



TILSYNSRAPPORT

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

Eidsvoll kommune – Råholt ungdomsskole

11. desember 2019



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 eller fylkeskommunen oppfyller kravene i regelverket når det gjelder skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Avdekkede lovbrudd

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

Kommunen må sørge for at skolen oppfyller plikten til å følge med og gripe inn, og sette inn tiltak for å sikre at elever har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven §§ 9 A-2, 9 A-3 og 9 A-4. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Dokumenterer det den gjør for å oppfylle kravene til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø,
- Sørger for at alle som jobber på skolen, kjenner til hvordan de skal gripe mot krenkelser
- Følger opp at alle som jobber på skolen, griper inn mot krenkelser,
- Dokumenterer hva den gjør for å oppfylle plikten til å gripe inn mot krenkelser,
- Finner frem til en god løsning slik at 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,
- Gir eleven beskjed om at de kommer til å varsle rektor om saken,
- Dokumenterer hva den gjør for å oppfylle plikten til å varsle rektor,
- Avklarer hvilke saker de som jobber på skolen, skal varsle om straks og hvor raskt de skal varsle om andre saker,
- Følger opp at de som jobber på skolen, følger fremgangsmåten for varsling i praksis,
- Sørger for at fremgangsmåten sikrer at den undersøker alle saker tilstrekkelig grundig og at rektor følger opp at skolen undersøker alle saker i tråd med fremgangsmåten i praksis,
- Har en fremgangsmåte som sikrer at det settes inn tiltak som er tilpasset saken i type og omfang, og basert på elevens helhetlige behov og elevens beste,



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. opplæringsloven §§ 9 A-3, 9 A-4 og 9 A-5. kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Har en bestemt fremgangsmåte som sikrer at skolen undersøker slike saker straks.

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. opplæringsloven §§ 9 A-3, 9 A-4 og 9 A-9. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Informerer elever og foreldre om at de kan melde saken sin til fylkesmannen dersom de mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten.

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

- Kommunen 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,
- Kommunen skaffer seg informasjon om hvordan skolen oppfyller plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak,
- Kommunen 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,
- Kommunen sørger for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig.

Status på rapporten og veien videre

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 1. mars 2020. Dersom lovbrudd ikke er rettet 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 tar bare utgangspunkt i status på det tidspunktet tilsynsrapporten er datert.

Tilsynsrapporten er avgrenset til temaene for tilsynet, og er ikke noen uttømmende tilstandsvurdering av skolens og kommunens øvrige virksomhet.



Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning.....	5
2. Om tilsynet med Eidsvoll kommune – Råholt ungdomsskole.....	5
3. Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø	7
4. Plikten til å straks varsle og undersøke dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever	23
5. Plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak	27
6. Skoleeiers forsvarlige system: skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø.....	32
7. Forhåndsvarsel om pålegg om retting av lovbrudd	39
8. Skoleeiers frist til å rette	40



1. Innledning

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A. I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter. Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Det er Eidsvoll kommune som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

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

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

1.2 Lesehjelp til tilsynsrapporten

Rapporten har ett kapittel for hvert hovedområde for tilsynet:

- Kapittel 3: skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø
- Kapittel 4: skolens skjerpede aktivitetsplikt dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever
- Kapittel 5: skolens plikt til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak
- Kapittel 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 kapittel 7 *Forhåndsvarsel om pålegg om retting av lovbrudd* er det en oppsummering av alle korreksjonspunkt.

2. Om tilsynet med Eidsvoll kommune - Råholt ungdomsskole

2.1 Tema for tilsynet

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 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.



Det overordnede formålet med det nasjonale tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket, og slik bidra til at elever 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.

Det er bare utvalgte deler av opplæringsloven kapittel 9 A som kontrolleres i dette tilsynet. Opplæringsloven og forskrift til loven har også bestemmelser som blant annet gjelder fysisk skolemiljø og ordensreglement. Disse bestemmelsene er ikke inkludert i dette tilsynet.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Eidsvoll kommune ble åpnet gjennom brev av 6. 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.

Vi har mottatt elevdokumentasjon knyttet til åtte elever.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjon fra skolen og skoleeier, samt intervjuer med rektor, skolesjef i kommunen, lærere, miljøterapeut, mellomledere og merkantilt ansatt. Videre har vi intervjuet et utvalg av elever.

Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse blant elevene om elevenes skolemiljø og skolens aktivitetsplikt. 90 elever svarte på undersøkelsen.

Forhåndsvarsel ble sendt til Eidsvoll kommune i brev av 5. november 2018. Fylkesmannen avholdt slutt møte med kommunen 20. november 2018. Fylkesmannen har ikke mottatt noen skriftlige tilbakemeldinger fra kommunen på den foreløpige rapporten.



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 opplæringsloven § 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 egen subjektive opplevelse av skolemiljøet som er avgjørende. Skolen skal dokumentere hvordan den følger med.

Fylkesmannens undersøkelser

Gjenkjenner skolen tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

Rektor svarer i RefLex at hun har gitt alle som jobber på skolen kompetanse slik at de kan gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I RefLex har alle lærerne svart ja på spørsmålet, og alle lærerne utdyper at dette er/har vært tema blant skolens personale. Noen av lærerne utdyper i tillegg at det har blitt gitt foredrag om temaet av pedagogisk personale. I intervju sier rektor at hele personalet har fått opplæring i å kjenne igjen tegn på utrygghet, sårbarhetsmomenter og i å legge til grunn elevens subjektive opplevelse. Rektor sier det har blitt holdt foredrag og jobbet med caser og refleksjonsoppgaver omkring disse temaene. Merkantil ansatte sier i intervju at rektor har gitt informasjon om aktivitetsplikten, herunder plikten til å følge med på elevenes skolemiljø.

Rektor og alle lærerne svarer i RefLex at alle som jobber på skolen alltid følger med på om den enkelte elev har et trygt og godt skolemiljø. Lærerne utdyper i RefLex at skolens ansatte ser hver enkelt elev, og ser etter tegn som viser at eleven ikke har det bra. Lærerne oppgir i intervju at uro, utagerende atferd, endring i atferd og isolering er tegn på utrygghet som skolens ansatte ser etter. Lærerne sier at de på mandagsmøter får informasjon om enkeltelever som det bør følges ekstra med på.

Rektor viser i RefLex til at skolen har inspeksjon i timer og i alle pauser. Skoleledelsen, miljøterapeutene og lærere møter elevene hver morgen henholdsvis ute og inne, og er på den måten synlige og tilgjengelige for alle elever. Kontaktlærerne har korte samtaler med sine elever annenhver uke. Dette har gjort at kontaktlærerne ser hver elev og får mer oversikt. Lærerne sier i intervju at i det daglige gjennomføres gangvaktordning og inspeksjon hvor de ser alle elevene. Lærerne sier at under inspeksjon holder de ansatte øyne og ører åpne, og får raskt beskjed dersom det er et eller annet. Lærerne sier at det som regel er nok folk ute og inspiserer, men at det hender at det er sykdom. Det er minimum to voksne fra hvert trinn ute i hvert friminutt.

Skolen har ikke vedlagt en skriftlig rutine som viser inspeksjonsordningen i dokumentasjonen som vi har mottatt.

Av dokumentasjonen i elevsakene, fremgår det at det i nesten alle sakene var eleven selv eller elevens foresatte som varslet skolen om at eleven opplevde å ikke ha det trygt og godt på skolen. I dokumentasjonen knyttet til én elev er det uvisst hvem som har varslet skolen.

Enkelte av elevene sier i intervju at lærerne ikke følger så godt med i friminuttene, men samtidig at det har vært vanskelig for skolen å oppdage krenkelsene eleven ble utsatt for. I en spørreundersøkelse til elevene laget av oss, stilte vi spørsmål om skolens plikt til å følge med på elevenes skolemiljø. Svarene viser at mange av elevene opplever at de voksne på skolen følger med i



friminuttene, men at en del av elevene også opplever at de voksne ikke følger med, eller at de er usikre på dette. Et flertall av elevene svarer «nei» på spørsmålet om læreren deres snakker med dem om de opplever noe vanskelig på sosiale medier.

Følger skolen spesielt godt med på særskilt sårbare elever?

Rektor svarer i RefLex at hun har sørget for å gjøre alle som jobber ved skolen, kjent med hvilke forhold rundt en elev som kan gjøre eleven særskilt sårbar. Rektor utdyper i RefLex at skolens ansatte har felles møtetidspunkt hvor forhold rundt spesielt sårbare elever gjøres kjent for de som må ha kjennskap til dette. Rektor utdyper videre at nettverkskart i alle klasser, og lærer/elev-relasjon som alle lærere har fylt ut, er med på å sikre kartlegging av sårbare elever. Rektor skriver at kontaktlærer også har korte elevsamtaler med alle elever for å avdekke utrygge og sårbare elever. I intervju sier rektor at det føres logg på enkelte elever.

Alle lærerne svarer i RefLex at de er kjent med hvilke forhold rundt en elev som kan gjøre eleven særskilt sårbar. Én av lærerne utdyper at disse elevene blir det informert om på fellesmøter, og en annen at det blir tatt en gjennomgang av disse elevene på trinnet før skolestart og i etterkant av elevsamtalene. På spørsmål i RefLex om alle som jobber på skolen alltid følger spesielt godt med på disse elevene, svarer rektor og alle lærerne ja.

Lærerne sier i intervju at legning, etnisitet og tidligere historikk rundt eleven kan være faktorer som gjør en elev særskilt sårbar. Lærerne sier at det føres logg på sårbare elever, og at disse elevene drøftes/informeres om på trinnmøter. Merkantilt ansatte sier i intervju at de får informasjon om hvilke elever som er sårbare, siden de har en del å gjøre med elever.

Innhenter skolen informasjon fra elevene om hvordan de generelt opplever skolemiljøet?

På spørsmål om skolen innhenter informasjon om hvordan elevene generelt opplever skolemiljøet, svarer rektor og alle lærerne ja i RefLex. Rektor og flere av lærerne viser til at det gjøres i forbindelse med formelle og uformelle elevsamtaler, elevundersøkelse, fraværssrapporter og sosiogram. Rektor sier i intervju at Spekter brukes i klasser som skolen synes trenger det. Elevundersøkelsen gjennomføres på 10. trinn hvert år.

En av elevene sier i intervju at elevene har svart på en undersøkelse hvor det stilles spørsmål om skolemiljø, to ganger per år. Av elevdokumentasjonen er det i noen av sakene vist til at det har vært gjennomført eller skal gjennomføres trivselsundersøkelser og/eller utviklingssamtaler.

Tar skolen utgangspunkt i elevens subjektive opplevelse av skolemiljøet?

Både rektor og lærerne svarer i RefLex at de tar utgangspunkt i elevenes subjektive opplevelse av situasjonen når de vurderer om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Rektor svarer at skolen følger prosedyre for opplæringsloven § 9A, og at dokumentet gjennomgås med alle ansatte hvert år. Rektor sier i intervju at kommunen har hatt to skoler med i ordning hos atferdssenteret i Stavanger, hvor det har blitt gitt opplæring blant annet i å legge til grunn elevens subjektive opplevelse. Denne kunnskapen er delt med hele personalet på skolen, og skolen har brukt mye tid på dette. Personalet fokuserer på å snakke med elevene og ikke til elevene.

En av lærerne utdyper i RefLex at man lar elevene forklare sin subjektive mening gjennom daglige samtaler, og i mer utfyllende elev- og utviklingssamtaler. Lærerne sier i intervju at skolens ansatte ikke skal tolke eller mene noe om det eleven selv oppgir at han/hun opplever. Skolens ansatte kan ikke avfeie en elev om egne opplevelser. Rektor har gitt opplæring i det å få kunnskap om elevens subjektive opplevelse, og lærerne sier at trinnmøter er en arena hvor dette blir tatt opp.

