

TILSYNSRAPPORT

Skolemiljø – skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø og skoleeiers forsvarlige system

Råde kommune – Karlshus skole

13. september 2019

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	5
1.1 Karlshus skole – Råde kommune.....	5
1.2 Lesehjelp til tilsynsrapporten	5
2. Om tilsynet med Råde kommune – Karlshus skole	6
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	6
2.2 Tema for tilsynet	6
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	7
3. Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø.....	9
4. Plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever	23
5. Plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak	28
6. Skoleeiers forsvarlige system: skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø	34
7. Frist for retting av lovbrudd.....	42

Sammendrag

Tema og formål

Temaet for dette tilsynet er skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø og skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller aktivitetsplikten. Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2018-2021. Hovedpunkter i tilsynet er:

- Plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- Plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever
- Plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak
- Skoleeier skal ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller aktivitetsplikten.

Det overordnede formålet med det nasjonale tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket når det gjelder skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Gjennomføring

Fylkesmannen åpnet 11. mars 2019 tilsyn med skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø ved Karlshus skole i Råde kommune. I tillegg omhandler tilsynet skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller aktivitetsplikten.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på skriftlig dokumentasjon og intervjuer på skoleeier- og skolenivå.

Avdekkede lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3, 4, 5 og 6 konstatert oppfyllelse av regelverket på noen områder og brudd på andre områder. Følgende fire pålegg kan bli aktuelle å vedta:

Kommunen må sørge for at skolen oppfyller plikten til å gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak for å sikre at elever har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. §§ 9 A-2, 9 A-3 og 9 A-4.

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Sørger for at alle som jobber på skolen griper inn mot krenkelser dersom det er mulig.
- Dokumenterer hvordan den griper inn i sakene.
- Sikrer at eleven alltid får beskjed om at rektor vil bli varslet om saken, med mindre dette hindrer at det kan varsles raskt nok.
- Dokumenterer hva den gjør for å oppfylle plikten til å varsle rektor i sakene.
- Sikrer at den undersøker sakene tilstrekkelig grundig.
- Dokumenterer hva den gjør for å undersøke sakene.
- Sikrer at det settes inn egnede tiltak dersom en elevs rett til et trygt og godt skolemiljø ikke er oppfylt.
- Sikrer at eleven får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen.
- Dokumenterer at den tar stilling til elevens beste i sakene.

Kommunen må sørge for at skolen oppfyller plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en som jobber på skolen, har krenket en eller flere elever, jf. oppl. §§ 9 A-3, 9 A-4 og 9 A-5. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Sikrer at alle som jobber på skolen, varsler rektor eller skoleeier straks, dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen, krenker en eller flere elever.
- Sikrer at elevene som har blitt krenket, alltid får beskjed om at rektor eller skoleeieren vil bli varslet om saken, med mindre dette hindrer at det kan varsles raskt nok
- Dokumenterer hva den gjør for å oppfylle plikten til å varsle rektor eller skoleeier i sakene.
- Sikrer at det undersøkes i alle saker, og at det blir gjort tilstrekkelig grundig.
- Dokumenterer hva den gjør for å undersøke sakene.
- Sikrer at involverte elever får uttale seg

Kommunen må sørge for at skolen oppfyller plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak for å sikre at elever har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. §§ 9 A-3, 9 A-4 og 9 A-9. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Lager en skriftlig plan i tråd med kravene i § 9 A-4 sjette ledd når det gjelder hvilket problem som skal løses
- Forklarer eleven som saken gjelder, innholdet i planen
- Følger opp at tiltak blir gjennomført slik som beskrevet i aktivitetsplanen
- Sikrer at det innhentes tilstrekkelig informasjon om hvordan tiltakene har virket, inkludert elevens syn og hvilke endringer eleven ønsker
- Sørger for at tiltakene tilpasses eleven og saken

Kommunen må sørge for å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller aktivitetsplikten, jf. oppl. § 13-10 andre ledd. Kommunen må i den forbindelse se til at den:

- skaffer seg informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og setter inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- skaffer seg informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever
- skaffer seg informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak
- bruker denne informasjonen til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket.
- sørger for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig.

Status på rapporten og veien videre

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt en frist for Råde kommune for å rette lovbruddene som er avdekket under tilsynet.

Fristen er 16. desember 2019.

Hvis Råde kommune ikke har rettet regelverksbruddene innen fristen, vil Fylkesmannen i Oslo og Viken vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at våre konklusjoner bygger på det konkrete kildematerialet som foreligger og kun tar utgangspunkt i status på det tidspunktet tilsynsrapporten er datert.

Tilsynsrapporten er avgrenset til tilsynstemaet, og er ikke en uttømmende tilstandsvurdering av kommunens øvrige virksomhet.

1. Innledning

Felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2018-2021 omfatter følgende temaer: skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, skolebasert vurdering, tidlig innsats, spesialundervisning, skolemiljø, grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring for voksne.

Temaet skolemiljø er delt inn i deltemaer og omfatter skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller aktivitetsplikten er også et av deltemaene. I tillegg inneholder temaet skolens plikt til å arbeide forebyggende og informere og involvere elever og foreldre. Dette deltemaet vil ikke være en del av tilsynet med Råde kommune.

Det er Råde kommune som har det overordnede ansvaret for at kravene i oppl. blir overholdt, jf. oppl. § 13-10 første ledd. Råde kommune er derfor adressat for denne foreløpige tilsynsrapporten.

1.1 Karlshus skole – Råde kommune

Karlshus skole er en offentlig barneskole i Råde kommune i Østfold fylke. Skolen har 391 elever fordelt på 1. til 7. trinn. Skolen har 36 lærere fordelt på 29,6 årsverk til undervisning (tall fra GSI per 8. mai 2019).

Råde kommune har totalt 7542 innbyggere (per 1. kvartal 2019, tall fra SSB), hvorav 894 er elever i grunnskolen (tall fra GSI per 8. mai 2019). Råde kommune har 2 barneskoler og 1 ungdomsskole.

1.2 Lesehjelp til tilsynsrapporten

Rapporten har ett kap. for hvert hovedområde for tilsynet:

- Kap. 3: skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø
- Kap. 4: skolens skjerpede aktivitetsplikt dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever
- Kap. 5: skolens plikt til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak
- Kap. 6: skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller aktivitetsplikten

Kapitlene 3-6 er delt inn på følgende måte:

- Rettslig krav
- Fylkesmannens undersøkelser
- Fylkesmannens vurderinger

- Fylkesmannens konklusjon

Dersom Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, framkommer dette som korreksjonspunkt. Foran i rapportens sammendrag og i kap. 7 *Forhåndsvarsel om pålegg om retting av lovbrudd* er det en oppsummering av alle korreksjonspunkt.

2. Om tilsynet med Råde kommune – Karlshus skole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. oppl. § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovligstilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd, uavhengig av om det er oppl. eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø og skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller aktivitetsplikten.

Det overordnede formålet med det nasjonale tilsynet er å bidra til at elever har et trygt og godt skolemiljø. For å sikre dette kontrollerer Fylkesmannen at kommunen oppfyller kravene i regelverket når det gjelder skolenes aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Tilsynet skal bidra til at kommunen som skoleeier sørger for at skolen:

- sikrer elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring
- oppfyller sin aktivitetsplikt
- oppfyller sin skjerpede aktivitetsplikt
- sørger for at eleven blir hørt

I tillegg skal tilsynet bidra til at skoleeier sørger for å ha et forsvarlig system for å vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket og for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.

I tilsynet vurderer vi om Karlshus skole på denne måten sikrer elevenes rettigheter etter oppl. kap. 9 A. Vi vurderer også om skoleeier har et forsvarlig system for å vurdere og for å følge opp dette. Vi ser på om skoleeier skaffer seg informasjon om praksis på skolene, vurderer om skolene følger regelverket og setter inn tiltak dersom de ikke følger regelverket. Vi vurderer om skoleeier gjør dette tilstrekkelig og ofte nok til å sikre at skolene følger regelverket.

Manglende oppfyllelse av aktivitetsplikten kan medføre at elevene ikke får ivaretatt sine rettigheter etter oppl. kap. 9 A. Elevene står da i fare for å få et skolemiljø som ikke fremmer helse, trivsel og læring.

Det er bare utvalgte deler av oppl. kap. 9 A som kontrolleres i dette tilsynet. Oppl. og forskrift til loven har også bestemmelser som blant annet gjelder fysisk skolemiljø, ordensreglement og straffe- og erstatningsansvar. Disse bestemmelsene er ikke inkludert i dette tilsynet.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Råde kommune ble åpnet gjennom brev av 11. mars 2019. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Dette tilsynet har benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfylt av skoleeier, rektor og lærere. Egenvurderingene gir informasjon til Fylkesmannen om tilstanden på tilsynsområdet. I tillegg har RefLex til hensikt å sette i gang prosesser på skolen og i kommunen knyttet til skolens aktivitetsplikt og skoleeiers forsvarlige system.

I RefLex viser respondentene til skriftlig dokumentasjon som skal underbygge svarene. Denne dokumentasjonen er gjennomgått av Fylkesmannen. For temaet skoleeiers forsvarlige system, ble egenvurderingen utfylt av både skoleeier og rektor. I tillegg har rektor fylt ut egenvurdering for temaet skolens aktivitetsplikt.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på skriftlig dokumentasjon fra skolen og skoleeier, og intervjuer med rektor, skoleeier og fire lærere. Fylkesmannen har også intervjuet to øvrige ansatte, tre foresatte, tre elever, samt tre elever fra Elevrådet på skolen gjennom et gruppeintervju.

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Utfylt egenvurderingsskjema fra skoleeier og rektor vedrørende skoleeiers forsvarlige system, med følgende vedlegg:
 - Elevundersøkelsen Råde kommune 2018/2019
 - System for vurdering av om kravene i oppl. og forskrifter blir oppfylt, jf. oppl. § 13-10, Råde kommune
 - Tilstandsrapport for grunnskolen i Råde 2017

Skoleeier har i tillegg sendt inn følgende dokumenter til oss vedrørende skoleeiers forsvarlige system:

- Referat fra felles skoleledermøter 22.01.2019
 - Referat fra felles skoleledermøter 14.02.2019
 - Referat fra felles skoleledermøter 21.03.2019
 - Handlingsplan mot mobbing Rådeskolene
 - Sosial læreplan for Karlshus skole
- Utfylt egenvurderingsskjema fra rektor og lærere vedrørende skolens aktivitetsplikt. Rektor har sendt inn følgende dokumenter til oss vedrørende skolens aktivitetsplikt:
 - E-post om endringer i oppl. (14. juni 2017)
 - Handlingsplan mot mobbing, Råde kommune (etter tidligere opplæringslov kap. 9a)
 - Arbeidsbeskrivelser for skolens ledelse, kontaktlærer, og medlærer/faglærer
 - Informasjon til personalet mandag 3. desember 2018
 - Tilsynsområder
 - Tilsynsplan – skoleåret 2018-2019 Høst

- Tilsynsplan på enkeltelever fra november 2018
- Beredskapsteam mot mobbing, Råde kommune
- Informasjonsinnhentingsskjema ved saker til Beredskapsteam mot mobbing
- Mal spørreskjema
- Spekter – spørreskjema til elevene
- Relasjon L-E: Meg og min elevgruppe
- Møtereferat elevatferd
- Veileder for lovpålagte samtaler og tilbakemeldinger i skolen
- Skjema for elevsamtaler ved Karlshus skole
- Ordensreglement for Karlshus skole, skoleåret 2018/2019
- Handlingstrapp ved avdekking av krenkende atferd
- Er du voksen? Utfører du arbeid her? Da gjelder dette DEG
- Vennekaperdag→ torsdag 28. mars (bilde)
- Aktivitetsplikt og aktivitetsplan, Karlshus skole
- Møteinnkalling til kommunens administrasjon
- Veileder for skolens ansatte i møte med elever som har uønsket atferd, Karlshus skole
- Oppsummering Læringsmiljøprosjektet 2014-2016
- Veiledning: Råde kommune, Karlshus, Råde u. og Spetalen skoler- Læringsmiljøarbeid, Råde kommune 2015-2016
- E-post om veiledning læringsmiljøprosjektet
- Læringsmiljøprosjektet- Et prosjekt som er målrettet mot mobbing, Utdanningsdirektoratet
- Referat fra 1.veiledningsmøte Læringsmiljøprosjektet Karlshus skole
- Ukeposten uke 4/2015, uke 11/2015, uke 12/2015, uke 24/2015 og uke 36/2017
- Kontrakt mellom Karlshus skole og Senter for atferdsforskning om skoleutviklingsprogrammet Respekt
- Årshjul for gjennomgang av HMS/rutiner, Råde kommune
- Info/aktuelle saker- Karlshus skole 11.12.17
- Velkommen tilbake fra ferie! Planleggingsdag 16.08.17, Karlshus skole
- Planleggingsdag Karlshus skole 10.11.17
- Møter med samarbeidspartnere- mars, elevfokus gjennomføres hver mandag (bilde)
- Karlshus-nytt skoleåret 2018/19, informasjonsblad for Karlshus skole
- Aktivitetsplikt og aktivitetsplan for to elever
- Logg angående elev
- Handlingsplan mot mobbing- Rådeskolene
- Diverse dokumenter fra Karlshus-permen

Dokumentasjon vedrørende elever:

- Aktivitetsplaner for elever
- Utviklingssamtaler for elever
- Referater fra møter med foreldre til elever
- Notat fra samtale med foreldre til elever

- Notat fra forberedelse til møte angående elever
- Dokumentasjon i elevsak angående elever
- Brev fra Fylkesmannen til skolen om opplysninger i sak om psykososialt skolemiljø angående elever
- Brev fra skolen til Fylkesmannen om tilsvar angående elever
- Vedtak fra Fylkesmannen i sak om psykososialt skolemiljø angående elever
- Følggebrev fra Fylkesmannen om vedtak angående elever
- Brev fra Fylkesmannen om avslutning av sak om skolemiljø angående elever
- Spekter-undersøkelse angående elever
- E-poster til og fra skole og foreldre angående elever
- E-poster til og fra skole m fl angående elever
- Brev fra foreldre til skolen angående elever
- Invitasjon til elevsamtale angående elever
- Referat fra elevsamtaler angående elever
- innkalling til møte med foreldre angående elever
- Elevsamtale om faglig utvikling angående elever
- Brev fra andre offentlige tjenester om innhenting av opplysninger angående elever
- Brev fra skolen til andre offentlige tjenester om tilsvar angående elever
- Hendelse i skoletime angående elever
- Notat i forbindelse med møte med foreldre angående elever
- Referat fra besøk angående elever

3. Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene som gjelder skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Aktivitetsplikten følger av oppl. § 9 A-4.

Rettslig krav 1

Plikten til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø (RefLex 1.2 – 1.8)

Alle som jobber på skolen, skal være oppmerksomme på forhold eller oppførsel som kan tyde på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolen skal følge spesielt godt med på ekstra sårbare elever. Skolen må skaffe seg informasjon fra elevene om hvordan de opplever skolemiljøet. Det er elevenes egne subjektive opplevelse av skolemiljøet som er avgjørende. Skolen skal dokumentere hvordan den følger med.

Fylkesmannens undersøkelser

Ta utgangspunkt i elevens subjektive opplevelse av skolemiljøet

Både rektor og lærere svarer ja i RefLex at de tar utgangspunkt i elevens subjektive opplevelse av situasjonen når de vurderer om en elev har et trygt og godt skolemiljø. Rektor sier i intervjuet at det er gjennom elevsamtaler, enten de systematiske eller ved behov, at kontaktlærere, eventuelt sosiallærere eller helsesykepleiere, snakker med elevene. Lærerne sier i intervjuene at de daglig snakker med elevene hvis det har skjedd noe i for eksempel et friminutt.

