse av når undersøkelser skal iverksettes, og at dette utgjør en risiko for at aktivitetsplikten ikke overholdes i alle saker der en elev ikke har det trygt og godt av andre årsaker. Sett i sammenheng med at skolen ikke setter i gang undersøkelser for alle skolemiljøsaker som meldes inn av foreldre, mener vi rutinen på dette punktet ikke bidrar til å oppfylle lovkravet.

Det fremgår heller ikke av rutinen at undersøkelser skal iverksettes ved mistanke om eller kjennskap til krenkelser fra noen som arbeider på skolen. Skoleeier har i sine nye rutiner fra 2024, *Skolemiljø i Enebakk kommune*, laget handlingssløyfer for hvordan delpliktene skal ivaretas ved mistanke om krenkelser fra noen som arbeider på skolen, eller fra noen i skolens ledelse. De nye rutinene ivaretar i større grad pliktene som inntreffer i slike tilfeller. Disse rutinene beskriver imidlertid ikke tidskravet for undersøkelsesplikten eller tiltaksplikten. Rutinene er ikke



innarbeidet i skolens handlingsplaner enda, og vi ser mangler i skolens rutiner på disse punktene.

Ansatte på Ytre Enebakk skole forteller at det er svært mange rutiner å forholde seg til. Dette ser vi også av skolens dokumentasjon, hvor det er sendt inn 63 ulike rutiner. Vi mener at mengden rutiner i denne sammenheng, gjør det vanskelig for ansatte å holde oversikt over hva som er forventet av dem i ulike situasjoner hvor aktivitetsplikten er utløst.

Vi vurderer at skoleeier har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å ivareta pliktene etter opplæringsloven § 9 A-4. Vi vurderer imidlertid at ansatte ikke er kjent med disse, ettersom mengden rutiner gjør at det er vanskelig for ansatte å holde oversikt over innholdet i dem. Skoleeier har utarbeidet nye rutiner for å ivareta pliktene etter § 9 A-5. Disse mangler imidlertid tidskravet for undersøkelses- og tiltaksplikten. På bakgrunn av at disse også er nye, vurderer vi at de nye rutinene heller ikke er innarbeidet eller gjort kjent for ansatte enda.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger

Skoleeier har sendt inn nye *skoleeiers handlingssløyfe for skjerpet aktivitetsplikt og handlingssløyfe for skjerpet aktivitetsplikt* som svar til foreløpig tilsynsrapport. Rutinene beskriver tidskravet i saker etter § 9 A-5.

Vi mener at de nye rutinene ikke overholder tidskravet i handlingssløyfen til skolene. På bakgrunn av dette vurderer vi at skoleeier ikke har utformet nødvendige rutiner og prosedyrer for å ivareta undersøkelses- og tiltaksplikten i skolemiljøsaker. Vi kan heller ikke se av skoleeiers redegjørelse at ansatte på skolen er kjent med disse. Vi vurderer derfor at skoleeier ikke har nødvendige rutiner og prosedyrer for å ivareta undersøkelses- og tiltaksplikten.

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

Skoleeier svarer i RefLex at den avdekker avvik og risiko for avvik på både undersøkelsesplikten og tiltaksplikten. Dette skjer gjennom dialogmøter med skolene, avvikssystemet, rutiner for skoleeiers oppfølging av skolemiljøsaker, rektormøter, Elevundersøkelsen, enkeltsaker og systematisk fraværsoppfølging. Skoleeier har sendt inn flere eksempler på rektormøter, hvor skoleeier også deltar. Vi ser at disse møtene har skolemiljø som tema, hvor det gis oppdatering om hva skolene jobber med. Skoleeier forteller i intervjuer at de gjennom disse møtene har avdekket manglende regelverksforståelse hos skolene.

Skoleeier forteller i intervjuer at de har et avvikssystem. Der skal ansatte melde inn elever som ikke har det trygt og godt. Systemet er i utgangspunktet ikke laget for at ansatte skal melde fra om at aktivitetsplikten ikke blir fulgt. Skoleeier forteller i intervjuer at de i dette systemet har sett på når skolen satte inn tiltak i en sak. I den forbindelse har skoleeier avdekket at skolen noen ganger bruker for lang tid på å opprette en aktivitetsplan.

Skoleeier forteller i intervju at de har fått tilbakemeldinger fra Statsforvalteren om at aktivitetsplikten gjelder i saker hvor elever har høyt skolefravær. På bakgrunn av dette har skoleeier laget et eget system for å følge opp bekymringsfullt fravær. Dette gjør de ved å gjennomgå fraværstatistikken for elevene og sjekke om skolene følger disse opp som



skolemiljøsaker. Skoleeier forteller i intervju at de gjennom dette arbeidet har avdekket avvik på tiltaksplikten i noen av sakene hvor elever har bekymringsfullt fravær. Kontrollen av arbeidet med skolefravær gjelder flere av skolene i kommunen. Skoleeier forteller i intervju at denne kontrollen er relativt ny, og at de i først omgang har begynt med utvalgte trinn. Det er ikke beskrevet hvordan elevene følges opp når skoleeier avdekker bekymringsfullt skolefravær.