Elevens subjektive opplevelse er omtalt i dokumentasjonen fra skolen. I dokumentet *Elevenes skolemiljø* som er utarbeidet av Eidsvoll kommune august 2017, er det innledningsvis fremhevet at



for det psykososiale miljøet er det er elevens egen opplevelse som er avgjørende. Dokumentet *Elevsamtale* inneholder eksempler på spørsmål som kan benyttes av personale ved elevsamtaler, og inneholder spørsmål om trivsel, blant annet «Hvordan er det i klassen nå synes du» og «er det noen som har gjort noe mot deg som du ikke synes er så greit?».

Fylkesmannen har mottatt dokumentasjon fra skolen i åtte elevsaker. Det er dokumentert at det er snakket med alle elevene, og det er fylt ut informasjon om elevens opplevde skolemiljø i varslings skjema og/eller i aktivitetsplan.

Dokumenterer skolen hvordan det følges med på elevenes skolemiljø?

Rektor og lærerne svarer i RefLex at skolens ansatte dokumenterer hva som blir gjort for å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Rektor utdyper at mistanke eller kjennskap om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø varsles om gjennom et varslings skjema. Her dokumenteres det hva som har skjedd og hvordan saken er håndtert. Undersøkelser blir også dokumentert, og eventuelle tiltak som blir iverksatt blir dokumentert i aktivitetsplan for eleven. Flere av lærerne utdyper at det dokumenteres i form av skjema som fylles ut i forbindelse med elevsamtaler. Enkelte lærere utdyper at de dokumenterer ved å ta notater for seg selv, men at det ikke er alt som legges i elevmappene.

Rektor sier i intervju at det føres logg på enkelte elever, at lærerne fører referat fra samtaler med elever, men at ikke alle lærere gjør dette etter korte samtaler. Det føres ikke logg fra inspeksjon, men små hendelser over tid, og hvor lærer opparbeider mistanke om at eleven ikke har det trygt og godt, dokumenteres i skolens *varslings skjema*. Varslings skjemaet er vedlagt i skolens oversendelse til Fylkesmannen. På spørsmål om rektor har gitt føringer for hvordan ansatte skal dokumentere at de følger med på elever, svarer rektor at perioden før skolen får mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, kan være sårbar med tanke på dokumentasjon og at dokumentasjonen da er av mere generell karakter.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen vurderer at elevdokumentasjonen viser at skolens ansatte har kunnskap om at det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Dette støttes også av intervjuene med rektor og lærerne. Det kommer videre frem av RefLex, og bekreftes gjennom intervjuene, at alle ansatte har blitt gitt kompetanse slik at de kan gjenkjenne tegn på at en elev ikke har det trygt og godt.

Fylkesmannen ser av spørreundersøkelsen til elevene at de fleste elevene opplever å ikke bli spurt av voksne på skolen om de opplever noe vanskelig på sosiale medier. I forarbeidene til oppl. kap. 9 A skriver departementet at årsaken til en elevs utrygghet eller mistriivsel kan omfatte forhold både i skoletiden og utenfor skolens område, og at dette ikke begrenser skolens aktivitetsplikt så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet påvirkes negativt av det. Dette er blant annet aktuelt i forbindelse med digital mobbing, der krenkelsene typisk kan skje utenom skoletiden. Fylkesmannen ser at dokumentet *Elevsamtale* heller ikke inneholder eksempler på spørsmål som omhandler sosiale medier. Fylkesmannen anbefaler at skolen inkluderer sosiale medier i ansattes samtaler med elevene, som en del av å følge med på elevenes skolemiljø, dersom dette ikke allerede blir gjort.

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 med på om de særskilt sårbare elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Skolen har i intervju gjort rede for sine inspeksjonsrutiner. Fylkesmannen vurderer at skolen har sannsynliggjort at den har gode rutiner for å følge med på elevene gjennom inspeksjon ved starten av skoledagen, i friminutt og under undervisning. Fylkesmannen har ikke mottatt skolens



inspeksjonsrutiner skriftlig, og vet heller ikke om skolen har skriftliggjort disse. Fylkesmannen anbefaler at skolen utarbeider en skriftlig inspeksjonsrutine dersom dette ikke allerede er gjort.

Fylkesmannen vurderer at skolen innhenter informasjon om hvordan elevene generelt opplever skolemiljøet. Svarene i RefLex og intervjuene viser at lærerne tar i bruk undersøkelser, utarbeider sosiogram og gjennomfører elevsamtaler og utviklingssamtaler.

Rektor opplyser i intervju at mistanke eller kjennskap om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø kan oppdages tidligere av skolen. Fylkesmannen mener det er viktig at små tegn på utrygghet eller mistriivsel fanges opp og settes i system for å avdekke krenkelser som for eksempel skjult mobbing og utestengelser. Fylkesmannen mener skolen har sannsynliggjort at den har gode rutiner for å følge med på elevenes skolemiljø, og at lærerne vet hvilke tegn på utrygghet og mistriivsel de skal se etter. Det føres imidlertid ikke logger fra inspeksjon med mindre det fylles ut et varslings skjema der en ansatt har fått mistanke eller kunnskap om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannen vurderer at friminutt og pauser kan være en sårbar del av skoledagen når det kommer til å følge med på elevenes skolemiljø, ved at kontaktlærer gjerne ikke har oversikt over alle elevene. Mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø kan bygges opp av små tegn på utrygghet over tid, eller kan være sum av flere ansattes observasjoner på ulike tidspunkt. Fylkesmannen mener derfor det er viktig at skolen har en rutine for å dokumentere også små hendelser og tegn på utrygghet hos elevene, for å sikre at disse kan ses i sammenheng. Fylkesmannen mener at intervjuene med både lærere og rektor viser at skolen ikke har rutiner som sikrer at observasjoner som blir gjort i friminutt blir tatt vare på og satt i system.

Fylkesmannen vurderer at skolen ikke har sannsynliggjort at den dokumenterer hvordan den følger med på elevenes skolemiljø, ved at den ikke har et system for lagring av observasjoner fra friminutt hos skolens ansatte.

Fylkesmannens konklusjon

De ansatte på skolen har kunnskap om at det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om eleven har et trygt og godt skolemiljø og har kompetanse slik at de kan gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. De ansatte er kjent med forhold rundt en elev som kan gjøre eleven særskilt sårbar og følger spesielt godt med på disse elevene. Skolen innhenter tilstrekkelig informasjon om hvordan elevene har det på skolen.

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder kravet om å dokumentere hvordan skolen følger med på elevenes skolemiljø.

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

Har alle som jobber på skolen fått kompetanse til å gripe inn mot krenkelser?

Rektor og noen av lærerne svarer i RefLex at alle som jobber på skolen er kjent med hvordan de skal gripe inn mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Flere av lærerne svarer nei på dette spørsmålet i RefLex.



I RefLex utdyper rektor at det foretas gjennomgang av rutiner hvert år ved skolestart, og viser til dokumentet *Utdrag fra blåboka*, som er vedlagt. Rektor sier at utviklingstid og trinntiden blir brukt til å gi personale kompetanse i å gripe inn, og at det blir brukt opplegg med caser i opplæringen. Lærerne sier i intervju at de ikke kan komme på å ha fått felles informasjon om hva det innebærer å ha nulltoleranse for vold og krenkelser, og at de «bruker mye hodet». Lærerne sier også at de ansatte på skolen ikke er enige om hva som er nulltoleranse. På spørsmål om personalet har fått opplæring i det å gripe inn overfor krenkelser, svarer de at det diskuteres i etterkant av hendelser som har opplevdes utrygge. Ellers opplever de å ikke ha fått spesifikk veiledning rundt det å gripe inn. Av intervjuet med avdelingsleder og miljøterapeut fremgår det at det er snakket med alle i personalet om å gripe inn, inkludert ikke pedagogisk personell slik som renholdere, men at det er en stund siden dette ble gjort felles.

Griper alle som jobber ved skolen alltid inn mot krenkelser?

I RefLex svarer rektor og alle lærerne at alle som jobber på skolen alltid griper inn mot krenkelser. I intervju svarer lærerne at det skal være nulltoleranse mot krenkelser og vold. Lærerne gir i intervju uttrykk for at terskelen for nulltoleranse kan variere fra ansatt til ansatt, og at det ikke er gitt felles rutiner for når det skal gripes inn. Avdelingsleder sier i intervju at ansatte går inn og regulerer og veileder også i situasjoner som «ikke er vondt ment» blant elever.

Rektor sier i intervju at hun forsikrer seg om at ansatte griper inn ved at hun tar tak i det dersom hun ser noen ansatte som ikke griper inn. Rektor sier hun ikke opplever at lærere overser situasjoner hvor en elev blir krenket, men at det er en mulighet for at lærere ikke får med seg alt.

På spørsmål om hva som karakteriseres som krenkelser, sier rektor at det avhenger veldig av hvem som står i situasjonen, og at hun ikke har noe godt svar på det.

Av intervjuene med elevene fremgår det at de opplever at de voksne ikke alltid griper inn mot krenkelser. Svarene i spørreundersøkelsen viser at de fleste elevene opplever at de voksne griper inn i situasjoner de er vitne til, men at noen elever også har svart at de ikke vet.

Dokumenteres det når ansatte ved skolen griper inn mot krenkelser?

På spørsmål om skolen dokumenterer situasjoner der en som jobber på skolen griper inn mot krenkelser, svarer rektor og alle lærerne ja. Rektor utdyper at det alltid fylles ut varslingsskjema, at det skrives referater fra samtaler/møter med elever og/eller foresatte, og at miljøterapeut også dokumenterer samtaler. En av lærerne utdyper at hvis det er enkelthendelser så prøver man å løse opp i den, men ved fortsatte hendelser blir situasjonen dokumentert med en 9 A-sak og utfylt varslingsskjema. Resten av lærerne viser til utfylling av skolens varslingsskjema.

Rektor ble i intervju spurt om hvordan skolen dokumenterer at den griper inn. Rektor sier at anmerkninger dokumenteres, og at 9 A-varslingsskjema brukes der eleven har opplevd noe ubehagelig. I intervju sier lærerne at dersom man skal dokumentere at man har grepet inn, så er det varslingsskjemaet som benyttes. Dette brukes systematisk, men det kan også være vanskelig å varsle hver gang man griper inn i mindre konflikter. Lærerne sier det ikke er satt noen grense for hvilke hendelser det skal varsles om. Avdelingsleder sier i intervju at det er skjønnsmessig hva som dokumenteres når det gjelder plikten til å gripe inn. Enkelthendelser hvor situasjonen løses, er ikke de ansatte alltid like flink til å dokumentere. Det er ikke en klar rutine for hvilke inngriper som skal dokumenteres, og det vurderes fra gang til gang.



Fylkesmannens vurdering

Svarene i RefLex og intervjuene viser at lærerne kjenner til at de skal gripe inn mot krenkelser og stanse negativ oppførsel. Fylkesmannen vurderer at rektor har gitt alle som jobber på skolen informasjon om at de skal gripe inn mot krenkelser.

I forarbeidene til oppl. 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 til å gripe inn.

Fylkesmannen vurderer at svarene i RefLex og i intervjuene viser at de ansatte ikke har fått tilstrekkelig opplæring i å gripe inn, at skolen ikke har en felles praksis på hvordan nulltoleranse mot vold og krenkelser gjennomføres i praksis, og at de ansatte er overlatt til eget skjønn når det gjelder vurderingen av om en skal gripe inn i en situasjon. Fylkesmannen vurderer at lærerne griper inn i de situasjonene de opplever som krenkelser, men at det kan være vanskelig å fange opp hva elevene opplever som krenkende. Fylkesmannen vurderer de ansatte tilegner seg kompetanse ved at de snakker med hverandre om egne erfaringer. Det er i *Utdrag fra blåboka* vist til forklaringer på hva ulike former for krenkelser kan innebære, men ikke til hva det betyr å gripe inn, eller hvordan de ansatte skal gripe inn. Det fremgår heller ikke nærmere om terskelen for hva som er å anse som krenkelser. Fylkesmannen har forståelse for at det er vanskelig å vurdere hva som er en krenkelse som det må gripes inn i. Vi mener derfor at det er desto viktigere at de ansatte blir gitt kompetanse på dette området, for eksempel ved bruk av caser, og sikre at skolen har en *felles rutine* og forståelse for når de som jobber på skolen må gripe inn og hvordan.