Dokumentasjonen viser at skolen har ulike skjemaer som de kan bruke for å innhente informasjon om elevenes faglige og sosiale utvikling. Dokumentet *Veileder for lovpålagte samtaler og tilbakemeldinger i skolen* består av tre ulike maler/skjemaer; *Elevsamtale om faglig utvikling*, *Dialog om annen utvikling* og *Tilbakemelding orden og oppførsel*. Malen/skjemaet *Dialog om annen utvikling* er en egenvurdering for eleven i forkant av skole-hjem samtalen, og inneholder spørsmål om trivsel, blant annet «Har du noen å være sammen med?», og «Blir du ertet eller plaget?».

Fylkesmannen har mottatt dokumentasjon fra skolen i flere elevsaker. Det er dokumentert at skolen har brukt *Elevsamtale om faglig utvikling* og *Dialog om annen utvikling* i en av disse sakene. Det er videre dokumentert at ansatte på skolen har snakket med alle elevene, og det er fylt ut informasjon i skjema for utviklingssamtaler. Det er i tillegg blitt skrevet egne referater fra samtaler med enkeltelever.

Kjennetegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

På spørsmål i RefLex om alle som jobber på skolen er gitt kompetanse, slik at de kan gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, så svarer både rektor og lærerne ja. Rektor forklarer at det gjennomføres jevnlig, og skjer gjennom infoskriv, infotavle, på personalmøte og e-poster fra rektor. Flere av lærerne svarer i intervjuet at de har mottatt skriftlig informasjon og referater fra rektor. Videre viser de til *Karlshus-permen*, og at i denne permen finner man alle instruksjoner og *Handlingsplan mot mobbing*.

Dokumentasjonen viser at rektor sendte en e-post til de ansatte den 14. juni 2017 om flere endringer i oppl. som skulle tre i kraft 1. august 2017, deriblant reglene om skolemiljø. Det ble videre gitt informasjon til de ansatte om nytt regelverk om skolemiljø og mobbing i forbindelse med planleggingsdagen 16. august 2017. Det er også dokumentert at det var en planleggingsdag den 10. november 2017, med tema «Oppl.s § 9a». I tillegg ble det gitt informasjon den 11. desember 2017 om rutine for mobbesaker. I dokumentet *Er du voksen? Utfører du arbeid her? Da gjelder dette DEG* står det at man har plikt til å følge med på at skolemiljøet er trygt og godt for alle elever. Det står også at plikten til å melde gjelder all mistanke om at en elev ikke har det bra på skolen, og at terskelen skal være lav for å si ifra. *Karlshus-permen* inneholder diverse maler, rutinebeskrivelser, beredskapsplaner osv. for skolen/kommunen, deriblant *Handlingsplan mot mobbing*.

På spørsmål om de ansatte alltid følger med på om den enkelte elev har det trygt og godt, så opplyser de ansatte i intervjuene at kontaktlærerne har en muntlig gjennomgang i fellestid for å fortelle om elever i klassen. Det er både elever som kan stå i fare for ikke å ha det trygt og godt, og for eksempel de som har en utagerende atferd. Det blir også vist til at det har vært informasjon og gjennomgang av temaer om blant annet mobbing på planleggingsdager.

Dokumentasjonen viser at personalet får informasjon om enkeltelever på mandager i felles tid, jf. dokumentet *Informasjon til personalet mandag 3. desember 2018*. Skolen har også dokumentert at lærerne kan melde inn elevsaker som kan være 9 A-saker i *Elevfokus* på mandager, der PPT og helsesykepleier er tilstede.

På spørsmål til foreldrene i intervjuet om de legger merke til om alle som jobber på skolen alltid følger med på om den enkelte elev her det trygt og godt, så kom det fram at man hadde erfaring med at kontaktlærer med en gang tok tak i deres bekymringsmelding, og at læreren fulgte med på hva som skjedde i friminuttene og timene, og hadde en god dialog med foreldrene. Det kom også fram at

man hadde inntrykk av at det er nok ansatte ute i friminuttene, men at det var noe usikkerhet om de ansatte får med seg det som skjer for eksempel i gangene.

Flere av elevene sier at de legger merke til at de voksne er ute og følger med på dem i friminuttene.

Dokumentasjonen viser at personalet har tilsyn med elevene i friminutter osv. på områder både i uteområder og inne i skolebygget, jf. dokumentene *Tilsynsområder og Tilsynsplan- skoleåret 2018-2019 HØST*.

Følge spesielt godt med på ekstra sårbare elever

Rektor og lærerne svarer ja i RefLex på at alle som jobber på skolen er gjort kjent med hvilke forhold rundt en elev som kan gjøre eleven særskilt sårbar. Rektor utdyper ved å vise til at skolen har drøftet alle sårbare elever i plenum, samt hvordan de ansatte møter disse elevene på en best mulig måte.

På spørsmålet til lærerne om de er kjent med hvilke forhold rundt en elev som kan gjøre eleven særskilt sårbar, så svarer de at det kan være blant annet hjemmeforhold, eller når en elev mister et kjært familiemedlem, diagnose, tospråklig bakgrunn, lav sosial kompetanse og/eller at eleven er nyinnflyttet.

I RefLex har rektor og lærerne svart ja på om alle som jobber på skolen alltid følger spesielt godt med på om de særskilt sårbare elevene har et trygt og godt skolemiljø. Rektor har vist til at skolen har forsterket tilsyn i alle friminutt, det vil si at det er mange voksne ute til enhver tid. I tillegg har enkelte elever individuell oppfølging i friminutt og overgangssituasjoner.

I intervjuet svarer lærerne at de observerer i forbindelse med inspeksjon og at de følger ekstra med på de elevene som de etter hvert kjenner godt.

Dokumentasjonen viser at personalet får informasjon om enkeltelever på mandager i felles tid, jf. dokumentet *Informasjon til personalet mandag 3. desember 2018*. Skolen har også dokumentert at lærerne kan melde inn elevsaker som kan være 9 A-saker i *Elevfokus* på mandager, der PPT og helsesykepleier er tilstede. Dokumentasjonen viser også at personalet har tilsyn med elevene i friminutter osv. på områder både i uteområder og inne i skolebygget, jf. dokumentene *Tilsynsområder og Tilsynsplan- skoleåret 2018-2019 HØST*, samt for enkeltelever som er sårbare og som har behov for ekstra beskyttelse, jf. dokumentet *Tilsynsplan på enkeltelever fra november 2018*.

Innhente informasjon fra elevene og dokumentere hvordan følge med

På spørsmål om skolen innhenter informasjon om hvordan elevene generelt opplever skolemiljøet, så svarer rektor og alle lærerne ja i RefLex. Rektor og flere av lærerne viser til at det gjøres i forbindelse med elevsamtaler, utviklingssamtaler, og elev- eller spørreundersøkelse. Skjemaer blir fylt ut med informasjon fra elevsamtaler og utviklingssamtale, og Spekterundersøkelsen blir brukt til å få innsyn i egen klasse.

På spørsmål i intervjuet om det er bestemt en fast fremgangsmåte for hvordan denne informasjonen skal innhentes og hvordan dette skal dokumenteres, svarer rektor at det går fram av årshjulet når de skal gjennomføre en ikke-anonym spørreundersøkelse, og på bakgrunn av undersøkelsen skal den enkelte kontaktlærer lage et sosiogram. Så skal det bli drøftet med sosiallærer, og det er kontaktlærers ansvar å følge opp.

Dokumentasjonen viser at skolen har satt av tid til kartlegging med Spekter for 3.-7.trinn i september, samt Elevundersøkelsen for 5.-7.trinn i november, jf. *Årshjul for kartlegging 2018-2019 i Karlshus-permen*. Dokumentet *Aktivitetsplikt og aktivitetsplan* er brukt i flere av elevsakene, og i dette dokumentet har skolen skrevet om hva de ansatte skal gjøre for å følge med. Dokumentasjonen viser også at delplikten å følge med hverken er omtalt eller beskrevet i *Karlshus-permen* eller i *Handlingsplan mot mobbing*.

På spørsmålet om de ansatte dokumenterer hva som blir gjort for å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, svarer flere av lærerne og rektor ja i RefLex. Noen lærere skriver at det blir ikke dokumentert i alle saker, men alltid for elever som man er bekymret for.

På spørsmålet til elevene om de svarer på undersøkelser om skolemiljøet, og om de blir spurt om hvordan de opplever å ha det på skolen og SFO, var det litt ulike opplysninger som kom fram i intervjuene. Noen elever bekrefter at man har svart på undersøkelser, mens andre ikke kan huske å ha gjort det. Flere av foreldrene sier at det ikke er kjent for dem om det er gjennomført trivselsundersøkelser eller spørreundersøkelser i klassene til deres barn.

Fylkesmannens vurderinger

Alle som jobber på skolen skal ha eller få kunnskap om at det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Alle skal videre ha eller få kompetanse til å gjenkjenne tegn på at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, samt hvilke forhold rundt en elev som kan gjøre eleven særskilt sårbar.

Skolen skal også innhente informasjon om hvordan elevene generelt opplever skolemiljøet, og den skal dokumenterer hva som blir gjort for å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Svarene i RefLex og intervjuene viser at lærerne har kunnskap og kompetanse om at det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Videre viser svarene i RefLex og intervjuene at lærerne har kunnskap og kompetanse, slik at de kan gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dokumentasjonen viser at personalet på skolen fikk felles opplæring 11. desember 2017. Fylkesmannen kan ikke se at det er dokumentert felles opplæring etter dette, men ser at dette er fast tema på mandager i felles tid.

Svarene i RefLex og intervjuene viser at lærerne har kunnskap og kompetanse om hvilke forhold rundt en elev som kan gjøre eleven særskilt sårbar, og at de alltid følger spesielt godt med på om de særskilt sårbare elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Svarene i RefLex og intervjuene viser at lærerne tar i bruk undersøkelser og gjennomfører elevsamtaler og utviklingssamtaler. Det er fastsatt tidspunkt for gjennomføring i skolens årshjul.

I alle elevsakene som Fylkesmannen har mottatt, ser vi at det er foreldrene som har meldt fra til skolen om at deres barn ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt.

Oppl. § 9 A-4 andre ledd skiller mellom begrepene «mistanke» og «kjennskap». Det følger av forarbeidene til kap. 9 A at dersom en elev selv sier fra om at han eller hun ikke har det bra på skolen, fører det til at den voksne har kjennskap til at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Terskelen for hva som gir mistanke hos de voksne på skolen, er lavere enn ved kjennskap.

At det er foreldrene som selv har meldt fra om situasjonen i alle sakene som Fylkesmannen har mottatt, kan tyde på at terskel for hva som gir mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen kan være for høy hos de ansatte.

Fylkesmannen ser at det i dokumentet *Handlingsplan mot mobbing* er vist til tekst fra tidligere bestemmelser i oppl. om retten til et godt fysisk og psykososialt miljø, som var gjeldende fram til 1. august 2017. Det står blant annet i dokumentet at alle ansatte har «handlingsplikt»; plikt til å gjøre undersøkelser raskt, plikt til å varsle rektor og plikt til å gripe inn. Det er også vist til at skolen har «vedtaksplikt». Fylkesmannen vurderer at *Handlingsplan mot mobbing* ikke beskriver hva det innebærer å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, skolens aktivitetsplikt, eller noen av de andre delpliktene i oppl. kap. 9 A.

I midlertid viser innholdet i dokumentet *Aktivitetsplikt og aktivitetsplan*, som er brukt i flere av elevsakene, til ny lovtekst og gjeldende bestemmelser i oppl. om retten til et trygt og godt skolemiljø og i dette dokumentet har skolen skrevet om hva de ansatte skal gjøre for å følge med.

Fylkesmannens konklusjon

Skolen tar utgangspunkt i elevens egen subjektive opplevelse av skolemiljøet. Skolen sikrer at alle som jobber på skolen, følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og at de følger spesielt godt med på elever som kan være særskilt sårbare. Skolen skaffer seg videre informasjon om hvordan elevene opplever skolemiljøet. Fylkesmannen vurderer at det er sannsynliggjort at skolen dokumenterer hvordan den følger med på elevene.

Lovkravet er oppfylt.

Rettslig krav 2

Plikten til å gripe inn mot krenkelser dersom det er mulig (RefLex 1.9 – 1.11)

Plikten til å gripe inn handler om umiddelbart å stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp en slåsskamp eller stanse en utfrysningssituasjon. Alle som jobber på skolen, skal ha nulltoleranse mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Skolen skal dokumentere hvordan den griper inn.

Fylkesmannens undersøkelser

Alle som jobber på skolen skal ha kompetanse til å gripe inn mot krenkelser

Rektor og lærerne svarer ja i RefLex på spørsmålet om alle som jobber på skolen er kjent med hvordan de skal gripe inn mot krenkelser. Det er blant annet vist til at de har en egen reaksjonstrapp som de følger.

I intervjuet svarer rektor at de ikke har hatt noen kurs på hvordan man skal gripe inn. Det er den enkelte kontaktlærer som må håndtere fortløpende de sakene som oppstår. Rektor sier at det har vært mange gode diskusjoner i personalgruppa om hva som er uønsket atferd og hvordan gripe inn mot det. På spørsmål om hvordan de ansatte bruker dokumentet *Handlingstrapp ved krenkende atferd*, så svarer rektor at han er klar over at dette dokumentet ikke er oppdatert etter endringene i oppl.. Han sier at skolen likevel jobber etter nytt regelverk.

På spørsmål om hvordan man har blitt gjort kjent med hvordan man skal gripe inn, så svarer de ansatte i intervjuet at de har snakket sammen om hvordan gripe inn. Det ble også vist til at skolens ansatte kan bruke *Handlingsplan mot mobbing*. De ansatte bekreftet at det ikke har blitt gitt opplæring i hvordan gripe inn.

Dokumentasjonen viser at delplikten å gripe inn ikke er beskrevet i hverken *Handlingstrapp ved krenkende atferd eller i Handlingsplan mot mobbing*. I dokumentet *Tilsynsområder* står det at hvis en ansatt ser eller får mistanke om at elever utfører eller blir utsatt for krenkende atferd skal det være lav terskel for å gripe inn.

Om alle som jobber på skolen griper inn i praksis mot krenkelser

På spørsmål om man kan gi eksempler på når man har grepet inn, så kom det fram i intervjuet med de ansatte at det skjer nesten daglig, og alle viste til eksempler på at de hadde grepet inn.

De fleste elevene svarer i intervjuet at de har sett eksempler på at de ansatte har grepet inn i praksis, enten i friminutter på skolen eller i SFO-tiden, blant annet for å stoppe slåsskamper. Det kommer også fram at de voksne ikke alltid kommer med en gang, og at enkelte har erfart at de noen ganger må si ifra om at de voksne skal komme.

Dokumentere hvordan gripe inn mot krenkelser

På spørsmål om skolen dokumenterer situasjoner der en som jobber på skolen griper inn mot krenkelser, så svarer rektor og et flertall av lærerne ja i RefLex. Rektor utdyper at lærerne dokumenterer dette som oftest, men ser at skolen har potensiale for forbedring. I intervjuet ble rektor spurt om hvordan de ansatte dokumenterer at det blir grepet inn, og rektor svarer at det blir gjort i form av at den enkelte kontaktlærer har en loggbok. Det skrives ikke logg på alle elever, bare når det er grunnlag for å gjøre noe. Dokumentasjonen i loggboken er hos den enkelte lærer, og de låser den inn på skolen.