Skoleeier forteller i intervju at de også har stikkprøver av aktivitetsplaner for å undersøke at skolen bruker denne på riktig måte. Da kontrollerer de blant annet hvilke undersøkelser som er gjennomført, hvilke tiltak som er satt inn og om planen oppfyller minstekravene. Skoleeier forteller at dette imidlertid ikke har blitt gjort de siste to årene. Ettersom arbeidet med stikkprøver ikke er gjort de siste to årene, kan vi ikke se at dette har bidratt til å avdekke avvik i tidsperioden Statsforvalteren fører tilsyn på. Skoleeier har også hatt en gjennomgang av hvem som har meldt saker. Dersom det i hovedsak er foreldre som melder, har de jobbet mer med varslingsplikten blant ansatte. Vi har ikke fått tilsendt eksempler på at dette arbeidet er gjennomført.

Skoleeier forteller i intervjuer at de gjennomgår vedtak fra Statsforvalteren. Dette har vært en del av skoleeiers arbeid for å avdekke risiko for regelverksbrudd på aktivitetsplikten. Skoleeier vurderer også risiko for avvik basert på hvor mange skolemiljøsaker den enkelte skole har. Derfor skal alle skolemiljøsaker registres i avvikssystemet. I perioder med høyt trykk i arbeidet med skolemiljøsaker på Ytre Enebakk skole, har skoleeier satt inn ekstra ressurs fra skoleeier på skolen for å bistå i oppfølgingen av disse. Skoleeier avdekket i denne sammenheng at skolen ikke alltid setter inn egnede tiltak.

Skoleeier har også sendt inn noen risikovurderinger. Disse heter *ROS-analyse skolemiljø* og *ROS-analyse fravær*. Dokumentene er en plan for hvordan risikovurderinger skal gjøres i arbeidet med internkontrollen. Vi kan ikke se at skoleeier har skriftliggjort sine risikovurderinger frem til nå. Det fremgår noen risikovurderinger i *Skolemiljø i Enebakk Kommune*. Disse er skrevet som begrunnelse for tiltak. Det fremgår ikke av dette dokumentet hvilken informasjon som ligger til grunn for risikovurderingene skoleeier har gjort, og det er dermed kun konklusjonen av risikovurderingene som fremgår.

Når det gjelder oppfølging av avvik og risiko for avvik har skoleeier forklart at det blir satt inn tiltak for å følge opp manglende regelverksforståelse. Skoleeier forteller at det da gjennomføres samtaler med den aktuelle virksomhetslederen. Vi kan imidlertid ikke se eksempler i dokumentasjonen på at dette har blitt gjort. Skoleeier har også fortalt i intervjuer at den har satt inn ekstra ressurs hos Ytre Enebakk skole i forbindelse med høyt trykk i arbeidet med skolemiljøsaker. På bakgrunn av skoleeiers svar i intervjuer og innsendt dokumentasjon, ser vi at skoleeier har avdekket en flere avvik og risiko for avvik enn dette, uten at vi kan se at disse har blitt fulgt opp.

Vi ser at skoleeier avdekker noen avvik i form av manglende regelverksforståelse gjennom rektormøtene, fraværsoppfølging og arbeid med skolemiljøsakene ute på skolene. Vi ser også at skoleeier avdekker noe risiko for avvik gjennom arbeidet med registrerte avvik i avvikssystemet, og oppfølging av vedtak fra Statsforvalteren. Vi vurderer imidlertid at arbeidet med å avdekke avvik og risiko for avvik ikke er systematisk. Vi finner enkelte eksempler på at skoleeier følger opp



avvik og risiko for avvik, herunder samtaler med den aktuelle virksomhetslederen og tilstedeværelse på skolen ved høyt trykk i skolemiljø saker. Vi vurderer imidlertid at denne oppfølgingen ikke skjer systematisk.

I skolens praksis har vi funnet at arbeidet med aktivitetsplikten ikke oppfyller undersøkelsesplikten og tiltaksplikten. Skoleeier har sendt inn *Skolemiljø i Enebakk Kommune*. Denne er datert februar 2024. Før dette hadde skoleeier ingen beskrivelse av sin egen internkontroll med skolemiljøet, annet enn *Plan for kvalitetssikring av barnehage- og skolemiljø* som beskriver aktivitetsplikten og hvilke oppgaver i internkontrollen som er delegert til rektor. Skoleeier forteller i intervjuer at det ikke er arbeidet systematisk med internkontrollen før nå nylig, og at den nye rutinen er et ledd i det arbeidet. Vi ser at denne rutinen har flere elementer som kan bidra til at skoleeier på sikt bedrer systematikken i sin internkontroll. Vi vurderer imidlertid at ettersom denne rutinen er ny, er ikke praksisen den beskriver innarbeidet enda.