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

Når det gjelder kravet til å dokumentere situasjoner der en som jobber på skolen griper inn mot krenkelser, er det i RefLex og intervjuene vist til bruk av 9 A-varslings skjema, anmerkninger og referat fra samtaler. Fylkesmannen vurderer at disse måtene å dokumentere på i stor grad handler om å beskrive hva som har skjedd, og at de ikke sikrer at det dokumenteres hvorvidt og hvordan skolens ansatte har grepet inn i situasjonen på. Fylkesmannen ser at skolens varslings skjema *kan* brukes til å dokumentere hvordan en ansatt ved skolen har grepet inn i en situasjon, men at situasjonen da er avhengig av at den ansatte fikk mistanke eller kjennskap til at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø idet han eller hun grep inn. Tilfeller hvor ansatte ved skolen griper inn i krenkelser, men ikke samtidig får mistanke om at eleven har et utrygt skolemiljø, blir ikke dokumentert.

Fylkesmannen mener derfor det ikke er sannsynliggjort at skolen har gode nok rutiner for å dokumentere situasjoner der en som jobber ved skolen griper inn mot krenkelser.

Fylkesmannens konklusjon

De ansatte på skolen kjenner til plikten til å gripe inn. Skolen sørger ikke for at alle som jobber på skolen kjenner til når og hvordan de skal gripe inn mot krenkelser. Skolen dokumenterer ikke hva den gjør for å oppfylle plikten til å gripe inn mot krenkelser.

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 integritetskrenkende, eller der skolen over noe tid ikke har klart å løse en sak.

Skolen skal dokumentere det den gjør for å varsle.

Fylkesmannens undersøkelser

Varsler alle som jobber på skolen alltid rektor?

I RefLex svarer rektor og alle lærerne ja på spørsmål om alle som jobber på skolen alltid varsler rektor ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skriver at hun alltid får et varslings skjema når det er fylt ut av den som er i situasjonen. Til et annet spørsmål i RefLex skriver rektor at hun skal varsles om alle saker som gjelder elevene sitt skolemiljø, og at alle som jobber på skolen alltid varsler rektor ved kjennskap eller mistanke til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Enkelte lærere utdypet i RefLex at det er en plikt å melde fra til rektor om tilfellene spørsmålet viser til.

I skolens prosedyre for opplæringsloven kap. 9 A er det vist til lovteksten for varsling (oppl. § 9 A-4, andre ledd) og til malen for varslings skjema. Varslings skjemaet er en mal som skal benyttes av de ansatte ved varsling til rektor. Den ansatte som fyller ut skjemaet blir bedt om å beskrive mistanke/kunnskap om dårlig skolemiljø, hva dette er basert på, hvordan den ansatte har fattet mistanke eller fått kjennskap og bes om å beskrive situasjonen kort. Det ferdige utfylte skjemaet skal leveres rektor snarest mulig, og rektor avgjør hva som skjer videre i saken. Det skal også fylles ut hvorvidt det er elev eller foresatte som varsler.

I dokumentet «Elevenes skolemiljø» som er utarbeidet av Eidsvoll kommune august 2017, står det om varsling at: *«Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. På denne måten vil rektor få et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, samtidig som plikten bidrar til å skaffe viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø».*

På spørsmål om hvordan rektor følger opp at de ansatte bruker varslings skjemaet, svarer hun i intervju at skoleledelsen tar tak i det dersom det ikke blir brukt. Skolen har malene fremme på fellesområdet, og det er lett å ta kopier/utskrifter. Dette blir de ansatte jevnlig påminnet. Rektor sier videre at det ikke er en nedre grense for varsling, og at ingen sak er for liten. Dersom det ikke er nødvendig å sette inn tiltak blir det ingen aktivitetsplan, men de ansatte skal likevel varsle.

Avdelingslederne sier i intervju at de har snakket med, og informert lærerne om delplikten til å varsle. Fremgangsmåten for varsling er at varselet skal gis til rektor, eller avdelingsleder på trinnet dersom rektor ikke er tilstede. Rektor signerer og gir det til avdelingsleder som følger opp derfra. Den ansatte som skriver varselet er også med på å lage aktivitetsplanen. Rektor bestemmer hva som skal skje hvis saken ikke kan avsluttes ved en samtale.



En miljøterapeut sier i intervju at det varsles når man ser eller opplever noe som gir kjennskap til eller mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, men at det varierer hvem man sier det til, enten kontaktlærer, avdelingsleder eller rektor. Avdelingsleder sier at det utarbeides elevnotater ved hendelser, men at det ikke nødvendigvis lages et varsel.

I intervjuet sier lærerne at de forsøker å løse saken på lavest mulig nivå, og at når de har mistanke så varsler de. I intervjuet med rektor forteller hun at de voksne skal forsøke å ordne opp i situasjoner, for eksempel ved å stoppe en slåsskamp eller trøste en gråtende elev, for deretter å varsle. I intervjuet med avdelingslederne og miljøterapeut, trekkes det samme eksempelet frem.

Merkantilt ansatte svarer i intervju at det varsles til lærer, avdelingsleder og rektor. Når saken er kritisk gir de beskjed til rektor.

Får eleven beskjed om at rektor blir varslet?

Rektor og alle lærerne svarer i RefLex at eleven alltid får beskjed om at rektor vil bli varslet om saken, med mindre dette hindrer at varsling kan skje raskt nok. I RefLex viser rektor til mal for varslingsskjema. I intervjuet sier rektor at eleven alltid blir informert om at rektor blir varslet. Dersom læreren ikke har snakket med eleven før varslingsskjema, går de tilbake og snakker med eleven.

I intervju sier lærerne at de har samtaler med elevene dersom de mistenker at eleven ikke har det bra på skolen. Hvis det er mulig, løses saken gjennom samtalen.

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte blant elevene ble det stilt spørsmål om de voksne gir beskjed til rektor dersom elevene opplever å ikke ha det trygt og godt på skolen. Svarene viser at de fleste elevene er usikre på dette. Elevene er også spurt om den voksne forteller dem hvordan situasjonen følges opp. Her er svarene jevnt fordelt mellom de tre svaralternativene (ja, nei og vet ikke). Når det gjelder spørsmålet om elevene blir snakket med i etterkant av en hendelse, svarer et flertall av elevene ja.

Blir rektor varslet straks og raskt nok?

Rektor svarer i RefLex at hun har avklart hvilke saker de som jobber ved skolen skal varsle om straks, og hvor raskt de skal varsle om andre saker. Rektor utdyper i RefLex at i noen tilfeller er det nødvendig å varsle raskt, mens i andre saker kan det være forsvarlig å vente til den ansatte har undersøkt noe mer i saken. Avdelingsledere er bindeledd mellom lærere på trinnet, og rektor kan bistå i denne vurderingen. Rektor og alle lærerne svarer ja på at rektor følger opp at alle som jobber på skolen varsler rektor så raskt som saken tilsier i praksis. Rektor skriver i RefLex at hun jevnlig påminner de ansatte om prosedyrene.

I intervju sier rektor at det varsles så fort som mulig, men at det hender at lærere undersøker litt og varsler rektor etterpå. De tar for eksempel tak i en slåsskamp og varsler etterpå. Rektor sier at når situasjonen er løst kommer de til henne i løpet av dagen. På spørsmål om det er noen saker som kan ventes med, svarer rektor at som regel kan varselbrevet ligge på plassen hennes slik at hun ser det når hun kommer.

Noen lærere svarer ja på spørsmålet i RefLex om hvorvidt rektor har avklart hvilke saker som de skal varsle om straks, og hvor raskt de skal varsle om andre saker. Flere lærere svarer nei på dette spørsmålet. Lærerne har videre utdypet svarene ulikt og skriver at det ikke er noen formell oversikt over sakers varslingstid, og at de ansatte bruker sunn fornuft, at det ikke foreligger noen bestemmelse for hvilke saker som det skal varsles om straks og hvor raskt det skal varsles om andre saker. Lærerne skriver også at dette ikke er avklart og at de ansatte er overlatt til å bruke sin sunne fornuft og har blitt oppfordret til å løse sakene på lavest mulig nivå.



I intervjuet sier lærerne at det skal varsles så raskt man kan. De sier at de ikke har fått beskjed om hvilke saker man kan vente med, og om hvilke som må varsles straks.

Varsles skoleeier i alvorlige tilfeller?

I RefLex svarer rektor at hun varsler skoleeier om alvorlige tilfeller, inkludert tilfeller der skolen ikke har klart å løse en sak. Hun skriver at skoleeier blir informert om alvorlige hendelser og bistår i vanskelige saker.

I intervju sier rektor at alvorlige saker blir varslet til skolesjef. Dersom sakene blir komplekse og det er vanskelig for skolen å løse sakene, så ringer rektor til skolesjefen. Rektor tror hun nevner flere saker enn hun trenger til skolesjefen, men synes det er greit at han er informert.

I intervjuet med skoleeier bekreftes det at rektor tar kontakt med skoleeier i alvorlige tilfeller.

Dokumenteres tilfeller når rektor blir varslet?

Rektor svarer i RefLex at tilfeller der en som jobber på skolen, varsler rektor ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, dokumenteres. Rektor skriver i RefLex at hun signerer på varslingsskjema når hun er får dette fra ansatte på skolen. I intervjuet sier rektor at de ansatte varsler via varslingsskjema, de signerer med dato og blir enige om hva som skjer videre. Varslingsskjemaet skal brukes uansett hvilke hendelser det er snakk om.

Lærerne svarer ulikt på dette spørsmålet i RefLex, og flere av lærerne svarer nei. Lærerne skriver at de ofte kun varsler muntlig ved mistanke, at mistanken først blir dokumentert når den blir bekreftet, og at det dokumenteres når det iverksettes undersøkelser.

Avdelingslederne sier i intervju at varslingsskjema ikke alltid brukes. Hvis elevens mistriksel skyldes forhold i hjemmet blir rektor informert, men skjemaet brukes ikke alltid. Videre sier de at det noen ganger dokumenteres først når situasjonen er løst.

I skolens prosedyre for varsling står det kun beskrevet at varslingsskjema skal legges i elevens ePhortemappe når det gjelder alvorlige tilfeller.

Av elevdokumentasjonen fremgår det i fem av åtte saker at skolens varslingsskjema er utfylt. I tre av sakene er skjemaet ikke anvendt.

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 et trygt og godt skolemiljø. Rektor må følge opp at alle som jobber på skolen bruker dette fremgangsmåten i praksis.

Rektor sier at skolens fremgangsmåte er at hun skal bli varslet gjennom at de som jobber på skolen fyller ut og leverer varslingsskjemaet. Avdelingslederne bekrefter dette i intervju, og sier at fremgangsmåten for varsling er at varselet skal gis til rektor, eller avdelingsleder dersom rektor ikke er tilstede. Lærerne sier i intervju at de bruker varslingsskjemaet, men et flertall av dem svarer i RefLex at de ikke alltid benytter varslingsskjemaet ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og at de i slike tilfeller varsler rektor muntlig.