På spørsmål om skolen dokumenterer situasjoner der en som jobber på skolen griper inn mot krenkelser, så skriver lærerne i RefLex blant annet at man dokumenterer når man selv ser hendelser, men ikke alltid, for eksempel i enkeltepisoder som blir avsluttet der og da. I intervjuet ble de ansatte spurt om hvordan de dokumenterer at det blir grepet inn. Det kommer fram noe ulike opplysninger, der noen skriver ned episoder i sin egen bok, mens andre har vist til at de tidligere har gitt muntlig informasjon til sosiallæreren om en hendelse, og så har sosiallærer tatt ansvar for å dokumentere hendelsen.

Fylkesmannens vurdering

Rektor må sørge for at alle som jobber på skolen, griper inn mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, dersom det er mulig. Rektor må sørge for at alle som jobber på skolen har kompetanse til å gripe inn mot krenkelser, og forsikre seg om at alle griper inn i praksis.

Svarene i RefLex og intervjuene viser at lærerne kjenner til at de skal gripe inn mot krenkelser og stanse negativ oppførsel. Rektor har gitt alle som jobber på skolen informasjon om at de skal gripe inn mot krenkelser. De ansatte snakker sammen om hvordan de skal gripe inn, men har ikke fått opplæring for de ansatte på hvordan man skal gripe inn.

I forarbeidene til kap. 9 A skriver departementet at alle som jobber på skolen bør ha en plikt til å følge med, varsle og gripe inn dersom det er mulig, for å verne elevene i størst mulig grad mot krenkelser. Departementet understreker likevel at innholdet i den enkeltes plikt må fastsettes ut fra hvilken rolle, oppgaver og posisjon den ansatte har på skolen. Det vil kreves mer av en ansatt som har en omsorgsrolle overfor elevene, enn det kreves av ansatte med andre typer arbeidsoppgaver. Skolen må derfor avklare og tydelig formidle til den enkelte ansatte hva som forventes ut fra rollen og oppgaven den enkelte har. For at de som jobber på skolen skal kunne gripe inn mot krenkelser, må de ha fått kompetanse i å gripe inn.

Fylkesmannen vurderer at det er tilfeldig hvordan de ansatte på skolen har tilegnet seg kompetanse om hvordan de skal gripe inn. Kompetanse blir i hovedsak tilegnet ved at de ansatte snakker med hverandre i uformelle situasjoner. Det er i dokumentasjonen fra skolen videre ikke vist til hva det betyr å gripe inn, eller hvordan de ansatte skal gripe inn.

Fylkesmannen mener det ikke er sannsynliggjort at skolen sørger for at alle får kompetanse i å gripe inn mot krenkelser.

Hva gjelder krav til dokumentasjon peker rektor selv på at her kan det være rom for forbedring. Fylkesmannen er enig i dette.

Fylkesmannens konklusjon

Ved at skolen ikke har gitt de ansatte kompetanse til å gripe inn, vurderer Fylkesmannen at skolen ikke har sørget for at alle som jobber på skolen griper inn mot krenkelser, dersom det er mulig. Skolen har videre ikke sannsynliggjort at den dokumenterer hvordan den griper inn i sakene.

Lovkravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 3

Plikten til å varsle rektor (RefLex 1.12 – 1.18)

Plikten til å varsle rektor gjelder all mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Tilsvarende gjelder tilfeller der en elev sier ifra om at han eller hun ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt.

Å ha en mistanke vil si å ha en følelse av eller antagelse om at eleven ikke har det trygt og godt på skolen. De som jobber på skolen, skal gi eleven beskjed om at de kommer til å varsle rektor om saken, med mindre dette hindrer at de kan varsle rektor raskt nok. Saken bestemmer hvor raskt rektor må få varsel.

Rektor skal varsle skoleeieren om alvorlige tilfeller. Dette kan gjelde saker der krenkelsene er særlig voldelige eller integritetskrekkende, eller der skolen over noe tid ikke har klart å løse en sak.

Skolen skal dokumentere det den gjør for å varsle.

Fylkesmannens undersøkelser

Blir rektor varslet ved mistanke om eller kjennskap til

I RefLex svarer rektor ja på spørsmålet om alle som jobber på skolen alltid varsler rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skriver at

det ikke er grunn til å betvile dette all den tid dette er tatt opp i stort omfang, og fordi informasjonsplakater om dette henger synlig i skolens bygg.

Lærerne bekrefter i RefLex at de varsler rektor ved mistanke til eller kjennskap om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Rektor ble i intervjuet spurt om han har bestemt en fast fremgangsmåte for hvordan alle ansatte skal varsle. Rektor svarer at han har vært tydelig i plenum på at de ansatte skal gjøre det, enten på e-post eller ved å komme og snakke med noen i ledelsen, det vil si enten rektor, inspektør eller sosiallærer. Rektor sier at dette er ikke skriftliggjort.

Noen av lærerne viser til at det finnes informasjon om dette i *Karlshus-permen*. Flere av de ansatte sier i intervjuene at de ikke kjenner til at rektor har bestemt en fast fremgangsmåte eller rutine for hvordan de ansatte skal varsle.

Dokumentasjonen viser at det ikke er beskrevet hvordan rektor skal varsles i *Karlshus-permen*, *Handlingsplan mot mobbing* eller i noen av de andre dokumentene som Fylkesmannen har mottatt.

Får eleven beskjed om at rektor blir varslet

På spørsmålet i RefLex om eleven alltid får beskjed om at saken deres er tatt opp med rektor, svarer rektor nei og at dette ikke er godt nok ivaretatt med dagens system. Det var noe ulike svar fra lærerne i RefLex, og noen svarte nei og at det ikke alltid skjer, mens andre svarte ja og at eleven får beskjed i saker som bør tas videre. I midlertid svarte noen av elevene i intervjuene at de ikke fikk beskjed om at rektor ville bli varslet.

Dokumentere tilfeller når rektor blir varslet

I RefLex skriver rektor at det dokumenteres at han har blitt varslet om at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø ved at skolen lager en aktivitetsplan. I intervjuet sier rektor at skolen har tenkt at aktivitetsplanen fungerer som dokumentasjon, og at det er tilstrekkelig.

Det kom fram noen forskjellige svar fra lærerne i RefLex, der noen svarer ja, og at man selv dokumenterer hva som blir gjort i hver enkelt sak, mens andre svarte nei, og at det ble notert i lærerens bok hvis saken handlet om en sårbar elev.

Blir rektor varslet straks og raskt nok

Når det gjelder om rektor har avklart hvilke saker som varsles straks, så svarer rektor ja i RefLex. I intervjuet svarer han at når den ansatte har en alvorlig mistanke, så skal det skje raskt. Han viser til at skolen har en informasjonsplakat, der det står at det skal være lav terskel. Rektor sier videre at det nå er avklart at alle ansatte skal varsle straks på alt, og at rektor skal være med å vurdere hvor alvorlig en sak er. Alle lærerne svarer i RefLex at de vet at varsling skal skje raskt, og at de vanligvis varsler rektor muntlig først, og deretter for eksempel ved å skrive en e-post til rektor.

Fylkesmannen har fått kopi av skolens informasjonsplakat. Vi ser at det der står at de som jobber på skolen skal varsle rektor snarest, at plikten gjelder all mistanke og at terskelen skal være lav.

Varsle skoleeier i alvorlige tilfeller

På spørsmålet om rektor varsler skoleeier om alvorlige tilfeller, inkludert tilfeller der skolen over tid ikke har klart å løse en sak, så svarer rektor ja i RefLex. I intervjuet så svarer rektor at det er naturlig å

holde skoleeier oppdatert om hvordan det står til med elevene på skolen i de faste dialogmøtene mellom rektor og skoleeier, og spesielt rundt de elevene som har en aktivitetsplan. Skoleeier svarer i intervjuet at han er i dialog med rektor om enkeltsaker i de faste statusmøtene.

Fylkesmannens vurdering

Skolen må ha en fremgangsmåte som sikrer at alle som jobber på skolen varsler rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det et trygt og godt skolemiljø. Rektor må følge opp at alle som jobber på skolen bruker denne fremgangsmåten i praksis.

Undersøkelsene våre viser at ansatte kjenner til at de skal varsle rektor. Fremgangsmåten er beskrevet i skolens informasjonsplakat. Gjennom intervjuene vurderer Fylkesmannen det som sannsynlig at de ansatte vil varsle rektor slik han har bestemt, enten muntlig eller ved e-post.

I forarbeidene til oppl. kap. 9 A står det at tidspunktet for varsling blant annet må stå i forhold til sakens alvor. Vurderingen av hvor raskt det må varsles må gjøres fra sak til sak, og må ta hensyn til at alle skolemiljø saker er tidssensitive. Det vil si at det i noen tilfeller vil være nødvendig å varsle rektor straks, mens i andre tilfeller kan det være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer eller liknende.

Rektor har bestemt at alle ansatte skal varsle alt av saker straks, og at rektor skal være med å vurdere hvor alvorlig en sak er. På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at denne delen av lovkravet er tilstrekkelig oppfylt.

Fylkesmannen vurderer på bakgrunn av rektors svar i RefLex og intervju, samt dokumentasjonen i elevsakene, at eleven ikke alltid får beskjed om at rektor blir varslet.

Hva gjelder krav til dokumentasjon vurderer Fylkesmannen at skolen ikke har sannsynliggjort at den i tilstrekkelig grad gjør dette. Krav til dokumentasjon betyr ikke vidløftig nedtegning i alle situasjoner, men at det finnes spor der skolen har mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt, men hvor undersøkelsene viser at elevene har det trygt og godt, og hvor det derfor ikke blir aktuelt å lage en aktivitetsplan.

Videre vurderer Fylkesmannen at det er sannsynliggjort at skolen varsler skoleeier dersom saken er alvorlig, inkludert tilfeller der skolen ikke har klart å løse en sak over tid.

Fylkesmannens konklusjon

Skolen sikrer at alle som jobber på skolen varsler rektor straks dersom de får mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor varsler videre skoleeier om alvorlige tilfeller. Elevene får derimot ikke alltid beskjed om at rektor vil bli varslet, og skolen har ikke sannsynliggjort at den dokumenterer hva den gjør for å oppfylle plikten til å varsle rektor i sakene.

Lovkravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 4

Plikten til å undersøke alle saker (RefLex 1.19 – 1.23)

Skolen skal undersøke saken nærmere så snart som mulig etter at rektor har fått varsel.

En elev som er involvert i saken, har rett til å uttale seg. Skolen skal tilrettelegge og ufarliggjøre samtalen. Eleven kan ha med seg foreldrene eller andre som støtte eller få dem til å uttale seg på sine vegne.

Undersøkelsene skal få frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hva i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Skolen må innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, og om én eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Skolen skal dokumentere hvordan den undersøker saken.

Fylkesmannens undersøkelser

Alltid undersøke saken

I RefLex svarer rektor at skolen alltid undersøker saken når han mottar varsel fra en som jobber på skolen, eller når en elev sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. På spørsmål om rektor har bestemt en fast fremgangsmåte, så sier han at skolen ikke har en egen rutine, men at praksis er at saken blir alltid undersøkt. Det er sosiallærer som holder i disse sakene, og hvordan det blir undersøkt er individuelt og avhengig av blant annet hva som har skjedd. Skolen bruker i utgangspunktet en ikke-anonym undersøkelse, og noen ganger kan det være behov for samtale med foreldre og barn.

Alle lærerne svarer ja i RefLex på at skolen alltid undersøker saken når rektor har mottatt varsel. I intervjuene kommer det fram at det ikke er kjent for alle lærerne om rektor har bestemt en fast fremgangsmåte, men de sier at kontaktlærerne tar tak i de sakene som angår deres elever.

Fylkesmannen har mottatt elevdokumentasjon for flere elever ved Karlshus skole, og det er dokumentert med referater at det har vært møter med foreldre i noen av sakene med den hensikt å undersøke, blant annet informasjon om det som elevene har fortalt til foreldrene, og informasjon fra observasjoner i skoletiden. I noen av sakene står det at den ikke-anonyme spørreundersøkelsen Spekter er brukt.

Alltid i undersøkelse få frem fakta om situasjonen, bakgrunnen og hva i omgivelsene som påvirker elevens opplevelse av skolemiljøet

Rektor svarer ja på spørsmål i RefLex om undersøkelsene får frem fakta om situasjonen, bakgrunn for elevens opplevelse, og hva i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Rektor utdyper i intervjuet at dette skjer gjennom en samtale med eleven, eventuelt med andre elever. Det blir ført referat fra samtaler med elever, og det legges i elevmappen.

Det kommer fram noe ulike svar fra lærerne i RefLex på det samme spørsmålet, der noen svarer ja og noen svarer nei. De skriver blant annet at det kan være vanskelig å få fram all informasjon i undersøkelsene på grunn av lav alder hos barna.

Noen av elevene fortalt i intervjuene med Fylkesmannen at lærerne deres snakket med dem om hvordan deres opplevelse av saken var.

Alltid høre involverte elever

På spørsmål i RefLex om involverte elever alltid blir hørt når skolen undersøker saker så svarer rektor ja. Han skriver at det skjer i svært stor grad, men ikke alltid. I intervjuet utdyper han at han har opplevd i en sak at barnet ikke fikk lov av foreldre til å snakke med noen av de ansatte.

På spørsmål i intervjuet om lærerne kjenner til om rektor har bestemt en fast fremgangsmåte for hvordan involverte elever skal bli hørt, så svarer noen at de ikke kjenner til dette. Lærerne sier likevel at det er naturlig å gjennomføre en samtale med alle involverte elever, fordi de må bli hørt.

Dokumentasjonen viser at i de elevsakene som Fylkesmannen har mottatt, så har skolen redegjort for at de har hørt de involverte elevene i de fleste sakene. Dette er også dokumentert med referater fra elevsamtaler i flere av sakene.

Alltid undersøke så snart som mulig

På spørsmål om skolen alltid undersøker saken så snart som mulig, så svarer både rektor og alle lærerne ja i RefLex. Rektor sier i intervjuet at det ikke er skrevet noe sted, men samme dag og så fort en fra ledelsen er til stede, så skal det undersøkes.

På spørsmål i intervjuet om rektor har bestemt en fast fremgangsmåte for hvordan lærerne skal undersøke snarest, så svarer lærerne at de ikke kan huske om det er bestemt en fast fremgangsmåte, men at man starter undersøkelsen med en gang og samme dag.

Elevsakene viser at fra når en sak ble varslet skolen, og fram til undersøkelse er dokumentert, har skolen brukt fra null til tjueto dager. De fleste av sakene ble undersøkt etter null til syv dager, mens en sak har dokumentert undersøkelser etter 22 dager.

Dokumentere hvordan undersøke

Rektor svarer nei i RefLex på spørsmålet om skolen dokumenterer hvordan den undersøker saken, og skriver at skolen har potensiale for forbedring på dette. I intervjuet sier i midlertid rektor at det blir skrevet referater fra samtaler med eleven.

Noen av lærerne svarer ja i RefLex, mens andre svarer nei. På spørsmål i intervjuet med lærerne om hvordan de dokumenterer, så sier de at man skriver det ned i sin egen bok og at de oppbevarer denne dokumentasjonen hos seg selv. Andre svarer at det blir ikke alltid dokumentert i alle saker og for alle elever, men hvis det er elever som er sårbare, så blir det dokumentert.

Dokumentasjonen viser *Logg angående elev*, som er et eksempel på hvordan skolen dokumenterer at de snakker med elever om hvordan de har det i skoletiden og etter skoletiden. En lignende logg er ikke blant dokumentasjonen i noen av de elevsakene som skolen har sendt til Fylkesmannen.

Fylkesmannens vurdering

Etter at rektor har fått varsel eller melding om at en elev ikke har det trygt og godt, viser innsendt dokumentasjon at skolen undersøker saken snarest. Våre undersøkelser viser at lærerne vet at skolen alltid skal undersøke, men at det ikke er bestemt en fast fremgangsmåte for hvordan det skal undersøkes. Rektor sier også at det ikke er laget en egen rutine for dette, men at praksis er at en sak alltid skal undersøkes.