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

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger

Skoleeier redegjør i sitt tilsvarende til foreløpig tilsynsrapport at den har oppdatert rutiner og prosedyrer som skal ivareta at skoleeier jobber systematisk med oppfølging og veiledning av enhetene i arbeid knyttet til skolemiljø. Arbeidet er beskrevet i *Plan for kvalitetssikring av barnehage- og skolemiljø*. Dette skal sørge for at skoleeier følger opp og veileder skolen systematisk.

Vi ser at de nye rutinen beskriver hva skolen og skoleeier skal gjøre når det oppstår avvik på elevens rett til et trygt og godt skolemiljø. Rutinen beskriver imidlertid ikke hva kommunen gjør for å avdekke avvik på skolens arbeid med aktivitetsplikten eller kommunens rutiner for dette arbeidet. Vi kan heller ikke se at det er beskrevet hvordan skoleeier jobber med risiko for fremtidig avvik på arbeidet med aktivitetsplikten. Det er beskrevet i rutinen at skoleeier gir veiledning og bistand til enhetene i skolemiljø saker ved behov. Ettersom det ikke er beskrevet hvordan skoleeier avdekker avvik og risiko for avvik, vurderer vi imidlertid at skoleeier heller ikke følger disse opp konkret. På bakgrunn av dette vurderer vi at skoleeiers nye rutiner ikke sannsynliggjør at kommunen systematisk avdekker avvik og risiko for avvik, og følger disse opp.

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

Det er sendt inn dokumentasjon til oss av konklusjonen på risikovurderinger, møter mellom rektorene og skoleeier og ulike rutiner. Vi mener at disse dokumentene totalt sett belyser hvordan skoleeier arbeider med sin internkontroll. På bakgrunn av dette vurderer vi at Enebakk 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?

Det fremgår ikke av skoleeiers dokumentasjon hvordan skoleeier evaluerer og ved behov forbedrer tiltak som er satt inn i internkontrollen. Skoleeier forteller i intervjuer, at dette dessverre ikke har blitt gjort på en systematisk måte. Det er nå utarbeidet planer for hvordan det



skal skje fremover, og for å sikre systematikk. Disse er imidlertid nye, og har ikke blitt tatt i bruk enda. Det fremgår av de nye rutinene at tiltak innenfor internkontrollen skal evalueres og forbedres «ved behov». Vi mener derfor det er en risiko for at de nye prosedyrene for å evaluere og forbedre tiltak i internkontrollen ikke vil overholde kravet til systematikk. På bakgrunn av dette vurderer vi at skoleeier ikke evaluerer og ved behov forbedrer tiltak som er satt inn i internkontrollen.

4 Vår konklusjon

Vi har kontrollert kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø.³² Vi har avdekket brudd på regelverket. Kommunen sikrer ikke at plikten til å undersøke i skolemiljøsaker blir oppfylt. Kommunen sikrer ikke at plikten til å sette inn tiltak i skolemiljøsaker blir oppfylt.

Den nye opplæringsloven som trådte i kraft fra 01.08.2024 har ikke de samme skjerpede tidskravene når det gjelder undersøkelse og tiltak i saker der en elev blir krenket av en som arbeider på skolen/en i ledelsen på skolen.³³ Vi pålegger derfor ikke kommunen å rette forholdene som omhandler at skolen/ skoleeier må undersøke og sette inn tiltak straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen/en i ledelsen krenker en elev.

5 Pålegg om retting

Vi har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder. Kommunen som eier har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir fulgt. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:³⁴

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.³⁵

- a. Kommunen må sikre at skolen undersøker saken snarest ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- b. Kommunen må sikre at skolen gjør de undersøkelsene som er rimelig å forvente.
- c. Kommunen må sikre at skolen dokumenterer hva som blir gjort for 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.³⁶

- a. Kommunen må sikre at skolen setter inn tiltak så raskt saken tilsier i saker der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- b. Kommunen må sikre at skolen setter inn tiltakene som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

³² Jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. Kommuneloven § 25-1.

³³ Jf. opplæringsloven § 9 A-5 (§ 12-4 i ny opplæringslov).

³⁴ Jf. kommuneloven § 30-4

³⁵ Jf. opplæringsloven §§ 9A-4 og 9A-5, jf. kommuneloven § 25-1

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



- c. Kommunen må sikre at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten.

5.1 Oppfølging av påleggene

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

Frist for retting er **08.11.2024**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

6 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et 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.³⁷ Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet.³⁸

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter.³⁹

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 08.08.2024

Vilde Kjennerud, tilsynsleder

Astrid Minutella Moe

Frida Jacoby Lilleng

³⁷ jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

³⁸ jf. forvaltningsloven § 42

³⁹ Jf. forvaltningsloven § 18.



STATSFORVALTEREN | Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

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