I flere av intervjuene nevnes det at saker varsles enten til lærer, avdelingsleder eller rektor. Det blir også opplyst at det avhenger av sakens karakter hvem man varsler til. Samtidig opplyser lærerne i intervju at all mistanke varsles til rektor. Fylkesmannen ser at skolens ansatte ikke har en felles forståelse av hvem som skal varsles i ulike situasjoner. Fylkesmannen bemerker at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å melde en mistanke knyttet til en elevs skolemiljø til en ansatt som kjenner eleven godt, eksempelvis at en merkantilt ansatt snakker med kontaktlærer, men at rektor,



eller den rektor har delegert oppgaven med å motta varsler til, likevel alltid skal varsles. Det fremstår av det ovenfornevnte derfor uklart for Fylkesmannen om rektor varsles i alle tilfeller hvor en elev opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø.

Gjennom svarene i RefLex og intervjuene fremstår det også uklart hva som er skolens rutine, og om alle følger denne i praksis. På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at skolen ikke har sannsynliggjort at den har en tilstrekkelig klar fremgangsmåte for varsling som sikrer at som jobber på skolen varsler rektor dersom de har mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Fylkesmannen bemerker at det i forarbeidene til opplæringsloven kapittel 9 A fremgår at mistanke og kjennskap er likestilt med hensyn til varslingsplikten etter § 9 A-4. Fylkesmannen ser ingen grunn til at det skal gjelde forskjellige varslingsrutiner for skolens ansatte ved mistanke eller kjennskap.

Skolen har redegjort for at eleven alltid får beskjed om at det varsles til rektor. En relativt stor andel av elevene som deltok i elevundersøkelsen, opplevde imidlertid å ikke ha fått beskjed om hvordan saken ble fulgt opp videre. Sammenholdt med at det er uklart om hvem som mottar varsler på skolen, finner Fylkesmannen det ikke sannsynliggjort at eleven alltid får beskjed om at det varsles til rektor.

Rektor skal sikre at alle som jobber på skolen, varsler rektor så raskt som saken tilsier. Av forarbeidene til oppl. kap. 9 A fremgår 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.

I skolens skriftlige prosedyre for varsling er det ikke nevnt hvilke saker som skal varsles straks og hvor raskt de ansatte skal varsle om andre saker. Lærerne svarer i RefLex og intervju at de ikke har fått beskjed om hvilke saker som kan ventes med, og hvilke som må varsles straks. Lærerne svarer at de må bruke egen sunn fornuft i vurderingen av hvor raskt det skal varsles, og at de varsler så raskt de kan. Fylkesmannen finner det derfor ikke sannsynliggjort at skolen har en bestemt fremgangsmåte som beskriver hvilke saker de som jobber på skolen skal varsle om straks, og hvor raskt de skal varsle om andre saker.

Skolen skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Av forarbeidene til oppl. kap. 9 A fremgår det at formålet med varslingen er å gjøre skoleeier kjent med saken slik at skoleeier kan involvere seg i hvordan den skal løses. Rektor har redegjort for at det er lav terskel for skolen å ta kontakt med skoleeier i alvorlige saker. Fylkesmannen vurderer derfor at det er sannsynliggjort at skoleeier blir varslet om disse sakene.

Rektor har redegjort for at varsling til henne dokumenteres gjennom utfylling av varslingskjemaet. Lærerne har imidlertid opplyst at det er tilfeller hvor de varsler rektor muntlig. Rektor har ikke redegjort for hvordan muntlige varsler dokumenteres, da hun har opplyst at hun alltid varsles skriftlig gjennom varslingskjemaet.

Fylkesmannen understreker at dersom rektor mottar muntlige varsler, må rektor sikre en fremgangsmåte for å nedtegne også disse varslene. Når det gjelder varslingsplikten og dokumentasjon viser departementet i forarbeidene til logger over varsler og notater i elevmapper mv. Eksemplene er ikke uttømmende eller normerende, men dokumentasjonskravet knytter seg til å dokumentere hva skolen har gjort i saker der det har vært mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolen har ikke vist at den har en rutine for å nedtegne muntlige varsler. På denne bakgrunn vurderer Fylkesmannen at skolen ikke har sannsynliggjort at den har en fremgangsmåte som sikrer at alle varsler dokumenteres.



Fylkesmannens konklusjon

Skolen varsler skoleeier i alvorlige tilfeller. Skolen har ikke en tilstrekkelig klar fremgangsmåte for varsling som sikrer at alle som jobber på skolen varsler rektor dersom de har mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det ikke sannsynliggjort at eleven alltid får beskjed om at det varsles til rektor. Skolen har ikke en bestemt fremgangsmåte som beskriver hvilke saker de som jobber på skolen skal varsle om straks, og hvor raskt de skal varsle om andre saker. Skolen har ikke en fremgangsmåte som sikrer at alle varsler dokumenteres.

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

Undersøkes saken alltid?

I RefLex svarer rektor og alle lærerne at de alltid undersøker saken når det gis varsel fra en som jobber på skolen eller når en elev sier ifra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Rektor skriver at de følger skolens prosedyre og at saken blir undersøkt. Eleven og foresatte blir hørt og tiltak settes inn i dialog med elev og foresatte.

I skolens prosedyre står det i trinn 7. at alle ansatte skal undersøke hva som skaper mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Rektor sier i intervju at fremgangsmåten i undersøkelsene er at det gjennomføres samtaler med eleven, eventuelt stoppsamtaler og observasjoner. Miljøterapeut skriver logg fra observasjonene. Rektor sier at noen ganger er undersøkelser allerede gjort ved varsling til henne, og at undersøkelsene er beskrevet i varslingsskjemaet. Rektor er informert om hvilke undersøkelser som er gjort, og hva som skal gjøres, og bestemmer hva som skjer videre etter varsling.

I intervjuet sier lærerne at det er den læreren som først får saken som skal undersøke og formidle videre. De ansatte undersøker ved å snakke med elevene først. Lærerne forteller også om et eksempel der situasjonen gjaldt elever fra flere klasser, og da var også trinnleder involvert i undersøkelsene.

I intervjuet med avdelingslederne og miljøterapeut fremkommer det at etter varselet er sendt til rektor, skal hun bestemme hva som skal skje videre dersom ikke saken kan avsluttes med en samtale. De forteller også at samtale med elever, Spekter og sosiogram også er måter skolen undersøker på. Det varierer fra sak til sak hvordan man skal undersøke, men felles for alle saker hvor det undersøkes er at det snakkes med elevene. Foreldrene blir alltid informert, og lærerne blir bedt om å følge ekstra med. Det jobbes forebyggende for å unngå hendelser på sosiale medier, og skolen er i dialog med politiet i slike saker.



I elevdokumentasjonen fremkommer det at skolen har undersøkt sakene hovedsakelig gjennom samtaler med involverte elever, samtaler/møter med foresatte og observasjoner. I én av sakene er det vist til gjennomføring av Spekter.

Får undersøkelse alltid frem fakta om situasjonen, bakgrunnen og hva i omgivelsene som påvirker elevens opplevelse av skolemiljøet?

Rektor svarer ja i RefLex på at undersøkelsene alltid får frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hva i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet og om eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Hun skriver at skolen gjør undersøkelser for å få frem så mye fakta som er mulig for å bedre situasjonene for de det gjelder. Ofte er det en sammensatt situasjon. Rektor trekker også frem nytteverdien av å jobbe forebyggende med klassemiljø, og at skolens ledergruppe sist skoleår har jobbet tett med elevrådet med temaet inkludering og tilhørighet.

Alle lærerne svarer ja på det samme spørsmålet i RefLex. Enkelte lærere skriver at undersøkelsene ikke alltid får fram objektive fakta, men at bakgrunnen for elevens opplevelse alltid blir nøstet opp i.

I intervju forteller rektor at eleven og foreldre kan belyse bakgrunnen for elevens opplevelse. De bruker sosiogram og klassekart, har korte elevsamtaler som gjør det enklere å få oversikt i saken, og setter inn flere undersøkelser dersom det er behov for det.

Rektor sier videre at fremgangsmåten i saken er at eleven skal snakkes med og høres først. Samtaler kan utføres av assistent, miljøterapeut, avdelingsleder eller lærer. De spør om hvordan eleven har det og hva som skal til for at han eller hun skal få det bedre. Om eleven ikke kan sette ord på det, snakker de med de som er rundt eleven. Rektor sier at miljøterapeuter kan observere i timer og i pauser. Lærere blir informert og undersøker på samme måte, da med en ekstra lærer i klassen. Skolen kan også flytte ressurser i en periode i undersøkelsesfasen. Skolen har også meldt saker til PPT på systemnivå, og de har vært observert og veiledet. I tillegg har også BUP har vært inne opp mot enkeltelever og grupper. Skolen bruker varslingsskjema ved undersøkelser, men ikke alltid ved undersøkelser som omhandler grupper av elever.

I intervju sier lærerne at de ikke har et skjema eller sjekklister for en konkret fremgangsmåte for å få frem bakenforliggende faktorer knyttet til elevens skolemiljø. De sier de starter med det som har skjedd, og bygger ut fra dette. Lærerne sier at det aldri er slik at de kun ber elevene «ta hverandre i hånda og gå hjem» i etterkant av en hendelse, men at de alltid graver litt mer.

I elevundersøkelsen ble elevene stilt spørsmål om den voksne alltid spør elevene om bakgrunnen for at de ikke har det trygt og godt. Av de elevene som har funnet spørsmålet relevant for dem å svare på, svarer over halvparten av elevene ja.

Høres alltid alle involverte elever?

Rektor og alle lærerne svarer i RefLex at involverte elever alltid blir hørt når skolen undersøker saker. Rektor skriver at elevene får uttale seg, gjerne til en av de ansatte som eleven er trygg på. Skolen legger også til rette for at eleven kan gjennomføre samtale sammen med en foresatt, hvis eleven ønsker det.

Alle elevene sier i intervju at de har hatt samtaler med voksne på skolen etter at skolen fikk kjennskap til at de ikke hadde det trygt og godt.

I elevundersøkelsen er det stilt spørsmål om elevene opplever at de voksne alltid prater med dem etter en hendelse de har vært involvert i. Av de elevene som har opplevd hendelser, svarer et stort flertall ja. Det er imidlertid også noen elever som svarer nei på spørsmålet.



Undersøker skolen saken så snart som mulig?

Rektor og flere av lærerne svarer ja i RefLex på spørsmål om skolen alltid undersøker saken så snart som mulig. Rektor skriver at alle saker blir undersøkt så fort som mulig. Av innsendt elevdokumentasjon fremgår det at skolen har iverksatt undersøkelser av sakene raskt. I noen av sakene har undersøkelser blitt iverksatt allerede samme dag som rektor ble varslet, mens det i andre saker har tatt noen dager.

Dokumenterer skolen hvordan det undersøkes?

Rektor svarer i RefLex at skolen dokumenterer hvordan den undersøker saker ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skriver at det blir dokumentert hva som kommer fram under undersøkelsene, og viser til logg av samtaler, observasjoner, og møtereferat/notater som eksempler på dokumentasjon.

Flere av lærerne har svart nei på dette spørsmålet i RefLex og vist til at undersøkelse ved *mistanke* ikke dokumenteres. Videre har enkelte lærere svart ja, og vist til varslings skjema og aktivitetsplan.

Lærerne sier i intervju at de noen ganger undersøker før de varsler rektor, ved å gjennomføre en samtale med eleven. Ved mistanke alene blir slike samtaler som regel ikke dokumentert.

Av elevdokumentasjonen ser vi at skolen dokumenterer at sakene undersøkes gjennom varslings skjema, i aktivitetsplanen, møtereferater og e-postkorrespondanse med foreldrene. Det er også vist til et notat for elevsamtale.

Fylkesmannens vurderinger

Etter at rektor har fått varsel eller melding om at en elev ikke har det trygt og godt, viser innsendt dokumentasjon og svarene i RefLex at skolen undersøker saken raskt.

Våre undersøkelser viser at skolen alltid undersøker saken etter at rektor er varslet om at en elev ikke har det trygt og godt. Lærerne vet at de alltid skal undersøke, men opplever ikke at det er en bestemt fremgangsmåte for hvordan det skal undersøkes. I praksis starter imidlertid undersøkelsene alltid med en samtale med involverte elever. Videre er det rektor som bestemmer hva som skal gjøres for å undersøke i den enkelte sak.