Skolens fremgangsmåte må sikre at alle saker blir tilstrekkelig undersøkt. Skolen må sørge for at det innhentes nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, og om én eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt eller godt. Undersøkelsene må få fram hva som ligger bak elevens opplevelse.

Rektor og lærere svarer i RefLex og intervju at elevenes opplevelse undersøkes gjennom samtaler med elevene. Skolen gjennomfører også samtaler med andre involverte elever. Elevene bekrefter i intervju at de har hatt samtaler med kontaktlærer, der de har fått fortelle om sin opplevelse.

Fylkesmannen vurderer det er sannsynliggjort at skolen alltid har samtaler med involverte elever.

Skolen har ikke sendt inn tilstrekkelig dokumentasjon på gjennomførte undersøkelser. Det er derfor vanskelig for Fylkesmannen å ta stilling til om undersøkelsene alltid får frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hva i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Et eksempel er resultatene fra ikke-anonyme undersøkelser. Et annet eksempel er at dokumentasjonen i liten grad viser hva eleven blir spurt om i samtalene. På bakgrunn av dette er det ikke sannsynliggjort at undersøkelsene alltid får frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hva i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet.

Fylkesmannens konklusjon

Skolen undersøker saken snarest etter at rektor har fått varsel, og elever som er involvert i saken får uttale seg. Skolen har i midlertid ikke bestemt en fast fremgangsmåte som sikrer at skolen undersøker sakene tilstrekkelig grundig. Undersøkelsene får ikke alltid frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hva i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Skolen har videre ikke sannsynliggjort at den dokumenterer hva den gjør for å undersøke sakene.

Lovkravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 5

Plikten til å sette inn tiltak (RefLex 1.25 – 1.28)

Plikten til å sette inn tiltak gjelder uavhengig av årsaken til at eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt.

Skolen skal velge tiltak ut fra faglige vurderinger av hva som er egnede tiltak. Vurderingene skal basere seg på kunnskap, prinsipper og verdier som er utviklet og anerkjent av kompetente fagmiljøer. Skolen må tilpasse tiltakene til saken og elevens helhetlige behov.

Skolen må ta stilling til hva som er elevens beste i saken. Da må skolen vurdere elevens syn på hva som bør være innholdet i aktivitetsplanen, elevens identitet og karaktertrekk og egenskaper, familiemiljø og nære relasjoner, beskyttelse, omsorg og sikkerhet, sårbarhet eller sårbare situasjoner, elevens rett til liv og utvikling, elevens fysiske og psykiske helse og elevens rett til utdanning. Det skal sterke hensyn til for at skolen kan sette elevens beste til side. Skolen må ta stilling til hvor stor vekt elevens beste skal ha.

Samlet sett skal skolen gjennomføre de tiltakene som med rimelighet kan forventes av den i den enkelte saken.

Fylkesmannens undersøkelser

Eleven får alltid uttale seg om innholdet i aktivitetsplanen

På spørsmål i RefLex om eleven alltid får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen svarer rektor og alle lærerne nei. Rektor utdyper dette ved å skrive at skolen har ikke vektlagt dette i tilstrekkelig grad. Alle foreldrene som Fylkesmannen intervjuet, sier at deres barn ikke uttalte seg om innholdet i aktivitetsplanen, og heller ikke var involvert i utarbeidelsen av tiltakene.

Setter alltid inn tiltak der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

I RefLex svarer rektor og alle lærerne ja på spørsmålet om skolen alltid setter inn tiltak der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. På spørsmål i intervjuet om rektor har bestemt en fast fremgangsmåte, svarer han at det først er en dialog med barnet for å få kartlagt hva som er problemet, og deretter blir det satt inn tiltak for å løse problemet. Dette er beskrevet i aktivitetsplanen. På det samme spørsmålet i intervjuet svarer lærerne noe forskjellig. Noen sier at de bruker skjemaet i *Aktivitetsplikt og aktivitetsplan*, mens andre viser til *Handlingsplan mot mobbing*.

Dokumentasjonen viser at i *Aktivitetsplikt og aktivitetsplan* er det satt av plass til å beskrive tiltak i en aktivitetsplan. Det er dokumentert at det er brukt i flere av elevsakene. I *Handlingsplan mot mobbing* står det at rektor fatter enkeltvedtak, deriblant begrunner valg av eventuelle tiltak. Som tidligere nevnt er innholdet i denne planen ikke i henhold til gjeldende regelverk.

På spørsmål om hvordan skolen sikrer at det settes inn egnede tiltak, så svarer noen av lærerne at de snakker med rektor, sosiallærer og andre lærere for å finne de gode løsningene, og at man bruker kunnskapen fra de som kjenner eleven best.

Tiltakene er alltid basert på kunnskap, prinsipper og verdier som er anerkjent av kompetente fagmiljøer og tiltakene er alltid tilpasset saken

På spørsmål om tiltakene alltid er forankret i anbefalinger fra kompetente fagmiljøer og tilpasset saken, svarer rektor og lærerne ja i RefLex. I intervjuet utdyper rektor at skolen har jobbet videre etter deltakelsen i Læringsmiljøprosjektet med hefter i serien *Dette vet vi om...* I tillegg har de jobbet med tre områder; klasseledelse, relasjoner, og anerkjennelse/ros. Rektor nevner også Thomas Nordahl som representant fra et relevant fagmiljø.

Noen av lærerne nevner i intervjuet at de får innspill til tiltak i samarbeid med PPT og helsesøster. Rektor svarer i intervjuet at man setter inn tiltak til saken er løst, og det er den når barn og foreldre gir uttrykk for det. Elevens beste vil være en dialog med hjem og barn, i tillegg til en faglig vurdering fra skolen. Lærerne svarer i intervjuet at lærerne snakker mye sammen når de skal vurdere elevens beste knyttet til tiltakene, og at det må ligge til grunn at man har en god relasjon og god kjennskap til elevene sine.

Fylkesmannens vurdering

Rektor skal sikre at skolen setter inn egnede tiltak dersom en elevs rett til et trygt og godt skolemiljø ikke er oppfylt. Rektor må ha en bestemt fremgangsmåte som sikrer at skolen setter inn egnede tiltak i alle saker. Rektor må i tillegg følge opp at de som jobber på skolen bruker fremgangsmåten i praksis.

Skolen har svart i RefLex og i intervjuene at tiltak er basert på kompetente fagmiljøer, og har nevnt eksempler på det. Fylkesmannen kan ikke se at det er dokumentert at tiltak i aktivitetsplanene i de elevsakene som er oversendt, er forankret i kompetente fagmiljøer. Skolens praksis når tiltak skal settes inn, synes å være avhengig av den enkelte ansattes tilgjengelige erfaring og kunnskap, og ikke

at de følger en fast fremgangsmåte som rektor har bestemt. Fylkesmannen vurderer derfor at skolen ikke i tilstrekkelig grad har en praksis som sikrer at tiltakene som velges er egnede.

Rektor og lærerne svarer at skolen ikke gir eleven anledning til å uttale seg om hva som skal stå i aktivitetsplanen. Praksis er at vurderingen av tiltakene i aktivitetsplanen skjer i et møte på skolen med foreldrene, der eventuelt eleven deltar.

Oppl. § 9 A-4 femte ledd slår fast at skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt, og at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid. I Barnekonvensjonen art. 12 står det at et barn som er i stand til å danne seg sine egne synspunkter, skal gis særlig anledning til å bli hørt i enhver avgjørelse som angår barnet.

Fylkesmannen understreker at barnets rett til å gi uttrykk for sine synspunkter skal ikke begrenses av at barnet for eksempel ikke har nådd en bestemt alder eller modenhet. Det er kun vekten av barnets synspunkter som begrenses av elevens alder og modenhet. Barnet må derfor alltid få muligheten til å uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen, og skolen må sørge for at det legges til rette for at eleven får anledning til å uttale seg. Dette må gjøres på en måte som er tilpasset elevens alder og modenhet. Fylkesmannen vurderer på bakgrunn av rektors svar i RefLex og intervju, samt dokumentasjonen i elevsakene, at eleven ikke får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen.

I svarene fra de ansatte kan det synes som at skolen tar stilling til barnets beste når de vurderer tiltak i en sak. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se av elevdokumentasjonen eller i skolens rutiner/planer at det kommer fram hvordan skolen vurderer barnets beste når den skal sette inn tiltak i en sak. For å kunne ta stilling til hva som er elevens beste, må skolen innhente informasjon om elevens syn på hva som skal til for at han eller hun får det trygt og godt på skolen. Fylkesmannen vurderer derfor at skolen ikke dokumenterer at den foretar en vurdering av barnets beste ved iverksettelse av tiltak.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Kommunen ved kommunalsjef skriver i tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport at Fylkesmannen har konkludert med at skolen ikke har en fast fremgangsmåte som sikrer at det settes inn egnede tiltak, og at vi baserer dette blant annet på at skolens arbeid ikke er forankret i kompetente fagmiljøer.

Kommunen viser til at skolen tidligere har deltatt i Læringsmiljøprosjektet i regi av Utdanningsdirektoratet. Kommunen skriver at prosjektet har gitt en grundig innføring i hvordan man forebygger, avdekker og følger opp mobbing og krenkelses, og at skolen og den enkelte lærer har fått en felles kunnskap som er vesentlig når man går inn i den enkelte sak. Kommunen mener også at skolen har dokumentert at den jobber med anerkjent forskning for hele personalet, og skolen har hatt fokus på tolkning av forskningsresultater.

Fylkesmannen anerkjenner at skolen har deltatt i Læringsmiljøprosjektet, og vi ser at de ansatte har fått en introduksjon til fagområdet. Vi mener også at det er positivt at skolen har satsset på å få oppdatert sin kunnskap om skolemiljø og at det er basert på nyere forskning og kompetente fagmiljøer.

Vi kan imidlertid ikke se at kunnskapen fra Læringsmiljøprosjektet, eller fra annen forskning, har blitt tilstrekkelig implementert i organisasjonen og blant de ansatte på skolen all den tid ikke vi ikke ser at

denne forankringen går igjen i aktivitetsplaner. Vi vurderer at skolen ikke sikrer i tilstrekkelig grad at dette blir gjennomført i alle ledd i dag.

Fylkesmannen opprettholder derfor lovbruddet når det gjelder plikten til «å sette inn tiltak».

Fylkesmannens konklusjon

Skolen har ikke en fast fremgangsmåte som sikrer at det settes inn egnede tiltak dersom en elevs rett til et trygt og godt skolemiljø ikke er oppfylt. Skolen sikrer heller ikke at eleven får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen. Videre dokumenterer ikke skolen at den tar stilling til elevens beste i saken.

Lovkravet er ikke oppfylt.

4. Plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene som gjelder skolens skjerpede aktivitetsplikt dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever. Reglene om den skjerpede aktivitetsplikten står i oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Rettslig krav 6

Plikten til å straks varsle rektor (RefLex 2.2 – 2.9)

Alle som jobber på skolen, skal varsle rektor straks, dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen, krenker en eller flere elever. Rektor skal varsle skoleeieren straks. Dersom det er en ansatt i skoleledelsen som krenker elever, skal skoleeieren få varsel istedenfor rektor. Skolen skal dokumentere hvordan den varsler.

Hva som er å krenke, skal tolkes vidt. Det kan være direkte krenkelser, men også mer indirekte krenkelser som utestenging, isolering og baksnakking. Hvordan elevene opplevde krenkelsen, er uten betydning for plikten til å varsle. Det er tilstrekkelig med mistanke for at plikten til å varsle inntre. Å ha en mistanke vil si å ha en følelse av eller antagelse om at en som jobber på skolen, krenker en eller flere elever.

Skolen skal gi elevene som har blitt krenket, beskjed om at den kommer til å varsle rektor eller skoleeieren om saken, med mindre dette hindrer at det kan varsles raskt nok.

Fylkesmannens undersøkelser

Plikten til straks å varsle rektor og skoleeier

I RefLex svarer rektor at lovverket er gjennomgått. Han svarer at han kun har referert til lovverket når det gjelder at de som jobber på skolen skal varsle direkte til skoleeier ved mistanke om at en i ledelsen har krenket en elev. Både muntlig og skriftlig varsling er godkjent. Rektor svarer ja på at han sikrer at alle som jobber på skolen straks varsler rektor, eventuelt skoleeier, men beskriver ikke framgangsmåten for hvordan det skal varsles straks.

Lærerne svarer ja i RefLex på alle spørsmål som handler om de er gjort kjent med varslingsplikten, hvordan man skal varsle, at man skal varsle rektor eventuelt skoleeier, og at det skal varsles straks.

Rektor svarer i intervjuet at han har informert alle medarbeidere i skole og SFO samt helsesykepleier i plenum om lovverket. Han er noe usikker på om øvrige ansatte da var til stede. Lederne til andre som har tilknytning til skolen har blitt informert om lovverket gjennom e-post. Rektor har bestemt at fast fremgangsmåte ved varsling skal være muntlig eller skriftlig via e-post. Det samme gjelder saker som skal varsles straks.

I intervju med lærerne svarer de at de ikke kan huske at rektor har gjort dem kjent med at han skal varsles dersom det er mistanke om at en som jobber på skolen krenker en elev. Flertallet av lærerne svarer at de enten har lest seg til det selv, eller at slik informasjon nok ligger i Karlshus-permen. Øvrige ansatte svarer at rektor informerte om dette på en planleggingsdag eller at rektor ikke informerte direkte. Flere av de som jobber på skolen refererer til Karlshus-permen der informasjon om rutiner for ulike områder skal finnes, og svarer at de ville gått til permen for å finne ut hva de skal gjøre.

Lærerne oppgir også i intervjuet at i løpet av tiden som oppl. kap 9 A har vært gjeldende, er de ikke kjent med at skolen har hatt en fast fremgangsmåte for hvordan og hvor raskt rektor, eventuelt skoleeier, skal varsles. Øvrige ansatte svarer i intervju at de enten ikke kjenner til, eller at skolen ikke har, en fast fremgangsmåte. Alle svarer imidlertid i intervju at de har fått opplæring i «Kvalitetslosen», som er kommunes system for avviksmelding.

Dokumentasjonen viser at skolen har hatt saker der elever har opplevd å ha blitt krenket av en som jobber på skolen. Det er foresatte som har meldt til skolen.

I samtale med rektor forteller rektor at i en av sakene varslet læreren inspektør fordi læreren visste at rektor ikke kom til å være på skolen dagen etter. Rektor forteller at han fikk kjennskap til saken fra foresatte. Rektor søkte råd fra skolefaglig rådgiver om saken samme dag og anså da skoleeier som varslet. Rektor drøftet saken med personalsjefen fem dager senere.

Kommunalsjef for oppvekst i Råde kommune har opplyst til Fylkesmannen at rådmann på denne tiden var skoleeier. Rektor har opplyst at Råde kommune da hadde «flat struktur», som vil si at virksomhetsledere rapporterte direkte til rådmannen. Ansvar for å motta varsler under oppl. § 9 A-5 var delegert til personalsjefen i kommunen. Skoleeier opplyser i e-post til Fylkesmannen den 20. mai 2019 at det er registrert kun ett varsel til skoleeier etter 1. august 2017 i henhold til § 9 A-5.

I Dokumentasjonen fra skolen er kommunens Årshjul for HMS/rutiner. Den viser at oppl. kap 9 A og «Handlingsplan mot mobbing» skal gjennomgås i august hvert år. Skolen har også lagt ved oversikt over innholdet for to planleggingsdager, den 16. august og den 17. november 2017. Agenda for planleggingsdagen i august viser en oversikt av nytt regelverk for oppl. kap 9 A.

På planleggingsdag den 17. november 2017 var ett av temaene for dagen oppl. kap 9 A og krenkelser fra ansatt overfor elev, samt varsling. Personalet drøftet emnet «når en lærer mobber en elev», «hva slags handlinger er det snakk om når en lærer krenker en elev» og «kan man unnlate å melde fra».

Av øvrig dokumentasjon har skolen sendt inn «Handlingsplan mot mobbing». Den er felles for skolene i kommunen. Handlingsplanen beskriver ikke rutiner for varsling til rektor eller skoleeier ved mistanke eller kunnskap om at noen som jobber på skolen har krenket en elev. Skolen har også lagt ved bilder som vises via skjerm på ulike steder i skolebygget. Bildene skifter og omhandler informasjon om blant annet skolemiljø og varsling. Det blir ikke opplyst på skjermen hvordan fremgangsmåten er for varsling ved mistanke eller kunnskap om at noen som jobber på skolen har krenket en elev. Kun rektor har referert til skjermene.

Får eleven beskjed om at saken varsles til rektor

Rektor svarer i RefLex at skolen ikke alltid gir eleven(e) beskjed om at saken blir varslet videre til rektor og at de må bli bedre på dette. Lærerne svarer at eleven får beskjed om at saken vil bli varslet til rektor.

I intervju gjentar rektor at det ikke er bestemt hvordan man skal informere eleven(e) som er blitt krenket, om at saken varsles rektor. Gjennom intervju med elevene ble vi fortalt at rektor har snakket med en elev som hadde opplevd å bli krenket av en som jobber på skolen. Lærerne og de øvrige ansatte svarer at de ikke vet om skolen har en fast fremgangsmåte for hvordan eleven(e) får informasjon om at saken vil bli varslet rektor eller skoleeier.

Dokumentasjonen Fylkesmannen har mottatt viser ikke at elevene ble informert om at rektor ville bli varslet om saken.

Dokumentasjon av varsling

Rektor svarer i RefLex at skolen dokumenterer varsling om at en som jobber på skolen kan ha krenket en elev. Lærerne svarer i RefLex at de er usikre på om skolen dokumenterer varsling om at en elev er blitt krenket av en som jobber på skolen.

Når det gjelder om skolen dokumenterer slike varsler svarer lærerne og de øvrige ansatte i intervju at de ikke vet eller er usikre på om rektor har bestemt hvordan slik varsling skal dokumenteres. En ansatt svarer nei på dette.

Den 11. desember 2017 delte skolen ut info med tre skriv som handlet om rutine for mobbesaker. Skriv 2 er om logg som skal fylles ut fortløpende fra samme dag en sak starter. Fra de enkeltsakene vi har fått, kan vi ikke se at loggen er benyttet.

Fylkesmannens vurdering

Svarene i RefLex som omhandler varsling er ikke utdypende utover at det er svart ja. I intervjuene har derfor Fylkesmannen spurt utdypende. I følge rektor har han bestemt at de som jobber på skolen skal varsle ham skriftlig eller muntlig. Den skjerpede aktivitetsplikten der voksne krenker elever kommer ikke frem noe sted i skolens rutiner eller informasjonstavler. Ut ifra svarene som ble gitt vurderer Fylkesmannen at fleste ansatte ikke kjenner til fremgangsmåten som rektor har satt for å varsle og den skjerpede aktivitetsplikten. Fylkesmannen mener dette viser at fremgangsmåten ikke er etablert.

I en av elevsakene vi har fått tilsendt, ble rektor varslet via foresatte og ikke av en ansatt. Dette kan tyde på at rektor ikke følger opp at de ansatte følger fremgangsmåten han har bestemt og praktiserer den.

Skolens fremgangsmåte må videre sikre at eleven får beskjed om at saken vil bli meldt til rektor, med mindre dette hindrer at det kan varsles raskt nok. Skolens fremgangsmåte sikrer ikke dette.

Fylkesmannen har mottatt en elevsak der vi vurderer at skoleeier ble varslet for sent. I en annen § 9 A-5 sak er det ikke dokumentert at skolen har varslet skoleeier. I forarbeidene til oppl. kap 9 A presiseres det at det er svært viktig at skoleeier umiddelbart blir gjort oppmerksom på at noen har mistanke eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev. Det er ikke ansett som en uforholdsmessig reaksjon at skoleeier varsles (Prop. 57L s. 28). Slik som kommunen er organisert i dag, med en

kommunalsjef og tett dialog mellom han og skolene, anser vi det i dag som sannsynliggjort at rektor varsler skoleeier straks.

Regelverket i oppl. kap 9 A blir gjennomgått i august hvert år. De ansatte er usikre på rutinene for varsling, selv om rektor har bestemt at det kan skje muntlig eller skriftlig ved e-post. De er også usikre på hvordan varsler under § 9 A-5 dokumenteres.

Vi viser videre til at vi på skolens informasjonstavler ikke kan se at står det noe om den skjerpede aktivitetsplikten når voksne krenker, og at vi heller ikke kan se at rektor har angitt den særlige fremgangsmåten for disse sakene andre steder.

Fylkesmannens konklusjon

Rektor varsler skoleeier straks. Ved at rektor ikke følger opp at de som jobber på skolen bruker fremgangsmåtene han har bestemt i praksis, sikrer imidlertid ikke skolen at alle som jobber der varsler rektor, eller eventuelt skoleeier, i slike saker. Elevene får videre ikke alltid beskjed om at rektor vil bli varslet, og skolen har ikke sannsynliggjort at den dokumenterer hva den gjør for å oppfylle plikten til å varsle rektor i sakene.

Lovkravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 7

Plikten til å undersøke saken straks (RefLex 2.10 – 2.14)

Skolen må undersøke hva som har skjedd. Skolen skal dokumentere hvordan det er undersøkt.

Hvis undersøkelsene viser at en som jobber på skolen, har krenket elever, må skolen undersøke hvordan elevene opplevde dette. Hvis det er elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø som følge av krenkelsene, må skolen vurdere hvilke tiltak den skal sette inn.

En elev som krenkelsen direkte retter seg mot, har rett til å uttale seg. Skolen skal tilrettelegge og ufarliggjøre samtalen. Eleven kan ha med seg foreldrene eller andre som støtte, eller få dem til å uttale seg på sine vegne. Dersom krenkelsen rettet seg mot en større gruppe elever, for eksempel en klasse, kan det være tilstrekkelig å snakke med klassen samlet eller med en del av elevene.

Fylkesmannens undersøkelser

Undersøkelse ved krenkelse av elev fra ansatt

I RefLex svarer rektor og en lærer ja på spørsmål om saker alltid blir undersøkt og at det undersøkes straks. Resten av lærerne svarte ikke på dette spørsmålet da de selv ikke hadde varslet eller vært del av en slik sak.

Rektor svarer i Intervjuet at skolen ikke har en bestemt rutine for hvordan man undersøker slike saker eller undersøker dem straks, men at det i utgangspunktet er rektor som skal undersøke. Noen av lærerne svarer i intervju at de ikke kjenner til fremgangsmåten for hvordan slike saker undersøkes fordi de ikke har opplevd eller vært borti slike saker selv. De fleste tror det er administrasjonen som undersøker. I intervju med elever kom det fram at det ikke tok så lang tid før noen snakket med en elev som var blitt krenket, om det som skjedde.

Dokumentasjonen viser at i en § 9 A-sak undersøkte skolen saken ved å snakke med involverte elever dagen etter hendelsen. I en annen § 9 A-sak er det ikke dokumentert at skolen har undersøkt saken.

Får undersøkelser fram fakta

Rektor og lærere svarer ja i RefLex på at undersøkelsen alltid får fram fakta. I intervju svarer rektor at han fulgte opp undersøkelsen i en av § 9 A-sakene ved å innkalle til et felles møte med foresatte til elevene som opplevde å bli krenket.

Dokumentasjonen viser at møtet med foresatte ble holdt tre uker etter hendelsen.

Blir involverte elever alltid hørt

På spørsmål om involverte elever alltid blir hørt svarer rektor og lærere ja i RefLex.

I intervju svarer rektor at det ikke er bestemt en fast fremgangsmåte for hvordan elever skal høres i en slik sak. Lærerne svarer at det var sosiallærer som snakket med elevene i en av § 9 A-sakene. I intervju av elevene kom det fram at rektor hadde snakket med en av elevene i saken.

Dokumentasjonen skolen har sendt inn bekrefter at skolen snakket med elevene i den ene § 9 A-saken. Det skjedde dagen etter hendelsen fant sted. Formålet med samtalen var å bringe klarhet i det som skjedde og trygge elevene på at opplevelsen ble tatt på alvor. Det er ikke dokumentert at skolen hørte eleven i den andre § 9 A-saken.

Dokumentasjon av undersøkelse

I RefLex svarer alle ja på at undersøkelser dokumenteres. I intervju svarer rektor at undersøkelsen skal dokumenteres skriftlig. Lærerne og øvrige ansatte svarer i intervju at de ikke vet hvordan undersøkelsene dokumenteres.

Fylkesmannen ser av dokumentasjonen at samtale med en elev i en av § 9 A-5 sakene er dokumentert gjennom referat.

Fylkesmannens vurdering

Skolen har erfart to saker som omhandler oppl. § 9 A-5. Fylkesmannen vurderer av skolen undersøkte hva som var skjedd i den ene saken så raskt det var mulig. Undersøkelsen skjedde ved å snakke med involverte elever og ble gjennomført dagen etter hendelsen, da varsel om hendelsen ble gitt etter arbeidstid. Skolen dokumenterte undersøkelsen. Fylkesmannen vurderer at undersøkelsene fikk fram fakta i saken. I den andre § 9 A-5 saken foreligger det ikke dokumentasjon på om skolen foretok noen undersøkelse.

Det er Fylkesmannens vurdering at skolens håndtering av to saker er et for lite grunnlag å basere en vurdering på. De aller fleste svarene i RefLex er gitt uten at de er utypet. Fylkesmannen har derfor stilt utdypende spørsmål i intervju. Svarene i intervju samt informasjon gjennom dokumentasjon har derfor også dannet grunnlag for vår vurdering. Ut ifra den samlede informasjonen kan ikke Fylkesmannen se hvordan skolen sikrer at alle § 9 A – 5 saker undersøkes tilstrekkelig grundig og at involverte elever blir hørt.

Fylkesmannens vurdering av at skolen ikke har en fast fremgangsmåte for hvordan elever skal høres betyr ikke at den ikke hører elevene, men at det kan være ulik praksis på hvordan dette gjøres. I § 9 A-sakene som vi har mottatt dokumentasjon om, viser at elever som hovedregel blir hørt i praksis.

Når skolen har svært få saker i praksis, er det spesielt viktig at rektor har bestemt en fast fremgangsmåte som de som jobber på skolen er kjent med og som sikrer at sakene blir tilstrekkelig

undersøkt. Våre undersøkelser viser at de som jobber på skolen ikke kjenner til hvilke rutiner skolen har når det gjelder å undersøke hva som har skjedd når en elev opplever å ha blitt krenket av en som jobber på skolen, fordi de ikke har vært borti eller vært en del av en slik sak.

Fylkesmannens konklusjon

Skolen har ikke bestemt en framgangsmåte som sikrer at skolen undersøker sakene tilstrekkelig grundig. Fremgangsmåten sikrer heller ikke at involverte elever blir hørt, selv om de sakene vi har sett viser at dette er gjort i praksis. Skolen har videre ikke sannsynliggjort at den dokumenterer hva den gjør for å undersøke i sakene.

Lovkravet er ikke oppfylt.

5. Plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene som gjelder skolens plikt til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak. Aktivitetsplikten står i oppl. § 9 A-4. Aktivitetsplikten skal tolkes utvidende til også å gjelde en plikt til å evaluere og tilpasse tiltakene.

Rettslig krav 8

Plikten til å utarbeide en skriftlig plan (RefLex 3.2 – 3.3)

Skolen skal lage en skriftlig plan som skal beskrive hvilken eller hvilke elever planen gjelder, hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når skolen skal gjennomføre tiltakene, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene, og når skolen skal evaluere tiltakene. Planen behøver ikke å knytte seg til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere elever.

Eleven og foreldrene til eleven som saken gjelder, skal få informasjon om de delene av planen som omhandler eleven. Hvis eleven er over 18 år, har ikke foreldrene rett til å få planen.

Fylkesmannens undersøkelser

Lager skolen en skriftlig plan

Rektor og lærere svarer ja i RefLex på at skolen lager en skriftlig aktivitetsplan når skolen skal sette inn tiltak i en sak, og at planen inneholder alle fem minimumskrav. I intervju svarer rektor og lærere at det lages aktivitetsplan, men at skolen også veileder gjennom sin lærerrolle hvordan vanlige sosiale situasjoner kan løses. De har ikke eksempler på saker der det ikke har blitt laget en aktivitetsplan. Den 11. desember 2017 delte skolen ut info til de som jobber på skolen med tre skriv som handlet om rutine for mobbesaker. Skriv 3 var aktivitetsplanen som skal beskrive hele saken fra den blir meldt inn til den er løst.

Dokumentasjonen viser at det i alle 9 A-saker som Fylkesmannen ba om å få tilsendt var utarbeidet en aktivitetsplan. Aktivitetsplanene vi mottok spenner fra november 2017 til mars 2019. En gjennomgang viser at oppsettet i planene har utviklet seg slik at innholdet er blitt tydeligere og mer oversiktlig. Et flertall av aktivitetsplanene inneholder alle fem minimumskrav. Et mindretall av aktivitetsplanene mangler hvem som er ansvarlig for gjennomføring. I tillegg mangler den ene av planene hvilket problem tiltakene skal løse, mens den andre mangler tid for evaluering av tiltakene.

Planenes beskrivelse av problemet som skal løses er enten en beskrivelse av situasjonen eller en overordnet målsetting. Et eksempel på dette er «Gjenopprette elevens opplevelse av et trygt og godt skolemiljø».

I aktivitetsplanene etter oktober 2018, der to av planene er fra januar og mars 2019, går det klart fram hva som er tiltak, hvem som er ansvarlig for gjennomføring av hvert tiltak, når hvert tiltak skal igangsettes og når hvert tiltak skal evalueres.

Tre av aktivitetsplanene er laget enten samme dag eller dagen etter at skolen fikk melding om at eleven ikke hadde det trygt og godt på skolen. Ellers viser dokumentasjonen et spenn på mellom 4 til 20 dager fra skolen fikk melding og til det ble laget en aktivitetsplan.

Får eleven og foresatte aktivitetsplanen

I RefLex svarer rektor og lærere ja på at eleven og foreldrene som saken gjelder får aktivitetsplanen. Videre svarer rektor i intervju at innholdet i aktivitetsplanen ikke vises til eleven og at det er enkelte situasjoner der dette ikke ville vært til barnets beste. Rektor mener at skolen må bli bedre på å involvere elevene.

Blant svarene fra lærerne i intervju finner vi at læreren selv har informert eleven om innholdet i planen, noen lærere har informert eleven sammen med sosiallærer, mens det er tilfeller der sosiallæreren er den som har informert eleven. I intervju av elevene kom det fram at noen ikke hadde sett aktivitetsplanen og at de ikke hadde blitt forklart innholdet, mens andre hadde sett den. Kun en av elevene hadde blitt forklart innholdet i planen. Det ble gjort av foreldrene. Alle foresatte svarte at de fikk planen fra skolen.

Dokumentasjonen viser at det går fram av aktivitetsplanene og i referat fra møter at foresatte enten er informert om, orientert om eller har fått gjennomgått aktivitetsplanene i møte med skolen.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen vurderer ut i fra dokumentasjonen at skolene lager en aktivitetsplan når det skal settes inn tiltak i en sak.