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 og godt. Undersøkelsene må få frem hva som ligger bak elevens/elevens opplevelse.

Fylkesmannen mener at skolens undersøkelsesmetoder som samtaler med involverte elever, møter med foreldre, samt observasjoner i klasserom og friminutt, er egnede metoder for å få frem elevens opplevelse, fakta om situasjonen og hva som ligger bak elevens opplevelse.

Skolen har også redegjort for at det gjennomføres Spekterundersøkelse i klasser skolen mener trenger det. Det er uklart for Fylkesmannen på hvilket grunnlag skolen vurderer at det er behov for å kartlegge det totale klasse miljøet, for å undersøke om flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Skolen viser også til at det gjennomføres sosiogram i klassene to ganger per år. Fylkesmannen bemerker at verktøy som sosiogram er egnet til å avdekke om alle elevene har noen å være sammen med, og om det er noen elever som faller utenfor det sosiale samspillet. Metoden vil imidlertid ikke nødvendigvis avdekke andre utfordringer i klasse miljøet.

I gjennomgangen av elevdokumentasjonen Fylkesmannen har mottatt fremkommer det at skolen i noen tilfeller har brukt undersøkelsesmetoder som Spekter eller andre trivselsundersøkelser. Metodisk omfatter undersøkelsene til skolen i stor grad samtaler med de direkte involverte eleven. I



én av elevsakene er det vist til gjennomføring av Spekter og spørreundersøkelse om klassemiljøet som undersøkelsesmetode. Det er ikke vist til resultatet fra undersøkelsene i elevdokumentasjonen. Fylkesmannen mener det er positivt at skolen følger med på elevenes skolemiljø på klassenivå. Elevdokumentasjonen viser imidlertid ikke at skolen legger sosiogram eller Spekterundersøkelser til grunn i enkeltsakene og bruker funnene som grunnlag for utarbeidelsen av tiltak. Fylkesmannen er derfor usikker på om skolen i alle saker fanger opp eventuelle bakenforliggende årsaker hos elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette kan påvirke valg av tiltak som iverksettes for å trygge skolemiljøet til den enkelte elev.

Fylkesmannen vurderer at svarene i RefLex, intervjuene med elever og elevdokumentasjonen viser at skolen alltid hører involverte elever når den undersøker saker. Dette støttes også i stor grad av resultatene fra elevundersøkelsen. Skolen har videre redegjort for at samtalene tilrettelegges for eleven. Fylkesmannen vurderer at skolen har sannsynliggjort at elevene får uttale seg i undersøkelsene.

Skolen har vist til at undersøkelsene beskrives i logg av elevsamtaler, observasjonslogger og møtereferater, og at undersøkelsene beskrives i aktivitetsplanen. Fylkesmannen ser gjennom elevdokumentasjonen at undersøkelsene skolen har vist til i RefLex og intervju, er dokumentert i enkeltsakene. På denne bakgrunn mener Fylkesmannen at skolen dokumenterer hvordan det undersøkes.

Fylkesmannen bemerker at flere av lærerne svarte nei på spørsmålet i RefLex som omhandlet dokumentasjon av undersøkelser ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Enkelte av lærerne viser til at undersøkelser ved *mistanke* ikke dokumenteres. Fylkesmannen viser til vår vurdering under rettslig krav 3, om at mistanke og kjennskap er likestilt med hensyn til aktivitetsplikten etter opplæringsloven § 9 A-4. Fylkesmannen vurderer at uformelle samtaler som skolens ansatte har med en elev eller med hverandre, for å bekrefte/avkrefte mistanke om at eleven ikke har det trygt og godt, i forkant av varsling til rektor, ikke omfattes av plikten til å undersøke etter oppl. § 9 A-4.

På denne bakgrunn mener Fylkesmannen at skolen dokumenterer hvordan det undersøkes.

Konklusjon

Skolen undersøkelser omfatter at eleven får uttale seg og skolen dokumenterer undersøkelsene i skolemiljøaker. Skolen har ikke bestemt en fremgangsmåte som sikrer at skolen undersøker sakene tilstrekkelig grundig.

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

Setter skolen inn egnede tiltak i alle saker?

I RefLex svarer rektor og lærere bekreftende på at de alltid setter inn tiltak der en elev ikke har det trygt og godt, og at tiltakene er basert på kunnskap, prinsipper og verdier som er anerkjent av kompetente fagmiljøer. I intervju forteller rektor at hun alltid får aktivitetsplanen etter den er utarbeidet. I saker som omfatter for eksempel klassebytte, involveres alltid avdelingsledere og rektor i utarbeidelse av planen. Rektor gjennomgår planen som en kontroll og/eller for å få oversikt, for å kunne følge opp saken. Skolen velger ut tiltak basert på opplæring fra Atferdssenteret i Stavanger, samarbeid med andre skoler, kompetente fagmiljøer og sunn fornuft. Skolen har ikke egen tiltaksbank, men følger en fast liste over gjøremål i sakene. Avdelingsledere sier i intervju at de bestemmer tiltakene i en sak, og at disse lages sammen med foreldre og elev. Det er også et samarbeid på tvers av avdelingene og med miljøterapeuter. Avdelingsledere sikrer at tiltakene er basert på forskning/anerkjente miljøer og erfaringsbaserte. Skolen bruker også nettressursen som er utarbeidet av Udir. Lærerne sier i intervju at valg av tiltak varierer med hvilken type sak det er og at tiltakene utarbeides sammen med eleven og foresatte. Lærerne søker råd hos hverandre og ved å involvere miljøterapeut og avdelingsleder. Erfaringer og kunnskap om tiltak er også oppe på mandagsmøter i henhold til skolens utviklingsplan og relevant informasjon og kunnskap blir delt på e-post. Elevsaker diskuteres også på trinnmøter.

I elevdokumentasjonen vi har mottatt, har skolen i flertallet av sakene satt inn tiltak beskrevet som samtaler med eleven, elevene som har krenket, oppfølgende samtaler med andre (helesykepleier o.l.), praktisk tilrettelegging og tiltak rettet mot eleven som har krenket en annen elev. I noen av sakene er det beskrevet tiltak som omfatter arbeid på klasse/trinn. Dokumentasjonen viser at skolen har satt inn tiltak i saker som kan betegnes som mindre alvorlige, og i saker som omfatter krenkelser av enkeltelever og som berører hele klasser/trinn.

I spørreundersøkelsen til elevene svarte ca. halvparten av elevene bekreftende på spørsmålet om skolen gjorde noe som hjalp dem dersom de hadde opplevd noe som gjorde at de ikke hadde det trygt og godt på skolen.

Får eleven uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen?

I RefLex svarer rektor og lærere at elevene er med på utarbeidelsen av aktivitetsplanen og uttaler seg i saken. I intervju utdyper rektor dette og forklarer at en voksen på skolen gjennomfører en samtale med eleven dersom det avdekkes at en elev ikke har det trygt og godt. I samtalen legges det vekt på å få frem hvordan elev opplever situasjonen og om eleven har tanker om hva som skal til for at han eller hun skal få det bedre. Den voksne beskriver situasjonen, eventuelle undersøkelser og bakgrunnsinformasjon i varslingsskjemaet, som leveres til rektor. Dersom undersøkelsene avdekker behov for tiltak, settes dette umiddelbart i gang og avdelingsleder, kontaktlærer eller miljøterapeut utarbeider en aktivitetsplan. Eleven og foresatte blir forelagt planen, tiltakene blir forklart og det oppnås som regel enighet om hvordan saken håndteres. Avdelingsledere og lærere forteller at tiltakene blir laget i samarbeid med eleven og foresatte og at elevens ønsker er viktige. Tiltakene utarbeides ut fra elevens beste, basert på innhentet informasjon og skolens kjennskap til eleven og elevmiljøet. Det gjennomføres alltid en samtale med eleven om hvilke tiltak han eller hun kunne tenke seg. Elevene fortalte i intervju at de hadde hatt en samtale med noen på skolen og situasjonen og hvordan den kunne løses. Elevene opplevde ikke at tiltakene ble konkret drøftet med dem. I



elevdokumentasjonen fremkommer det at skolen har gjennomført samtaler med eleven saken gjelder og/eller foresatte til eleven.

Tilpasser skolen tiltakene til saken, elevens helhetlige behov og elevens beste?

Rektor og lærerne svarer ja på dette spørsmålet i RefLex, og rektor skriver at eleven høres og at tiltakene gjenspeiler elevens behov. Rektor utdypet i intervju at skolen raskt igangsetter tiltak basert på tilgjengelig informasjon i saken og at tiltak endres og/eller suppleres ved behov. Enkelte saker kan avsluttes etter «stoppsamtaler» eller samtaler med elevene som er involvert og/eller at det settes inn tiltak mot den eleven som har krenket en annen. Andre tiltak krever videre undersøkelser/kartlegginger og gjør at aktivitetsplanen blir mere fyldig etter hvert. Lærerne svarer i intervju at tiltakene utarbeides av den eller de som har best kjennskap til eleven og i samarbeid med eleven og foresatte, til elevens beste. I elevdokumentasjonen og i malen for skolens aktivitetsplan, er det innledningsvis skrevet at eleven har rett til å bli hørt, og til å uttale seg om hvilke tiltak som vil være til elevens beste.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen mener skolen viser at den setter inn tiltak i saker der det avdekkes at en elev ikke har det trygt og godt. Tiltakene settes inn uavhengig av årsaken til at eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt og bygger på elevens uttalelse i saken. Tiltakene dokumenteres i en aktivitetsplan, kontrolleres og følges opp av rektor eller avdelingsledere. Fylkesmannen mener at det i undersøkelsene kommer det frem at elevene høres om tiltakene i saken. Dette til tross for at elevene i intervju uttrykte usikkerhet knyttet til om de konkret var hørt om tiltakene i aktivitetsplanen. Fylkesmannen mener dette kan skyldes formen på samtalene med elevene der skolen har fremlagt hva som skal skje i saken og ikke spesifikt vist til dette som tiltak.

Kravet til skolen om å sette inn egnede tiltak tar utgangspunkt i at skolen bruker sitt faglige skjønn, og forutsetter at de ansatte på skolen har kompetanse om skolemiljø og arbeid mot mobbing, i tillegg til god kjennskap til regelverket. Kompetansen skal være tuftet på kunnskap, prinsipper og verdier som er utviklet av anerkjente og kompetente fagmiljøer. Skolen har gjort rede for at den bruker faglig skjønn når den setter inn tiltak og bruker intern kompetanse og erfaringsgrunnlag i utformingen av tiltak og rådfører seg med andre instanser. Skolens ansatte har også vist til at de bruker Utdanningsdirektoratets tiltaksbase som grunnlag, men samtidig uttrykt at skolen ikke selv har en egen idebank eller overordnet liste over tiltak i skolemiljø saker.

I elevdokumentasjonen Fylkesmannen har gjennomgått fremkommer det ikke at skolen har tatt konkret stilling til hva som er elevens beste i saken. Når skolen ikke gjør dette i alle saker kan dette medføre at skolens undersøkelser og igangsettelse av tiltak ikke fanger opp alle forhold rundt eleven og det som gjør at eleven ikke har det trygt og godt. Elevdokumentasjonen viser at skolen i et fåtall av sakene har kombinert tiltak på individnivå med tiltak på gruppe/klassenivå. Dette står i kontrast til anbefalingene til anerkjente fagmiljøer og Utdanningsdirektoratets veiledninger om tiltak i skolemiljøer. Fylkesmannen mener derfor skolens fremgangsmåte når den setter inn tiltak i skolemiljø saker ikke sikrer at tiltakene alltid er egnede.