Fylkesmannen ser en utvikling i oppsettet av aktivitetsplanene som viser at de nyeste aktivitetsplanene får tydeligere fram delpliktene og hva som skal gjøres, sammenliknet med aktivitetsplanene som ble laget kort tid etter nytt lovverk trådte i kraft 1. august 2017.

Problemformuleringen i alle aktivitetsplanene er etter Fylkesmannens vurdering for lite konkret. En beskrivelse av et problem som i hovedsak er en beskrivelse av hendelsen gjør at alle må tolke hvilket problem som skal løses. En for generell problembeskrivelse som at «eleven skal få et godt skolemiljø» beskriver ikke hva som må til for at skolemiljøet skal bli godt for eleven. Problemet som skal løses må være så tydelig og klart formulert som mulig for at tiltakene skal kunne være egnet. Ut ifra denne vurderingen mener Fylkesmannen at skolens aktivitetsplaner ikke oppfyller minstekravene.

Skolen sørger ikke for at eleven blir gjort kjent med innholdet i aktivitetsplanen. Fylkesmannen mener at en del av det å sørge for at eleven får eller blir gjort kjent med innholdet i aktivitetsplanen innebærer at eleven blir forklart innholdet. Eleven har rett til å uttale seg om alle forhold som angår dem selv. For at eleven skal ha en reell mulighet til det, er det vesentlig at eleven kjenner til og

forstår innhold og eventuelle konsekvenser av aktivitetsplanen. Skolen har ingen rutine for å sørge for at eleven blir forklart innholdet i den.

Fylkesmannens konklusjon

Skolen lager en aktivitetsplan når den har plikt til dette. Skolen lager derimot ikke en skriftlig plan i tråd med kravene i 9 A-4 sjette ledd når det gjelder beskrivelse av hvilket problem som skal løses. Eleven blir ikke forklart innholdet i planen, men har tilgang til den gjennom foreldrene.

Lovkravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 9

Plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltakene (RefLex 3.4 – 3.9)

Skolen må gjennomføre alle tiltakene som følger av planen. Videre må skolen dokumentere at den gjennomfører tiltak i tråd med planen.

For å kunne evaluere tiltakene, må skolen skaffe seg tilstrekkelig informasjon om hvordan tiltakene har virket. Eleven som tiltakene gjelder, har rett til å uttale seg. Skolen skal tilrettelegge og ufarliggjøre samtalen. Eleven kan ha med seg foreldrene eller andre som støtte, eller få dem til å uttale seg på sine vegne.

Skolen må vurdere hvordan tiltakene har virket. Skolen må endre tiltakene eller sette inn nye tiltak, dersom eleven fortsatt opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Evalueringen kan også føre til at skolen forlenger tiltak som virker. Skolen skal fortsette med å sette inn tiltak, så lenge eleven ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, og det finnes egnede tiltak som skolen kan sette inn.

Skolen skal informere elever og foreldre som mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten om at de kan melde saken sin til fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 11 og oppl. § 9 A-9 første ledd.

Fylkesmannens undersøkelser

Blir tiltak gjennomført etter planen?

Rektor svarer i RefLex at tiltakene gjennomføres som beskrevet i planen og at dette dokumenteres.

På spørsmål om rektor følger opp at tiltakene gjennomføres, svarer rektor i intervju at han har en fortløpende dialog med hjemmet og at det dokumenteres i referat fra samtaler med foresatte at tiltakene er gjennomført. Lærerne svarer i intervju at ledelsen har møter der virkningen av tiltakene blir drøftet, gjerne på onsdagsmøter, men det blir også svart at i en av sakene var ikke rektor involvert og at i en annen sak var det læreren som evaluerte aktivitetsplanen under utviklingssamtale der det ble avtalt å avslutte saken. Foreldrene svarer i intervju av de ikke opplevde at rektor var deltakende i noen særlig grad.

Det er dokumentert i et mindretall av 9 A-saker som Fylkesmannen har fått tilsendt, at tiltakene er blitt gjennomført slik de står skrevet i planen. I et referat fra en av disse sakene står det at aktivitetsplanen ikke ble fulgt opp slik det var tenkt.

Innhentes informasjon om hvordan tiltak har virket

På spørsmål i RefLex om skolen alltid innhenter nødvendig informasjon om hvordan tiltakene har virket, svarer både rektor og lærerne ja. Når det gjelder å spørre elevene om dette, svarer alle respondentene nei. Rektor kommenterer at skolen her har potensiale for forbedring.

I intervju av elevene kommer det fram at de opplever at tiltak enten ikke har virket, at det er usikkert om tiltakene virket eller at tiltakene egentlig var en liste over hva skolen hadde gjort i saken.

Rektor og lærerne ble også spurt om skolen har drøftet om eleven skal bli spurt om hvordan tiltakene virker og om eleven har ønske om endringer. Alle svarte at skolen ikke har snakket om dette og at det er en praksis som bare har blitt til av seg selv. Elevene og foreldrene bekreftet hver for seg i intervjuet at eleven ikke blir spurt, og foreldrene fortalte at de ikke hadde etterlyst at skolen skulle spørre elevene om det.

Videre svarer rektor i intervju at skolen ikke har en fast framgangsmåte for hvordan den innhenter informasjon om hvordan tiltakene har virket. Lærerne bekrefter dette i sine svar ved enten å si at det ikke finnes en fast rutine eller at de ikke vet om det finnes. På spørsmål om når en aktivitetsplan blir avsluttet svarer lærerne at det blir satt en dato, et tidspunkt eller et tidsrom. To av lærerne svarer at planen avsluttes når man er enige om eller har fått en bekreftelse fra elev og foresatt, at målet er nådd.

I dokumentasjonen ser Fylkesmannen at eleven i et mindretall av sakene blir innkalt til en avslutningssamtale. Saken er da allerede avsluttet etter foresattes ønske.

Blir tiltakene tilpasset

Både rektor og lærere svarer ja i RefLex på at rektor sørger for at tiltakene er tilpasset eleven og saken.

Når det gjelder hvordan rektor følger opp at tiltakene blir tilpasset den enkelte sak og elev, og hvordan denne vurderingen foregår, svarer rektor i intervju at dette gjøres gjennom en fortløpende dialog med foresatte. Lærerne gir ulike svar på om det er rektor eller lærer som følger opp i intervju. Lærerne svarer at vurderingen av hvordan tiltakene bør tilpasses foregår litt forskjellig. Det kan være i samtale med ledelsen, eller med den/de som lager aktivitetsplanen, at det kan være i samtale med eleven og foresatte, eller at læreren bestemmer det selv ut ifra kjennskap til eleven.

Dokumentasjonen viser at det i et flertall av 9 A-sakene er en klar sammenheng mellom tiltak og det som er beskrevet som problemet, og at tiltakene er blitt tilpasset. Dette fremkommer i referat fra møter.

Informasjon om når saken kan meldes til Fylkesmannen

Elever og foreldre skal bli informert om at de kan melde om saken til fylkesmannen dersom de opplever at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten. I RefLex svarer rektor og lærere ja på spørsmål om alle elever og foresatte på skolen blir informert om at de kan melde til fylkesmannen dersom de mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten.

Rektor svarer i intervju at informasjon om dette gis i «Karlshus-nytt» som er et informasjonsskriv fra skolen, og at det er hovedsakelig gjennom dette skrivet at denne informasjonen gis. Skrivet gis også til de som starter ved skolen i løpet av skoleåret. Ellers står informasjon om dette på kommunens hjemmeside. Lærerne svarer i intervju at de ikke vet hvor ofte informasjonen gis, eller at den gis en gang i året, rett etter skolestart i august. Foresatte svarer i intervju at de ikke har fått informasjon fra

skolen om retten til å melde saken til Fylkesmannen. Flertallet av elevene svarer at de heller ikke har fått denne informasjonen.

Dokumentasjonen viser at det i «Karlshus-nytt» informeres om at eleven eller foresatte kan melde saken til Fylkesmannen. På skolens hjemmeside er det en link til kommunens handlingsplan mot mobbing. Fylkesmannen vil bemerke at handlingsplanen som ligger på kommunens hjemmeside pr. 14.06.2019 inneholder hvordan man skal forholde seg til tidligere regelverk i oppl. kap 9a, og er ikke oppdatert til det nye regelverket etter oppl. kap 9 A som trådte i kraft 1. august 2017. Planen har ingen beskrivelse av delpliktene følge med, gripe inn, varsle, undersøke og tiltak. Den omtaler ikke at skolen plikter å lage en aktivitetsplan dersom det skal settes inn tiltak, men viser til at det skal fattes enkeltvedtak etter rektor har vurdert det som har kommet fram gjennom innhenting av fakta (s.13). Planen inneholder ikke informasjon om hvordan melde sak om skolemiljø til Fylkesmannen.

Fylkesmannens vurdering

Ut ifra dokumentasjonen vurderer Fylkesmannen at det er usikkert om tiltak gjennomføres som beskrevet i planen. Det er Fylkesmannens vurdering at skolen ikke har eleven i fokus når den innhenter informasjon om hvordan tiltak har virket, og at elevens totale situasjon blir vurdert i møter med foresatte, fremfor å evaluere tiltakene hver for seg.

Skolens tiltak må tilpasses den konkrete saken, blant annet årsaken til problemet. Valg av tiltak må bygge på konkrete og faglig funderte skjønnsvurderinger. Deler av dokumentasjonen viser at tiltakene tilpasses eleven og saken. Andre deler av dokumentasjonen viser at i litt under halvparten av aktivitetsplanene er tiltakene generelle og har ikke en klar sammenheng med det som kan tolkes som problemet til eleven. Fylkesmannen vurderer at dette kan være en konsekvens av at problemformuleringene i alle aktivitetsplanene er for lite konkrete (se Fylkesmannens vurdering under rettslig krav 8).

Skolen har jf. oppl. § 9 A-9 en lovfestet plikt til å informere elever og foreldre om muligheten til å melde en sak for Fylkesmannen dersom de mener at skolen ikke oppfylder aktivitetsplikten. Det følger av forarbeidene til oppl. kap. 9 A (Prop. 57L) at skolen må sørge for at informasjonen blir gitt slik at det oppfyller formålet med plikten. Det innebærer at informasjonen må gjøres tilgjengelig for alle og gis på en forståelig måte. Fylkesmannen vurderer at skolen, ved å informere om denne retten i Karlshus-nytt kun ved skolestart og gjennom en link på hjemmesiden som leder til en handlingsplan som ikke er oppdatert etter det nye regelverket, ikke gir ikke elevene og foresatte denne informasjonen i tilstrekkelig grad.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Kommunen skriver i tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport at den har dokumentert i tilsynet at skolen oppfylder plikten til å informere elever og foreldre om at de kan melde saker til Fylkesmannen. Kommunen viser til dokumentet «Karlshus-nytt» som alle foresatte mottar ved skolestart. Der er det beskrevet at saker som omhandler skolemiljø kan meldes til Fylkesmannen. Kommunen skriver videre at det gis informasjon om dette på foreldremøter, og det er informasjon om dette på skolens hjemmeside.

Fylkesmannen hadde ved foreløpig tilsynsrapport mottatt dokumentet «Karlshus-nytt», og dette var derfor allerede en del av dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet. «Karlshus-nytt» som vi har mottatt,

er fra skoleåret 2018/2019. Ett av punktene på disse sidene har overskriften «Opplæringsloven § 9a» og inneholder et direkte sitat fra lovteksten § 9 A-2 til og med § 9 A-6.

Når det gjelder skolens hjemmeside, var det på tidspunktet for foreløpig rapport kun linket til kommunens handlingsplan mot mobbing, som ikke var oppdatert etter det nye regelverket. Denne linken er nå fjernet. Når vi nå klikker på lenken «skolehverdagen og informasjon» på forsiden, kommer vi til en side med en rekke overskrifter. Den nest nederste overskriften lyder «opplæringsloven § 9a», og trykker vi på den får vi opp direkte sitater fra lovteksten på samme måte som i «Karlsruh-nytt».

Som skrevet overfor, følger det av forarbeidene til oppl. § 9 A-9 at skolen må sørge for at informasjonen blir gitt slik at det oppfyller formålet med plikten, og at dette innebærer at informasjonen må gjøres tilgjengelig for alle og gis på en forståelig måte. Overskriften «opplæringsloven § 9a» kan for mange elever og foresatte være lite intuitiv, da det kun er en henvisning til en lov og en paragraf, og ikke informasjon om at det handler om skolemiljø. Det samme gjelder selve informasjonen, som kun er direkte sitat fra lovteksten. Punktet hvor det står om muligheten til å melde til Fylkesmannen har for eksempel overskriften «§ 9A-6. Fylkesmannen si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker». Slik sett kan skolens informasjon om rettighetene og muligheten til å melde til Fylkesmannen i «Karlsruh-nytt» og på hjemmesiden, være noe utilgjengelig og at det er en fare for at elever og foreldre ikke forstår informasjonen.

Videre skriver kommunen i tilbakemeldingen på foreløpig rapport at «det gis informasjon om dette på foreldremøter (...)» Det ble ikke vist til foreldremøter i forkant av foreløpig tilsynsrapport, så dette er ny informasjon for Fylkesmannen. Det er bra at skolen nå gir informasjon om muligheten til å melde til Fylkesmannen på foreldremøter, hvilket letter informasjonsflyten til foresatte gjennom «Karlsruh-nytt» og hjemmesiden. Det er også viktig at eventuelle elever og foreldre som har enkeltsaker også får denne informasjonen.

Med de endringer som nå foreligger vurderer Fylkesmannen at kommunen ved sin tilbakemelding på foreløpig rapport, har sannsynliggjort at den gir elevene og foresatte tilstrekkelig informasjon om muligheten til å melde en sak til Fylkesmannen.

Fylkesmannens konklusjon

Skolen har ikke sannsynliggjort at tiltak blir gjennomført slik som beskrevet i aktivitetsplanen. Skolen innhenter ikke tilstrekkelig informasjon om hvordan tiltakene har virket, men vurderer elevens totale situasjon. Skolen har ikke sannsynliggjort at tiltakene tilpasses eleven og saken. Skolen oppfylder plikten til å informere elever og foreldre om at de kan melde saken til Fylkesmannen.

Lovkravet er ikke oppfylt i sin helhet.

6. Skoleeiers forsvarlige system: skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø

Rettslig krav 10

Kommunen (skoleeier) skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i oppl. med forskrift blir oppfylt. Videre skal skoleeier ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene. Dette følger av oppl. § 13-10.

Som skoleeier skal kommunen ha et forsvarlig system for å vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket og for å følge opp resultatene fra disse vurderingene, jf. oppl. § 13-10 andre ledd.

For at systemet skal være forsvarlig, må skoleeier innhente og vurdere informasjon om skolenes praksis jevnlig. Samtidig må systemet være fleksibelt, slik at skoleeier har anledning til å innhente og vurdere informasjon når risikoen tilsier det. Hva som er ofte nok og hvor inngående skoleeier må undersøke skolenes praksis, vil variere ut fra skoleeiers kjennskap til skolene. Sannsynligheten for brudd på regelverket og hvor alvorlige konsekvenser det kan ha for elevene, har også betydning for hvor ofte og inngående skoleeier må undersøke skolenes praksis. Hvis brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli avdekket, er ikke systemet forsvarlig.

Nedenfor har vi konkretisert kravene som skoleeier må oppfylle, for at systemet skal være forsvarlig i samsvar med oppl. § 13-10.

Rettslig krav 10.1

Skoleeier må skaffe seg informasjon om hvordan skolene ivaretar plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skoleeier må skaffe seg informasjon om hvordan skolene ivaretar plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak (RefLex 1.2 og 1.6)

Kravet til et forsvarlig system innebærer at skoleeier må innhente informasjon om hvordan skolene ivaretar aktivitetsplikten.