Fylkesmannens konklusjon

Skolen setter inn tiltak i saker der det avdekkes at en elev ikke har det trygt og godt og elevene høres om tiltakene i saken. Skolens fremgangsmåte sikrer ikke at den utarbeider tiltak basert på kunnskap, prinsipper og verdier som er anerkjent av kompetente fagmiljøer, og som er tilpasset saken i type, omfang og konkret vurdert til elevens beste.

Lovkravet er ikke oppfylt.



4. Plikten til å straks varsle og undersøke 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 opplæringsloven §§ 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 inntreffer. 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

Varsler alle som jobber på skolen rektor straks, dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen krenker en eller flere elever?

Rektor svarer i RefLex at hun har gjort de som jobber på skolen kjent med at de skal varsle henne ved mistanke om at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever. Hun skriver at de følger skolens prosedyre for opplæringsloven § 9 A, og at skoleeier også blir informert i disse tilfellene. Lærerne bekrefter i RefLex at de har fått denne informasjonen av rektor. På spørsmål om rektor har bestemt hvordan de som jobber på skolen skal varsle, svarer rektor at det er bestemt at de som jobber på skolen skal følge «prosedyre trinn 4 og 5». Flere lærere svarer nei på dette spørsmålet i RefLex, men skriver at de har blitt gjort kjent med dette gjennom verneombudet. Enkelte lærere svarer ja, og viser til skolens skjema for 9 A-saker.

I skolens «prosedyre for opplæringsloven § 9 A; Elevenes skolemiljø», står det under punkt 4, trinn 4 og 5 at alle ansatte på skolen har ansvar for å varsle rektor ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og at rektor har ansvar for å varsle skoleeier ved krenkelser fra noen som jobber ved skolen. Det vises til dokumentet «elevenes skolemiljø: varslingsplikten» og at varselet skal sendes i elevens ePhortemappe.

I intervju sier rektor at det er samme fremgangsmåte for å varsle rektor dersom en som jobber på skolen har mistanke om at en annen som jobber på skolen krenker en eller flere elever, som det er ved andre skolemiljø saker. De som jobber på skolen skal bruke varslingsskjemaet. Rektor sier imidlertid at de ikke har hatt slike saker. Fremgangsmåten videre er at rektor informerer skoleeier.

Lærerne svarer i intervju at de bruker varslingsskjema også i saker hvor de mistenker at en elev blir krenket av en voksen. I intervju svarer merkantilt ansatte at dersom en voksen krenker en elev skal man gå rett til rektor.



Varsler rektor skoleeier straks? Varsler de som jobber på skolen direkte til skoleeier dersom det er rektor eller en i skoleledelsen som krenker en eller flere elever?

På spørsmålet om rektor har gjort de som jobber på skolen kjent med at de i stedet skal varsle direkte til skoleeier hvis mistanken gjelder en i skoleledelsen, svarer rektor ja. Rektor utdyper svaret med at skoleeier kan varsels direkte, og at de ansatte har fått informasjon om dette. Videre opplyser hun at varslet kan gå via henne som rektor. De fleste lærerne svarer i RefLex at de ikke er blitt gjort kjent med at de skal varsle direkte til skoleeier dersom mistanken gjelder en i skoleledelsen. Enkelte lærere utdyper imidlertid svaret med at «all fornuft tilsier det».

Lærerne svarer i intervju at de skal varsle direkte til skoleeier dersom mistanken gjelder en i skoleledelsen. Avdelingslederne svarer at rutinen i slike tilfeller er den samme som ellers. Men at skoleeier skal varsles. Merkantilt ansatte sier i intervju at dersom rektor eller avdelingsleder krenker en eller flere elever skal man varsle rett til kommunen.

Rektor sier i intervju at hun ikke har gitt de som jobber på skolen informasjon om hvordan de skal ta kontakt med skoleeier, men at de kan ta kontakt direkte. Hun mener det ikke er sikkert nok å bruke e-post, og at det derfor kan brukes «avviksmeldinger». De som jobber på skolen kan også ta kontakt med verneombudet.

På spørsmålet om rektor har gjort alle som jobber ved skolen kjent med at de skal varsle rektor eller eventuelt skoleeier straks, svarer rektor ja. Hun utdyper at ferdig utfylt varslingsskjema skal leveres til rektor så snart som mulig. Alle lærerne svarer ja i RefLex på dette spørsmålet. Lærerne svarer i intervju at de skal varsle raskt når de har mistanke om at en som jobber på skolen krenker en eller flere elever.

Får elevene som har blitt krenket beskjed om at rektor eller skoleeier blir varslet?

Rektor svarer i RefLex at eleven alltid får beskjed om at rektor blir varslet om saken. Lærerne svarer også ja på dette spørsmålet i RefLex. Ingen begrunner svarene. I intervju sier rektor at eleven får beskjed enten før eller etter at rektor eller skoleeier blir varslet, avhengig av situasjonen i saken.

Dokumenterer skolen tilfeller der en som jobber på skolen varsler ved mistanke om at en annen som jobber på skolen krenker en eller flere elever?

På spørsmålet om skolen dokumenterer tilfeller der en som jobber på skolen varsler ved mistanke om at en annen som jobber på skolen, har krenket en eller flere elever svarer rektor ja. Rektor svarer at varslingsskjema blir registrert, og at det her er en beskrivelse av saken. Flere lærere svarer nei på samme spørsmål og enkelte utdyper svaret og skriver at de ikke dokumenterer ved mistanke.

Ingen av lærerne har varslet rektor om mistanke om at en som jobber ved skolen har krenket en eller flere elever, eller vært involvert i slike saker på annen måte.

Fylkesmannens vurderinger

Rektor må sikre at alle som jobber på skolen varsler rektor straks dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen krenker en eller flere elever, eller at de varsler direkte til skoleeier dersom mistanken gjelder en i skoleledelsen. Rektor må ha bestemt en fast fremgangsmåte for å sikre dette. Rektor må videre følge opp at alle som jobber på skolen følger denne fremgangsmåten i praksis.

Skolen har ikke hatt slike saker, og det vil derfor være avgjørende for vår videre vurdering om rektor har gjort alle som jobber på skolen, kjent med fremgangsmåten for å varsle rektor straks og varsle direkte til skoleeier dersom mistanken gjelder en i skoleledelsen.



Ut ifra besvarelsene i RefLex og intervjuene vurderer Fylkesmannen at skolen har sannsynliggjort at rektor har sikret at de ansatte er informert om fremgangsmåten for å varsle rektor straks. Dette har rektor gjort både via informasjon fra henne og gjennom verneombudet.

Kravet i oppl. § 9 A-5 er videre at skoleeier skal varsles direkte av den som får mistanke eller kjennskap til at en elev blir krenket av en i skolens ledelse. Ut ifra skolens prosedyre for oppl. kap 9 A, er det uklart for Fylkesmannen om det kun er rektor som skal varsle skoleeier og i hvilke tilfeller det er de ansatte som skal varsle direkte.

Vi legger likevel vekt på at det gjennom intervjuene med avdelingslederne, lærerne og øvrige ansatte, kommer frem at skoleeier skal varsles direkte dersom det er noen i ledelsen som krenker elever.

Fylkesmannen vurderer at skolen har sikret at de ansatte kjenner til at man skal varsle rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, og skoleeier dersom den ansatte mistenker eller har kjennskap til at en i skoleledelsen krenker en elev. Vi ser videre at skolen har sikret at ansatte kjenner til at det skal varsles straks.

Når det gjelder dokumentasjonskravet ser vi at varsler til rektor vil bli dokumentert dersom de som jobber på skolen alltid bruker varslingsskjemaet. Det er imidlertid uklart hvordan skoleeier skal varsles, og om varslingsskjema skal benyttes også her. Fylkesmannen understreker at skolens framgangsmåte må sikre at det dokumenteres i alle tilfeller hvor en som jobber på skolen har varslet rektor eller skoleeier. Dokumentasjonen skal også vise at eleven blir informert om at det varsles. I tilsynet har ikke Fylkesmannen mottatt elevdokumentasjon som viser/omhandler hvordan skolen dokumenterer tilfeller hvor rektor eller skoleeier har blitt varslet om at en som jobber på skolen krenker en eller flere elever. Det er følgelig ikke grunnlag for å vurdere dokumentasjonskravet.

Fylkesmannens konklusjon

Rektor har gjort alle som jobber på skolen kjent med at de straks skal varsle rektor/skoleeier dersom de får mistanke eller kjennskap til at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever.

Lovkravet er 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

I RefLex svarer rektor at skolen alltid undersøker saken ved mistanke om at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever. Hun skriver at de alltid undersøker saker der det er mistanke om at elever ikke har det trygt og godt på skolen.



På spørsmålet om de undersøker saken straks, svarer rektor ja, og utdyper dette med at skolen undersøker saken så raskt som mulig for å sikre at eleven får et trygt skolemiljø, og at nødvendige tiltak blir satt inn i saken så fort som mulig.

I intervju sier lærerne at de ikke har fått informasjon om hvordan undersøkelser skal gjennomføres i saker hvor det er mistanke om at en voksen har krenket en eller flere elever. Avdelingslederne sier at det er felles for alle undersøkelser at det skal gjennomføres samtaler med eleven, og at det i tillegg i slike tilfeller også skal gjennomføres samtaler med den voksne.

Det er ikke beskrevet i skolens prosedyre hvordan det skal undersøkes i tilfeller hvor det er mistanke om at en som jobber på skolen krenker en eller flere elever.

Rektor svarer i RefLex at undersøkelsene alltid får frem fakta om situasjonen og om elevene opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Hun skriver at skolen undersøker saken på en tilstrekkelig måte for å få nok fakta fram i saken. Elevens stemme er viktig, og skolen gjennomfører observasjoner om nødvendig. I intervju sier rektor at de setter inn flere undersøkelser dersom det er behov for det for å få fram fakta om situasjonen.

På spørsmål om involverte elever alltid blir hørt når skolen undersøker saker, svarer rektor «ja». Hun skriver at elever som er involverte blir alltid hørt, og at samtaler med eleven gjennomføres av den eleven er trygg på. Foreldrene kan være med i samtalen hvis det er et ønske fra eleven.

Rektor svarer i RefLex at skolen dokumenterer hvordan det undersøkes ved mistanke om at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever. Hun skriver at notater og referater fra samtaler og møter med de involverte blir dokumentert, og at observasjonslogger blir skrevet.

Fylkesmannens vurderinger

Rektor må ha en bestemt framgangsmåte som sikrer at skolen undersøker alle saker, og at det blir gjort tilstrekkelig grundig. Rektor må følge opp at de som jobber på skolen undersøker i samsvar med framgangsmåten, dersom rektor ikke selv undersøker sakene.

Skolen har ikke hatt slike saker, og det vil bli avgjørende for vår videre vurdering om rektor har gjort det som er nødvendig for at saken blir undersøkt straks, hvis skolen får en slik sak.

Skolen har ingen skriftlig framgangsmåte for hvordan det skal undersøkes når en som jobber på skolen har mistanke om eller kjennskap til at en eller flere elever blir krenket av en annen som jobber på skolen.

Dette fremkommer også i intervjuene med ansatte ved skolen at de ikke kjenner til hvordan skolen skal gå frem ved undersøkelse av slike saker.

Fylkesmannen finner det på denne bakgrunn ikke sannsynliggjort at skolen har gjort det som er nødvendig for at saken blir undersøkt straks, dersom skolen får en slik sak.

Fylkesmannens konklusjon

Skolen har ikke en bestemt framgangsmåte som sikrer at saken straks blir tilstrekkelig grundig undersøkt. 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 opplæringsloven § 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 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?

I RefLex svarer rektor og lærere at det lages en skriftlig aktivitetsplan i tråd med lovkravet. I svarene vises det til mal for aktivitetsplan. I skolens *Prosedyre for Opplæringsloven § 9A; Elevenes skolemiljø*, vises det til at malen ligger tilgjengelig i *ePhorte*.

I intervjuet svarer rektor at det lages en aktivitetsplan dersom det settes inn tiltak i en sak. Avdelingsledere, sammen med sosiallærer, bekrefter dette og forteller at ansvaret for å følge opp saken er delegert og at tiltaksplanen lages av den som varsler som igjen returnerer planen til rektor eller avdelingsleder. Lærerne svarer at dersom undersøkelsene avdekker behov for tiltak, utarbeides disse i samarbeid med eleven som igjen får en kopi av planen. Rektor svarer i intervjuet at skolen som regel går gjennom planen i et møte med foresatte og eleven. Dersom planen ikke deles ut i møtet, sendes den i posten. Skolen vet ikke om foresatte viser planen til eleven.

Intervjuene med elevene avdekker at de har pratet med noen voksne på skolen om situasjonene som har oppstått og at det ble fylt ut et skjema. De opplevde ikke at de ble presentert en aktivitetsplan.

I elevdokumentasjonen som Fylkesmannen fikk tilsendt fremgår det at skolen har utarbeidet en aktivitetsplan i alle sakene og at skolens mal er brukt. Aktivitetsplanene er utarbeidet kort tid etter at varslings skjemaet (varierer mellom en til åtte virkedager). Utvalget av aktivitetsplanene spenner over en tidsperiode fra november 2017 til februar 2019 og representerer alle årstrinn. Aktivitetsplanen inneholder skjematisk rubrikker for *elevens navn og tilhørighet, beskrivelse av problem og bakgrunnsinformasjon, skolens undersøkelse av saken, tiltaksplan og sluttevaluering*. Under tiltaksplan er det rubrikker for *beskrivelse av tiltak, ansvarlig for gjennomføringen, dato, om elev og foresatte er hørt og evaluering*.

I alle aktivitetsplanene fremkommer det hvilken elev planen gjelder. Under problembeskrivelsen varierer innholdet fra korte beskrivelser av elevens opplevelse til lengre og mere sammensatte beskrivelser av situasjonene og bakenforliggende faktorer. Alle planene inneholder tiltaksbeskrivelser og dato/periode for når tiltaket/ene skal gjennomføres. Ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene er synliggjort ved å påføre navn og/eller tittel. Alle planene inneholder informasjon om evaluering av tiltakene. Dette fremkommer ulikt i planene enten som dato for evalueringsmøte, en konkret evaluering av enkelttiltak og/eller en sluttvurdering (Sluttvurdering er eget punkt i alle planene.).



Får eleven og foreldrene aktivitetsplanen fra skolen?

I RefLex svarer rektor at skolen setter inn tiltak i dialog med eleven og foresatte og aktivitetsplanen blir sendt hjem til eleven og foresatte som saken gjelder. Lærerne svarer bekreftende på samme spørsmål.

I intervjuet svarer rektor at det lages en aktivitetsplan dersom det settes inn tiltak i en sak. Avdelingsledere, sammen med sosiallærer, bekrefter dette og forteller at ansvaret for å følge opp saken er delegert og at tiltaksplanen lages av den som varsler som igjen returnerer planen til rektor eller avdelingsleder. Lærerne svarer at dersom undersøkelsene avdekker behov for tiltak, utarbeides disse i samarbeid med eleven som igjen får en kopi av planen. Rektor svarer i intervjuet at skolen som regel går gjennom planen i et møte med foresatte og eleven. Dersom planen ikke deles ut i møtet, sendes den i posten. Skolen vet ikke om foresatte viser planen til eleven.

Intervjuene med elevene avdekker at de har pratet med noen voksne på skolen om situasjonene som har oppstått og at det ble fylt ut et skjema. De opplevde ikke at de ble presentert en aktivitetsplan.

Dokumentasjonen fra skolen viser at elevene og foresatte er hørt i forbindelse med *varslingskjemaet*, utarbeidelsen av tiltak, evaluering og/eller i møter med skolen.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen ser av dokumentasjonen at skolen lager en skriftlig plan som beskriver 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. Minimumskravet i loven er derfor oppfylt. Det fremkommer også at skolen utarbeider tiltakene i samarbeid med eleven eller eleven og foresatte sammen og at aktivitetsplanen deretter gis dem. Dersom planen ikke ferdigstilles i felleskap, sendes planen hjem per post. Samtidig gir elevene i intervju, uttrykk for at de har hatt en samtale med voksne på skolen og situasjonen og hvordan dette kan løses, men at det er uklart for dem om de da konkret har blitt presentert for tiltakene knyttet til aktivitetsplanen. 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 bør derfor i sitt videre arbeid sørge for at eleven blir forklart dette. Fylkesmannen mener likevel at skolen har sannsynliggjort at planen gjøres kjent for eleven og foresatte ved rutinen om at planen sendes hjem.

Fylkesmannens konklusjon

Skolen lager en skriftlig plan i tråd med kravene i § 9 A-4, sjette ledd, når den setter inn tiltak i en sak. Eleven og foreldrene som saken gjelder, får aktivitetsplanen fra skolen.

Lovkravet er 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 opplæringsloven § 9 A-9 første ledd.

Fylkesmannens undersøkelser

Følger rektor opp at skolen gjennomfører tiltakene?

Rektor svarer i RefLex at aktivitetsplanene gjennomføres slik det står beskrevet, men kan endres i dialog med eleven og foresatte. Lærerne svarer bekreftende på samme spørsmål. Både rektor og lærere svarer ja på at skolen dokumenterer gjennomføringen av tiltak i tråd med aktivitetsplanen.

I intervju utdyper rektor besvarelsen og forteller at det varierer hvem som utarbeider planen, men at rektor alltid får aktivitetsplanen når den er utarbeidet. Dette skjer raskt, gjerne innen fem dager. Rektor skaffer seg på den måten oversikt og kontroll over sakene. Rektor eller avdelingsledere er med på evalueringsmøtene og sikrer på den måten at planen blir gjennomført. Ved mindre alvorlige saker kan det hende at saken følges opp ved telefonsamtaler med hjemmet. Lærerne svarer at tiltakene evalueres underveis, sammen med eleven. Avdelingsledere forteller at tiltakene evalueres i møter, men også løpende da enkelte tiltak for eksempel ikke lar seg gjennomføre.

I elevdokumentasjonen (tilsendte aktivitetsplaner) kommer det frem at skolen har evaluert tiltakene enkeltvis, ved sluttvurdering og /eller i evalueringsmøte. Dette er dokumentert i form av notater i rubrikken for vurdering tilhørende hvert tiltak og eller i rubrikken for sluttvurdering. Skolen har også dokumentert evalueringsmøter ved referat/notat.

Innhenter skolen tilstrekkelig informasjon for å kunne evaluere om tiltakene virker?

I RefLex svarer rektor og lærere bekreftende på at skolen innhenter nødvendig informasjon om tiltakene har virket, at elevene blir spurt om hvordan tiltakene har virket og hvilke endringer eleven ønsker. Rektor viser også til at planen blir utarbeidet i dialog med de involverte og at elevene er med på evalueringen. Enkelte lærere har skrevet at tiltakene evalueres med eleven kontinuerlig. Rektor skiver også at det i samarbeidsmøtene (der elev, foresatt og kontaktlærer deltar sammen med en fra ledelsen) gjøres en avklaring av om tiltakene er tilstrekkelige. I intervju bekreftes dette ved at lærere forteller at lærere eller den som har ansvaret for de enkelte tiltakene snakker med eleven underveis, ser hvordan det er gått og setter datoer for ny evaluering. Avdelingsledere viser til evalueringsmøtene og at man snakker med eleven underveis. Ofte er det samtaler med eleven en gang per uke. Rektor sier i intervju at samtaler og observasjon legges til grunn for å vurdere om tiltakene har fungert og at det er elevens syn som er avgjørende også der skolen ser at eleven har det bra, men eleven uttrykker at den ikke føler seg trygg. Fylkesmannen viser også til avsnittet ovenfor der det står at rektor eller avdelingsledere er med på evalueringsmøtene.

I intervju bekreftet de fleste elevene at de hadde hatt samtaler med en voksen om hvordan det hadde gått og om de selv hadde tanker om hva som kunne bedre situasjonen.

Tilpasser skolen tiltakene?

I RefLex svarer lærerne og rektor ja på at tiltakene alltid tilpasses. Rektor skriver i tillegg at tiltakene tilpasses etter den det gjelder og at tiltakene må endres eller det må settes inn nye tiltak helt til



eleven har det trygt og godt. Rektor sier i intervju at tiltakene avsluttes når eleven sier at den ikke har det vanskelig lengre og at det er greit. Enkelte tiltak kan bli permanente for at eleven skal ha det trygt og godt (eks. klassebytte). Ved permanente tiltak kan planen avsluttes. Det opprettes da en ny plan dersom det skjer nye ting. Skolen informerer eleven og foresatte ved avslutning og sammenfaller nesten alltid med et møte der det er enighet om dette. Avdelingslederne sier at aktivitetsplanen avsluttes når eleven er trygg. Enkelte ganger avsluttes ikke planen da noen tiltak trappes ned over tid.

I elevdokumentasjonen fremkommer det at tiltakene er tilpasset det som er beskrevet som problemet i saken og at tiltak er endret på bakgrunn av informasjonen skolen har innhentet underveis. Dokumentasjonen viser også eksempler på at saker har blitt avsluttet og at det er blitt opprettet nye tiltak/ny aktivitetsplan ved behov. I sakene som er avsluttet er det dokumentert at dette er gjort etter dialog med elev og foresatte.

Informerer skolen om retten til å melde saken til fylkesmannen?

Rektor og lærere svarer i RefLex at de informerer elever og foreldre om at de kan melde saken sin til fylkesmannen. Rektor skriver også at denne informasjonen gis på høstens foreldremøter og at den ligger tilgjengelig på ITL, foreldrebruker.

I intervju sier rektor at informasjon om retten til å melde saken til fylkesmannen står omtalt i *Blåboka* som også ligger tilgjengelig på skolens nettside. Elevene får denne informasjonen av kontaktlærer ved gjennomgang av *Blåboka*. Lærerne opplyser om at dette er sagt i klassen og i forbindelse med Fylkesmannens tilsyn.

I elevdokumentasjonen fremkommer det ikke at informasjonen at elever og foreldre som mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten, kan melde saken sin til fylkesmannen. Ingen elever oppgir i intervju at de har mottatt informasjon om dette eller blitt gjort kjent med denne muligheten.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen mener skolen har sannsynliggjort at tiltakene gjennomføres i tråd med planene og dokumentert dette ved anmerkninger i planene og/eller ved evalueringsmøter. Det fremkommer av elevdokumentasjonen at skolen har innhentet informasjon om hvordan tiltakene har virket gjennom samtaler med elevene og foresatte og i evalueringsmøter der avdelingsledere eller rektor har deltatt. I elevintervjuene ga enkelte elever uttrykk for at de hadde pratet om skolemiljøet med en voksen på skolen, men at det ikke var tydelig for dem hvilke tiltak det var snakk om eller at disse ble evaluert. Av dokumentasjonen fremkommer det at skolen har avsluttet aktivitetsplaner der elevene har gitt uttrykk for at de har fått det trygt og godt på skolen og at skolen har lagt til tiltak og/eller laget en ny aktivitetsplan der behovet har endret seg.

Skolen har muntlig gjort rede for at den informerer elever og foreldre som mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten om at de kan melde saken sin til fylkesmannen og vist til at informasjonen gis muntlig til elevene og foresatte og at informasjonen videre er tilgjengelig på skolens nettsider. Tilsvarende informasjon fremkommer ikke i skolens dokumentasjon og i intervju oppga ingen av elevene å ha mottatt denne informasjonen fra skolen. 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 oppfyller 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 ved gjennomgang av «Blåboka» ved skolestart, på foreldremøter og gjennom en link på hjemmesiden, ikke gir ikke elevene og foresatte denne informasjonen i tilstrekkelig grad.