Informasjonen skoleeier innhenter må være relevant og tilstrekkelig til å kunne gi skoleeier et riktig bilde av hva som er skolenes praksis. For å få et riktig bilde er det som regel nødvendig at skoleeier baserer seg på informasjon fra flere kilder. Skoleeier skal alltid innhente informasjon om elevenes synspunkter, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Fylkesmannens undersøkelser

Råde kommune er organisert ved at de har en rådmann, og to kommunalsjefer. En av kommunalsjefene har ansvaret for oppvekst og levekår i kommunen. Det er denne kommunalsjefen som har representert skoleeier i dette tilsynet. Under han er det delt opp i flere virksomheter, blant annet «Virksomhet oppvekst Karlshus» hvor rektor på Karlshus skole har ansvar for skolen, SFO og en barnehage. Før gjeldende kommunalsjef tiltrådte i oktober 2018 var det Rådmannen alene som opptrådte som skoleeier, og det var ikke ansatt noen kommunalsjef i kommunen.

Plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak

Både skoleeier og rektor har svart ja i RefLex på at skoleeier innhenter informasjon om hvordan skolene ivaretar plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak.

I svarene i RefLex er det vist til at skoleeier innhenter informasjon om hvordan skolene ivaretar pliktene gjennom faste skoleledermøter og statusmøter. Både skoleledermøter og statusmøter gjennomføres én gang i måneden. I intervju informerte rektor om at kap. 9 A er fast tema på statusmøter, men ikke fast på skoleledermøter. Når kap. 9 A er tema på møtene, sa skoleeier i intervju at det gjennomgås hvor mange saker skolen har, enkelte utfordringer de har, sammensatte og vanskelige situasjoner, elevens opplevelse osv. Vi har fått tilsendt referat fra tre skoleledermøter som er holdt i 2019. I innsendt dokumentasjon har skoleeier skrevet at han utover de faste møtene, har tilfeldig kontakt med alle rektorene på telefonen eller andre møtearenaer flere ganger per uke.

Skoleeier og rektor viste også i RefLex til at skolene har egne rutiner for oppfølging av arbeidet.

Videre har både skoleeier og rektor i RefLex viste til «*fastsatte rutiner*» på om skoleeier innhenter denne informasjonen. I intervju bekreftet skoleeier at han med dette mente dokumentet «*skoleeiers forsvarlige system*». Skoleeier informerte i intervju om at det i dokumentet ikke er fastsatt tider eller agenda, men at skolene bare skal si ifra.

Dokumentet beskriver hvordan Råde kommune har organisert sin opplæringsvirksomhet, samt en beskrivelse av kommunens forsvarlige system. Systemet skal sikre at skoleeier jevnlig gjør vurderinger av om kravene i lover og forskrifter overholdes.

Vi ser at det i dokumentet står om flere verktøy skoleeier skal bruke for å sikre regelverksetterlevelse på skolene. Aktuelle retningslinjer og prosedyrer skal være arkivert i «*Kvalitetslosen*». Det skal videre være utarbeidet et sett maler til bruk ved blant annet aktivitetsplikten for å sikre kvalitet på dokumentene. Disse malene skal ligge som brevmaler i kommunens saksarkivsystem, «*Fokus*». Det skal foretas stikkprøver vedrørende regelverksetterlevelse i dokumentene. Skoleeier har i innsendt dokumentasjon vist til at malene det vises til i det forsvarlige systemet har utgått, og at de nå følger Utdanningsdirektoratet sin mal.

«*Sjekkliste for kontroll*» mot oppl. er listet opp som et verktøy for å vurdere om oppl. blir fulgt. Lista skal gjennomgås hvert år med den enkelte rektor for å sikre regelverksetterlevelse. I tilknytning til enkelte paragrafer vil det utarbeides indikatorer som sier noe om hva som skal undersøkes, for eksempel antall aktivitetsplaner som er utarbeidet etter kap. 9 A i løpet av et år. Videre skal alle skoler ifølge det forsvarlige systemet gjennomføre Utdanningsdirektoratets egenvurdering i RefLex i juni måned, for å sikre regelverksetterlevelse. Områdene rulleres, slik at det i løpet av en treårsperiode har vært gjennomført egenvurdering på alle områdene. Skoleeier holder kontroll med skolenes etterlevelse av regelverket gjennom RefLex, som også etter en vurdering kan danne grunnlaget for en årlig risikovurdering for å minimere eventuelle svake praksisområder. Skoleeier skal også etter det forsvarlige systemet internalisere felles planer, som for eksempel handlingsplan mot mobbing. Råde kommune har laget en handlingsplan mot mobbing som gjelder for alle skolene i kommunen. Vi har fått tilsendt denne.

I dokumenter står det videre en rekke steder at kommunen skal gjennomføre stikkprøver for å sikre regelverksetterlevelse. Stikkprøver i bruk av maler er allerede nevnt. Videre står det to andre steder at skoleeier skal gjennomføre stikkprøver og risikovurderinger for å sikre etterlevelse av regelverket, og spesielt på utviklingen av særlige satsningsområder. I intervju spurte vi skoleeier om stikkprøver brukes for å innhente informasjon om hvordan skolene ivaretar pliktene etter oppl. Kap. 9 A, for å avdekke forhold som er i strid med regelverket. Skoleeier svarte at de ikke har et system på internt tilsyn, og at skoleeiers system er direkte og tett oppfølging med skolene, og mye

dialog. I intervju med rektor spurte vi det samme spørsmålet. Rektor svarte at det ikke har blitt gjennomført stikkprøver, og at det ikke har vært nødvendig fordi rektor holder skoleeier underrettet.

Plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak

Både skoleeier og rektor har svart ja i RefLex på at skoleeier innhenter informasjon om hvordan skolene ivaretar plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak.

Begge har i RefLex vist til «*skolebasert vurdering*» på hvordan skoleeier innhenter informasjon om dette. Dette er en del av det forsvarlige systemet. Rektor svarte at de har definert et sett med parametere som blir vurdert på slutten av et skoleår eller ved oppstarten av et nytt. Rutiner om vurdering av elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø er et av de parameterne som blir evaluert. Konklusjonen i dette arbeidet blir videreformidlet til skoleeier.

I dokumentet «*skoleeiers forsvarlige system*» står det om retningslinjene for skolebasert vurdering. Der står det at vurderingen «*handler om å løfte resultatene fra enkeltelever opp på organisasjonsnivå. Kort fortalt betyr det at skolen til enhver tid skal kunne svare på om og i hvilken grad elevene når målene i læreplanverket.*»

I RefLex viste skoleeier også til at skolene har rutiner på disse pliktene, samt at skoleeier gikk gjennom praksisen og rutiner for å følge opp aktivitetsplikten i statusmøter i perioden oktober – november 2018. I tillegg har dette løpende fokus i statusamtaler mellom rektor og skoleeier.

På spørsmål under intervju om hvordan skoleeier ellers innhenter denne informasjon, svarte skoleeier at dialogen er systemet deres og rektor svarte at dette fremgår av dialogmøter han har med skoleeier.

Fylkesmannens vurdering

Skoleeier har bestemt en felles mal for aktivitetsplanen som skolene skal bruke, og de har en handlingsplan mot mobbing som gjelder for hele kommunen. Dette kan til en viss grad sikre riktig og lik praksis ved skolene i kommunen. Dokumentasjonen vi har mottatt i forbindelse med tilsynet viser imidlertid ikke at kommunen kontrollerer om malene faktisk følges og brukes. Når det gjelder kommunens handlingsplan mot mobbing, viser vi til det vi tidligere har skrevet om at den beskriver hvordan man skal forholde seg til tidligere regelverk i oppl. kap. 9a, og at den ikke er oppdatert til det nye regelverket etter oppl. kap. 9 A som trådte i kraft 1. august 2017. Planen har videre ingen beskrivelse av delpliktene.

Elevenes rettigheter etter oppl. kap. 9 A er en sentral og sterk rettighet. Brudd på denne rettigheten fører til store konsekvenser for elevene, og tilsier at skoleeier må ha et system hvor de innhenter informasjon fra flere kilder, for eksempel skolens planer, rutinebeskrivelser, annen dokumentasjon som beskriver skolens arbeid, og korrespondanse eller samtaler med skoleledelse, ansatte, elever og foreldre. Informasjonen skoleeier innhenter må være relevant og tilstrekkelig til å kunne gi et riktig bilde av hva som er skolens praksis, for eksempel innhenting av stikkprøver av aktivitetsplaner og elevmapper fra skolene i kommunen.

Fylkesmannen sine undersøkelser viser at Råde kommune har en tett dialog med sine skoler, og at informasjonsflyten mellom skolene i kommunen og skoleeier er god. Mye av den informasjonen kommunen innhenter om skolene, kommer av denne dialogen. Gjennom skoleledermøter og

statusmøter får skoleeier informasjon om hvor mange saker skolene har og skoleeier får informasjon om utfordringer skolene har. Skoleeier får også denne informasjonen gjennom mer tilfeldig kontakt med rektorene.

Kommunen har videre et skriftlig dokument som beskriver kommunens forsvarlige system. Der er det beskrevet flere nyttige verktøy skoleeier skal bruke for å innhente informasjon om skolenes regelverksetterlevelse. Vi viser for eksempel til «*sjekkliste for kontroll*», egenvurdering gjennom RefLex og stikkprøver. Våre undersøkelser viser derimot at skoleeier bruker få av rutinene og verktøyene som er beskrevet der for å innhente informasjon om hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten sin. I intervju svarte rektor nei på spørsmålet om «*sjekkliste for kontroll*» brukes på 9A-området. Skoleeier sa også i intervju at han ikke har brukt denne sjekklisten. Vi kan heller ikke se at RefLex er brukt på dette området slik som det er beskrevet i det forsvarlige systemet.

Både skoleeier og rektor har videre informert om at det ikke gjennomføres stikkprøver for å skaffe informasjon om hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten i praksis. Når det gjelder skolebasert vurdering, kan ikke vi gjennom den informasjonen vi har fått i tilsynet, se hvordan det gir skoleeier informasjon om hvordan skolene ivaretar aktivitetsplikten sin.

Gjennom systemet Råde kommune har, skaffer skoleeier seg derfor kun informasjon om hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten sin i de sakene som skolene selv velger å ta opp med skoleeier. I de sakene hvor skolene selv opplever at det er utfordringer, og velger å informere skoleeier om dem, vil skoleeier kun få informasjon om delpliktene som skolen anser som utfordrende. Vi viser til at systemet må være fleksibelt, slik at skoleeier har anledning til å innhente informasjon når risikoen tilsier det, for at det skal kunne være forsvarlig. Informasjonen gitt i tilsynet viser at skoleeier ikke innhenter informasjon om skolens praksis på eget initiativ, men at det er opp til hvilken informasjon skolen selv velger å gi, for at skoleeier skal bli kjent med avvik.

Selv om det eksisterer møtearenaer hvor rutiner for aktivitetsplikten er tema, og hvor skoleeier kan få informasjon om skolens praksis, er det vårt inntrykk at det er lite systematisk oppfølging av kvaliteten på skolens ivaretagelse av aktivitetsplikten. Det arbeidet som gjøres fra skoleeiers side synes å være på et overordnet nivå, og i liten grad kontroll av om skolens praksis faktisk er i tråd med regelverket. Vi viser også til referatet fra skoleledermøtet 21. mars 2019, hvor det står: «Drøfting av hvordan vi sikrer at skolene følger aktivitetsplikten. Rutiner for dette må legges inn i Kvalitetslosen – de ligger ikke der i dag.» Dette mener vi støtter vår oppfatning av at skoleeier ikke har et system som sikrer at skolene følger aktivitetsplikten.

At vi har avdekket flere lovbrudd på Karlshus skole i dette tilsynet tyder også på at skoleeier ikke har innhentet og vurdert skolens praksis. Skoleeier har for eksempel ikke avdekket at skolen ikke lager aktivitetsplaner som oppfyller minimumskravene i oppl. § 9 A- 4, og at rektor for flere av delpliktene som for eksempel den skjerpede aktivitetsplikten etter § 9 A-5 og plikten til å undersøke sakene tilstrekkelig grundig, mangler en fast fremgangsmåte som gjør at oppfyllelse av delpliktene sikres.

Etter Fylkesmannens vurdering ivaretar dagens praksis ikke i tilstrekkelig grad kravet om at skoleeier innhenter nødvendig informasjon om skolens praksis knyttet til aktivitetsplikten.

Fylkesmannen vil også vise til at tidligere Fylkesmannen i Østfold i juli 2017 sendte ut en tilsynsrapport etter å ha gjennomført tilsyn i Råde kommune. Rapporten handlet om kommunens

system for å vurdere og følge opp kravene til skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering.

I tilsynet fant Fylkesmannen i Østfold blant annet at «*kontrollen (til skoleeier) i stor grad baserer seg på dialogmøter, hvor skoleeier henter inn informasjon om hvordan skolens ledelse vurderer egen etterlevelse av lovkravene. Det kommer frem av intervjuene at skoleeier gjennomfører noen stikkprøver på vedtak, men de områdene hvor skolene selv ikke føler et behov for bistand, blir i liten grad vurdert på initiativ av skoleeier.*» Fylkesmannen vurderte derfor den gang at det i stor grad var skolene selv som la føringer på den informasjonen som ble tilgjengelig for kommunen, og dette gjorde at kommunen som skoleeier ikke ville få nok kjennskap til skolens praksis på de områdene skolene selv ikke ga informasjon om.

Dette er i hovedsak de samme svakhetene ved det forsvarlige systemet som vi har pekt på i dette tilsynet om skolemiljø. Dette kan tyde på at svakhetene gjør seg gjeldende i hele kommunens forsvarlige system, og ikke bare på området om skolemiljø. Kommunen har endret det forsvarlige systemet på de to nevnte områdene som det ble ført tilsyn med i 2017, men har fortsatt med det samme dialogbaserte systemet på skolemiljø.

Rettslig krav 10.2

Skoleeier må skaffe seg informasjon om hvordan skolene ivaretar plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever (RefLex 1.4)

Fylkesmannens undersøkelser

Både skoleeier og rektor har svart ja i RefLex på at skoleeier innhenter informasjon om hvordan skolene ivaretar plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever. Skoleeier og rektor har vist til dokumentet «*skoleeiers forsvarlige system*» og punktet «*skjerpet aktivitetsplikt*». I punktet det vises til, står det at ansatt som får kjennskap til at annen ansatt krenker en elev, melder til rektor, som igjen melder til skoleeier.

I intervju sa skoleeier at rektor skal varsle skoleeier umiddelbart. Rektor sa i intervju at dialogmøter er bærebjelken i dialogen som skoleeier og skoleleder har om driften på Karlshus skole. Der er det en klar bestilling om hvordan rektor skal varsle straks i saker etter i saker etter oppl. § 9 A-5.

Skoleeier informerte i intervju at han ikke har mottatt noen varsler etter oppl. § 9 A-5 i tiden han har jobbet i kommunen (fra oktober 2018). I e-post fra skoleeier den 19. mai 2019 mottok vi kopi av en e-post fra rektor på en av skolene i kommunen til daværende skoleeier. E-posten handlet om en sak hvor elev(er) opplevde seg krenket av en lærer. Med unntak av denne saken, har ikke Råde kommune mottatt andre varsler etter oppl. § 9 A-5 etter 1. august 2017.

Fylkesmannens vurdering

Siden skolene har en plikt til å alltid varsle skoleeier ved krenkelser fra en som jobber på skolen, vil skoleeier få informasjon om slike saker dersom skolene ivaretar denne plikten. Dersom skoleeier følger opp sakene de får varsler om, vil de også få informasjon om skolene ivaretar pliktene til å undersøke og sette inn tiltak.

Råde kommune har en skriftlig rutine på at ansatte som får kjennskap til at en annen ansatt krenker en elev, skal melde til rektor, som igjen skal melde til skoleeier. Rutinen sier derimot ikke noe om situasjonen hvor en ansatt kun har mistanke, men ikke kjennskap, til at en annen ansatt krenker en elev. Det er også i disse tilfellene plikt til å varsle rektor og skoleeier. Rutinen sier heller ikke noe om situasjonen hvor en i ledelsen ved skolen står bak krenkelsene, og hvor den som får mistanke eller kjennskap skal varsle direkte til skoleeier. Rutinen sier videre ikke noe om at det skal varsles straks. Kommunen har også en felles handlingsplan mot mobbing. Denne beskriver ikke rutiner for varsling til rektor eller skoleeier ved mistanke eller kunnskap om at noen som jobber på skolen har krenket en elev.

Kommunens skriftlige rutiner er derfor ikke i seg selv egnet til å sikre at skolene varsler skoleeier straks i alle tilfeller de har plikt til dette. Rektor på Karlshus skole har fortalt i intervju at han har fått klar bestilling fra skoleeier i møter om hvordan han straks skal varsle ved krenkelsers fra voksne. Denne klare bestillingen gjenspeiler seg heller ikke i rutinene.

At Råde kommune kun har mottatt ett varsel om krenkelsers fra voksne siden 1. august 2017, gjør at faktisk varslede saker ikke i seg selv er tilstrekkelig for at skoleeier kan sies å innhente informasjon om skolens regelverksetterlevelse på dette punktet. Varselet er også fra november 2017, og derfor 1,5 år gammelt. Dette betyr ikke at få varsler til skoleeier er det samme som at skolene ikke oppfyller plikten sin til å varsle, men det betyr at skoleeier må innhente informasjonen på andre måter for å kunne kontrollere at skolene faktisk straks varsler ved plikt til dette. Informasjonen må innhentes fra flere kilder, for eksempel skolens planer, rutinebeskrivelser, annen dokumentasjon som beskriver skolens arbeid, og korrespondanse eller samtaler med skoleledelse, ansatte, elever og foreldre. Våre undersøkelser viser ikke at skoleeier gjør dette.

Vi viser også til at vi i dette tilsynet har konkludert med at skolen ikke sikrer at alle som jobber på Karlshus skole varsler rektor eller skoleeier straks når de får mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen krenker en eller flere elever. Fremgangsmåten rektor har bestemt for å varsle, er ikke etablert blant de ansatte. Vi har også konkludert med at skolen ikke har en fast fremgangsmåte som sikrer at alle saker undersøkes, og at det blir gjort tilstrekkelig grundig.

Etter Fylkesmannens vurdering ivaretar dagens praksis ikke i tilstrekkelig grad kravet om at skoleeier innhenter nødvendig informasjon om skolens praksis knyttet til plikten til å straks varsle, undersøke og iverksette tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever.

Rettslig krav 10.3

Skoleeier må innhente informasjon om hvordan elevene opplever at skolene ivaretar aktivitetsplikten (RefLex 1.7)

Eleven har rett til å bli hørt jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Skoleeier skal alltid innhente informasjon om elevenes synspunkter, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Fylkesmannens undersøkelser

Både skoleeier og rektor har svart ja på spørsmålet i RefLex om skoleeier innhenter informasjon om hvordan elevene opplever at skolene ivaretar aktivitetsplikten. Begge har vist til Elevundersøkelsen, og at denne brukes aktivt i dialogen med skolene. I intervju sa skoleeier at Elevundersøkelsen gjennomføres for alle på 7. og 10. trinn i kommunen. Noen skoler gjennomfører undersøkelsen også

på flere trinn, men det er forskjell fra skole til skole. Ellers innhenter ikke skoleeier noe systematisk, men får informasjon gjennom direkte tilbakemeldinger eller i dialog med rektor. I intervju sa rektor at de også gjennomfører sosiogram. Rektor vil informere skoleeier om en klasse har en skjev utvikling. Rektor viste videre til at det er store muligheter for informasjonsflyt siden de er en liten kommune.

Fylkesmannens vurdering

Skolemiljøet angår først og fremst elevene, og elevene har rett til å bli hørt i saker som angår dem. Råde kommune får informasjon gjennom resultatene fra Elevundersøkelsen, først og fremst de lovpålagte Elevundersøkelsene på 7. og 10. trinn. Om de får informasjon fra andre trinn, eller fra andre typer trivselsundersøkelser, er opp til hver enkelt skole, og er ikke systematisert fra skoleeier. Skoleeier er derfor avhengig av hva den enkelte skole velger å gjøre og hva de velger å videreformidle, for å innhente informasjon.

Videre gir Elevundersøkelsen elevene anledning til å si noe om hvordan de opplever skolemiljøet sitt, og dette kan igjen gi indikasjoner på om skolen oppfyller aktivitetsplikten sin eller ikke. Elevundersøkelsen gir derimot ikke elevene mulighet til konkret å si noe om hvordan de opplever at skolen ivaretar aktivitetsplikten. Slik informasjon kan skoleeier for eksempel få gjennom et skolemiljøutvalg eller gjennom elevrådet.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at skoleeier innhenter informasjon om hvordan elevene opplever at skolene ivaretar aktivitetsplikten.

Rettslig krav 10.4

Skoleeier må vurdere om skolens praksis oppfyller aktivitetsplikten i oppl. (RefLex 1.8, 1.9 og 1.11)

Skoleeier må bruke informasjonen den har innhentet om skolens praksis til å vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket. For å kunne vurdere dette må skoleeier ha en overordnet kjennskap til hvilke krav som følger av regelverket og hva som skal til for å oppfylle dem.

Fylkesmannens undersøkelser

Skoleeiers kjennskap til aktivitetsplikten

I RefLex svarte skoleeier ja på spørsmålet om han har kjennskap til de ulike delene av aktivitetsplikten og hva som skal til for å oppfylle dem.

Om skoleeier vurderer informasjonen de har innhentet

Skoleeier svarte videre ja på spørsmålet i RefLex om skoleeier bruker den informasjonen de har om skolens praksis til å vurdere om skolene oppfyller aktivitetsplikten. På spørsmål i intervju om hvordan skoleeier følger opp skolene, svarte han at han utfordrer rektorene ved å stille dem spørsmål om hvordan de jobber med sakene.

Om systemet avdekker forhold i strid med regelverket

På spørsmålet i RefLex om systemet er slik at det avdekker forhold som er i strid med regelverket svarte skoleeier ja. Han skrev at de nok ikke har en skriftlig rutine som sikrer dette fullt ut, men viste til at det kun er tre skoler i kommunen, og at de dermed har mye inngående kunnskap om skolens daglige arbeid. Skoleeier har tett og løpende dialog med alle rektorene flere ganger per uke. I dette

tette samarbeidet har de til enhver tid faglige diskusjoner om enkeltsaker som må vurderes opp mot oppl.. Skoleeier har derfor mye direkte kunnskap om skolenes daglige drift og utfordringer.

Fylkesmannens vurdering

For å kunne vurdere om skolene oppfylder aktivitetsplikten må skoleeier ha en riktig forståelse av kravene. Skoleeier trenger ikke inngående kjennskap til alle kravene, men må ha en overordnet kjennskap til hva som følger av aktivitetsplikten og hva som skal til for å oppfylle dem.

Skoleeier har ikke noe skriftlig dokumentasjon som viser at skoleeier har en riktig forståelse av kravene. Dette kunne for eksempel ha vært en skriftlig rutine som inneholdt informasjon om alle delpliktene i aktivitetsplikten, eller en presentasjon brukt i arbeidet med nytt kap. 9 A. Vi viser også til at kommunens handlingsplan mot mobbing viser til tidligere regelverk om skolemiljø. Våre undersøkelser ga ellers ikke opplysninger som tilsier at skoleeier likevel har tilstrekkelig kjennskap.

Fylkesmannen vurderer at skoleeier ikke har sannsynliggjort at de har en riktig forståelse av kravene.

Når det gjelder vurderingen av om skoleeier bruker informasjonen de innhenter om skolens praksis til å vurdere om praksisen er i samsvar med regelverket, har vi ikke grunnlag til å ta stilling til dette. Vi viser til at det ikke er sannsynliggjort at skoleeier innhenter tilstrekkelig informasjon om skolens praksis.

Rettslig krav 10.5

Skoleeier må sørge for varige endringer når skolens praksis bryter med regelverket (når skoleeier vurderer at aktivitetsplikten ikke er oppfylt) (RefLex 1.10 og 1.12)

Hvis skoleeier har avdekket at skolens praksis ikke er i samsvar med regelverket, må skoleeier sørge for at skolene endrer praksis. For at systemet skal være forsvarlig, må skoleeier være kjent med hva som er passende rettetiltak og være i stand til å gjennomføre disse tiltakene. Samtidig må systemet være fleksibelt, slik at skoleeier kan tilpasse hvordan den følger opp skolene ut fra risiko. Hva som skal til for at arbeidet med rettetiltak skal være forsvarlig, vil variere ut fra skoleeiers kjennskap til skolene. Hvis brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli rettet, er ikke systemet forsvarlig.

Fylkesmannens undersøkelser

Om skoleeier sørger for at skolene endrer praksis

På spørsmål i RefLex om skoleeier sørger for at skolene endrer praksis hvis de vurderer at aktivitetsplikten ikke er oppfylt, svarte både skoleeier og rektor ja. Skoleeier viste til at de fokuserer på felles praksis på hvordan arbeidet gjøres, basert på kravene i oppl.. Dette arbeidet gjøres med alle rektorene i kommunen, slik at de får en enhetlig praksis. Dette følges deretter opp i statusmøter med rektorene. Rektor viste til at skoleeier er i dialog med skolene om saker som er behandlet hos Fylkesmannen. Skolene i Råde har videre samarbeidet tett om rutiner knyttet til aktivitetsplikten for å legge til rette for at de er i tråd med lovverket. Skoleeier har vært en premissleverandør for å få dette på plass.

I intervju ble skoleeier spurt hvordan de følger opp at praksisen faktisk er endret på den enkelte skole. Han svarte at han utfordrer rektorene på praksis, om ting er gjennomført annerledes enn

tidligere tenkt, ut fra tidligere erfaring. Han viste videre til at de nå bruker maler fra Utdanningsdirektoratet.

Om systemet er slik at skoleeier iverksetter tiltak

På spørsmål i RefLex om systemet er at slik at skoleeier iverksetter tiltak når aktivitetsplikten ikke er oppfylt, svarte skoleeier ja. Han viste til at han som skoleeier har en formening om at skolene har kompetanse til å håndtere og rette eventuelle avvik dersom aktivitetsplikten ikke blir oppfylt. Det er tett og ukentlig/daglig dialog mellom skoleeier og rektorene, og erfaringene er at skolene iverksetter rettetiltak etter dialog med skoleeier.

I intervju ble skoleeier spurt om hvordan de kvalitetssikrer at skolene har kompetanse til å håndtere og rette opp avvik når aktivitetsplikten ikke er oppfylt. Skoleeier svarte at i enkeltsaker er ofte Fylkesmannen inne og har gitt avvik. Da jobber skoleeier med rektorene og diskuterer hvordan de skal tolke det Fylkesmannen har bestemt. Om foresatte klager så kontakter han rektorene om hvordan de følger det opp.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen har over konkludert med at skoleeier ikke sørger for å ha oppdatert kunnskap om skolens praksis når det gjelder oppfyllelse av aktivitetsplikten, og at skoleeier dermed ikke kan vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket.

Det er ikke tilstrekkelig å kontrollere kun de elevmappene/aktivitetsplanene som blir meldt til Fylkesmannen, eller de sakene som skolen ber om bistand i. Også andre aktivitetsplaner kan inneholde feil, og saker kan være behandlet på en måte som ikke oppfyller aktivitetsplikten.

Når det ikke er sannsynliggjort at disse oppgavene er ivaretatt, vil vi heller ikke kunne vurdere om skoleeier sørger for varig endringer når praksis tilknyttet aktivitetsplikten bryter med regelverket.

Fylkesmannens samlede konklusjon om forsvarlig system, jf. oppl. § 13-10

Fylkesmannen har konkludert med at Råde kommune ikke innhenter tilstrekkelig informasjon om skolens praksis knyttet til aktivitetsplikten. Dette medfører at kommunen heller ikke foretar en vurdering av skolens praksis eller sørger for endring dersom praksis bryter med regelverket. Kravet til et forsvarlig system er derfor ikke oppfylt.

7. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 6 konstatert oppfyllelse av regelverket på noen områder og brudd på andre områder. Fylkesmannen gir Råde kommune en frist for å rette lovbruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 16. desember 2019.

Innen denne fristen må Råde kommune sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis Råde kommune ikke har rettet regelverksbruddene innen fristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Fylkesmannen varsler at følgende fire pålegg kan bli aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i endelig tilsynsrapport, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 60 d:

Kommunen må sørge for at skolen oppfyller plikten til å gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak for å sikre at elever har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. §§ 9 A-2, 9 A-3 og 9 A-4.

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Sørger for at alle som jobber på skolen griper inn mot krenkelser dersom det er mulig.
- Dokumenterer hvordan den griper inn i sakene.
- Sikrer at eleven alltid får beskjed om at rektor vil bli varslet om saken, med mindre dette hindrer at det kan varsles raskt nok.
- Dokumenterer hva den gjør for å oppfylle plikten til å varsle rektor i sakene.
- Sikrer at den undersøker sakene tilstrekkelig grundig.
- Dokumenterer hva den gjør for å undersøke sakene.
- Sikrer at det settes inn egnede tiltak dersom en elevs rett til et trygt og godt skolemiljø ikke er oppfylt.
- Sikrer at eleven får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen.
- Dokumenterer at den tar stilling til elevens beste i sakene.

Kommunen må sørge for at skolen oppfyller plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en som jobber på skolen, har krenket en eller flere elever, jf. oppl. §§ 9 A-3, 9 A-4 og 9 A-5. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Sikrer at alle som jobber på skolen, varsler rektor eller skoleeier straks, dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen, krenker en eller flere elever.
- Sikrer at elevene som har blitt krenket, alltid får beskjed om at rektor eller skoleeieren vil bli varslet om saken, med mindre dette hindrer at det kan varsles raskt nok
- Dokumenterer hva den gjør for å oppfylle plikten til å varsle rektor eller skoleeier i sakene.
- Sikrer at det undersøkes i alle saker, og at det blir gjort tilstrekkelig grundig.
- Dokumenterer hva den gjør for å undersøke sakene.
- Sikrer at involverte elever får uttale seg

Kommunen må sørge for at skolen oppfyller plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak for å sikre at elever har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. §§ 9 A-3, 9 A-4 og 9 A-9. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Lager en skriftlig plan i tråd med kravene i § 9 A-4 sjettede ledd når det gjelder hvilket problem som skal løses
- Forklarer eleven som saken gjelder, innholdet i planen
- Følger opp at tiltak blir gjennomført slik som beskrevet i aktivitetsplanen
- Sikrer at det innhentes tilstrekkelig informasjon om hvordan tiltakene har virket, inkludert elevens syn og hvilke endringer eleven ønsker

- Sørger for at tiltakene tilpasses eleven og saken

Kommunen må sørge for å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller aktivitetsplikten, jf. oppl. § 13-10 andre ledd. Kommunen må i den forbindelse se til at den:

- skaffer seg informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og setter inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- skaffer seg informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever
- skaffer seg informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak
- bruker denne informasjonen til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket.
- sørger for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Fylkesmannen i Oslo og Viken,

13. september 2019