Fylkesmannens konklusjon

Rektor følger opp at skolen gjennomfører tiltakene i tråd med aktivitetsplanen og innhenter tilstrekkelig informasjon om hvordan tiltakene har virket, inkludert elevens syn på hvordan tiltakene har virket, og hvilke endringer eleven ønsker. Skolen oppfyller ikke plikten til å informere elever og foreldre om at de kan melde saken til fylkesmannen.

Lovkravet er ikke oppfylt.



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 opplæringsloven med forskrift blir oppfylt. Videre skal skoleeier ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene. Dette følger av opplæringsloven § 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. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

For at systemet skal være forsvarlig, må skoleeier innhente og vurdere informasjon om skolens 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 skolens 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 skolens 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 opplæringsloven § 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 skolens 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

Skoleeier svarer «ja» på spørsmål i RefLex om kommunen innhenter informasjon om hvordan skolene ivaretar 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. Kommunen viser til sin prosedyre «Prosedyre for opplæringsloven §9a; Elevenes skolemiljø». Videre beskriver kommunen at elevenes skolemiljø er tema på ledermøter hver desember og i oktober for å revidere og korrigere egen prosedyre. Hvordan kommunen innhenter informasjon om skolens praksis følger av kommunens system for oppfølging av skolens tilstand og utvikling. Dette er også tema på ledersamtaler mellom rektor og skolesjef. Skolesjefen får videre beskjed om, og mulighet til å følge opp skolene og skolens gjøremål gjennom verktøyet 13.10.no.

Rektor bekrefter i RefLex at skolen følger kommunens prosedyre for skolemiljø, og at skolemiljø er tema på ledermøter og ledersamtaler. Rektor beskriver at skolemiljø er oppført som et gjøremål i august, og at skolene har felles maler for varsling ved mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt.



Kommunens prosedyre beskriver hvem som har ansvar og myndighet i skolemiljø saker, hvordan de skal gjennomføres, og hvordan de skal dokumenteres og registreres. Videre har skoleeier beskrevet gjøremål, ledersamtaler og ledermøter i dokumentene «Gjøremål og ledersamtaler i forbindelse med skolebasert utviklingsarbeid» og «Ledermøter; kvalitetssikring av Opplæringsloven (§13.10)». Her står det blant annet at skoleeier gjennomfører ledermøter, ledersamtaler og fører internkontroll etter opplæringsloven § 13-10 to ganger i løpet av skoleåret.

I intervju sier skoleeier at aktivitetsplaner er tema på felles ledermøter, og at det her diskuteres hvordan aktivitetsplaner skal utformes og følges opp. Enkelt saker diskuteres ikke på fellesmøter, men de diskuterer problemstillinger og eksempler til erfaringsutveksling. Skoleeier blir ellers involvert i enkelte individuelle saker, enten ved at skolene tar kontakt eller ved at skoleeier selv tar initiativ. Skoleeier har ikke et system der de samler alle aktivitetsplanene i kommunen, eller har en samlet oversikt over enkelt saker. Aktivitetsplaner lagres i enkeltelevelenes ePhortemapper, og det er derfor utfordrende for skoleeier å ha total oversikt. Skoleeier forteller at det jobbes med en ordning der aktivitetsplaner kan markeres, samles eller spores. Per i dag er det kun mulig for skoleeier å finne enkelt saker dersom disse er kjent for skoleeier, og det påhviler derfor et ansvar på rektorene å informere om hvilke saker de har pågående.

Skoleeier mener likevel at den har god oversikt over hvordan skolene jobber med aktivitetsplikten gjennom hyppig kontakt med rektorene, både gjennom formelle og uformelle samtaler.

Skoleeier forteller at det gjennomføres internkontroller på utvalgte skoler to ganger i året. Kommunen velger i forkant av internkontrollene ut temaer som det skal føres kontroll med. Temaene velges ut på bakgrunn av hva som er aktuelle temaer for kommunen. I år har kommunen valgt å føre kontroll med temaene spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Hvilke skoler som det føres kontroll med velges ut gjennom loddtrekning. Skoleeier har bestemt en fast prosedyre for hvordan kontrollene skal gjennomføres. Skoleeier sier at de har valgt å følge samme framgangsmåte som Fylkesmannens tilsyn. Skoleeier ser på hvordan skolene følger kommunens retningslinjer, og ber om dokumentasjon i enkelt saker for å ta stikkprøver av skolenes praksis. Skoleeier følger opp skolene i etterkant av internkontrollen.

Etter nytt kapittel 9 A i opplæringsloven tredde i kraft høsten 2017, har skoleeier ført internkontroll med skolemiljø som tema én gang. Utover saker kommunen har vært involvert i, har den ikke innhentet stikkprøver, eller på eget initiativ bedt om informasjon om hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten sin i enkelt saker.

I intervju forteller rektor at skoleeier innhenter informasjon om hvordan skolen oppfyller aktivitetsplikten gjennom ledermøter, ledersamtaler og interne tilsyn. På ledermøter utveksler skolene erfaringer knyttet til aktivitetsplikten. Rektor sier at det er en delingskultur mellom rektorene, og at de lærer av hverandre. Skoleeier er aktivt med i møter hvor de ulike delpliktene drøftes, og får slik informasjon om skolenes praksis. Skoleeier og rektor går igjennom prosedyrer, og snakker om utfordringer knyttet til aktivitetsplikten i ledersamtaler. Skolene involverer også skoleeier dersom de trenger ekstra ressurser, eller hjelp i enkelt saker. Utover dette innhenter ikke skoleeier på eget initiativ informasjon i enkelt saker utenom de interne tilsynene.

Fylkesmannens vurderinger

Vurderingstemaet er om skoleeier innhenter relevant og tilstrekkelig informasjon om hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten, og om dette gjøres jevnlig. For at informasjonen skoleeier innhenter skal være tilstrekkelig, må den basere seg på flere kilder.

Skoleeier innhenter informasjon om skolenes praksis gjennom felles ledermøter, og ledersamtaler mellom virksomhetsleder og rektorene. Skoleeier får her informasjon om antall saker på den enkelte



skole, og hvilke utfordringer de har. Det settes også av god tid til å drøfte problemstillinger knyttet til aktivitetsplikten rektorene imellom i ledermøtene. Skoleeier tar del i disse drøftelsene, og får slik informasjon om hvordan skolene jobber. Rektorene tar også kontakt med skoleeier for hjelp og veiledning i enkeltsaker. Skoleeier har ingen total oversikt over skolenes aktivitetsplaner, men er involvert i noen saker. Enten fordi skolene ber om veiledning, fordi de er alvorlige, eller fordi saken har blitt meldt til Fylkesmannen.

Felles prosedyrer og maler, samt erfaringsutveksling mellom skolene er med på å sikre lik praksis på skolene. Dette gjør at skoleeier kan ha en viss oversikt over skolenes praksis. Samtidig får skoleeier informasjon om hvordan skolene jobber gjennom møter og samtaler med rektorene. For at informasjonen skoleeier innhenter skal være tilstrekkelig for å gi skoleeier et riktig bilde av hva som er skolenes praksis, må imidlertid informasjonen basere seg på flere kilder.

Skoleeier innhenter også informasjon om skolenes praksis gjennom internkontroller. Dette gjøres gjennom inngående undersøkelser av skolenes praksis, hvor det kontrolleres at skolene følger felles prosedyrer. Det gjennomføres samtaler med ledelse, ansatte og elever, samt tas stikkprøver av elevdokumentasjon. Fylkesmannen mener dette er et egnet verktøy for å skaffe informasjon om den enkelte skoles praksis på et gitt område. En slik metode er imidlertid både ressurs- og tidkrevende, og skoleeier vil ikke kunne gjennomføre slike kontroller innenfor hele opplæringslovens område på alle skolene i kommunen årlig. Det er derfor viktig at kommunens system er basert på gode risikovurderinger, både for valg av tema og hvilken skole kommunen skal kontrollere.

Skoleeier forteller at valg av skole gjøres på bakgrunn av loddtrekning. Fylkesmannen mener dette ikke tilfredsstillende kravet til et forsvarlig system. Kommunens system må være fleksibelt, slik at den har anledning til å innhente informasjon når risikoen tilsier det. Skoleeier gjennomfører planlagte tilsyn to ganger i året. Det er imidlertid ikke dokumentert at skoleeier innhenter informasjon, for eksempel gjennom stikkprøver, utover dette, dersom risikovurderinger skulle tilsa at det var nødvendig. Det er videre ikke dokumentert om skoleeier har vurdert om enkelte temaer bør kontrolleres hyppigere enn andre, på bakgrunn av hvor alvorlige konsekvenser et regelverksbrudd innenfor det enkelte temaet har for elevene.

Fylkesmannen mener at elevenes skolemiljø er et område som særlig krever jevnlig kontroll av skoleeier, nettopp fordi regelverksbrudd her har store konsekvenser for elevene. Skoleeier opplyser at det kun har blitt gjennomført internkontroll med elevenes skolemiljø som tema én gang etter 2017, og ved kun én skole. Videre opplyser skoleeier at det ikke innhentes informasjon om skolenes praksis utover samtaler med skolelederne og involvering i enkelte saker. Dette er etter Fylkesmannens vurdering ikke jevnlig nok.

Fylkesmannen finner, på bakgrunn av dette, at det ikke er sannsynliggjort at skoleeier innhenter tilstrekkelig informasjon om skolenes oppfyllelse av aktivitetsplikten, både når det gjelder plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke, sette inn tiltak, og plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak. Skoleeier må innhente informasjon for å avdekke avvik i skolenes praksis når det gjelder oppfyllelsen av hele aktivitetsplikten. Elevenes rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A er en sentral og sterk rettighet, og det tilsier at kommunen må ha et system som både baserer seg på å innhente informasjon gjennom faste og tilfeldige kontroller, stikkprøver og undersøkelser på bakgrunn av risikovurderinger.

At vi har avdekket flere lovbrudd på Råholt ungdomsskole i dette tilsynet tyder på at kommunen ikke har innhentet tilstrekkelig informasjon til å selv avdekke avvik ved skolens praksis. Kommunen har for eksempel ikke avdekket at skolen ikke har en tilstrekkelig klar fremgangsmåte for varsling ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt 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

I RefLex svarer skoleeier at den 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 viser til kommunens prosedyre for opplæringsloven § 9 A. I punkt 4 «gjennomføring», trinn 5, står det at rektor har en plikt til å varsle skoleeier om slike krenkelser etter oppl. § 9 A-5. Varslene skal sendes i elevens ephortemappe. Skoleeier har ikke beskrevet hvordan sakene videre følges opp av kommunen, eller hva som er felles prosedyre for skolene. Det er heller ikke beskrevet hva som er praksis dersom det er en i skoleledelsen som krenker en eller flere elever.

Fylkesmannens vurderinger

Etter regelverket skal rektorene varsle skoleeier når de får et varsel om at en som jobber på skolen krenker en eller flere elever. Som følge av dette vil skoleeier få en total oversikt over saker der en voksen på skolen har krenket elever. Skoleeier har imidlertid ikke beskrevet hvordan den involverer seg i slike saker.

Fylkesmannen legger til grunn at informasjon om skolenes praksis i saker etter oppl. § 9 A-5, innhentes på samme måte som saker etter oppl. § 9 A-4. Vi har under punkt 10.1 begrunnet og vurdert dette som mangelfullt. På bakgrunn av dette mener vi det ikke innhentes tilstrekkelig informasjon hyppig nok til å avdekke om skolene faktisk følger kommunens felles prosedyrer.

Vi bemerker også at det ikke er beskrevet i kommunens prosedyre hvordan skoleeier kontrollerer om skolene følger varslingsrutinene til skoleeier. Det fremgår heller ikke av planen at skoleeier har definert hva som skal til for at skoleeier skal varsles.

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

Kommunen svarer i RefLex at den innhenter informasjon om hvordan elevene opplever at skolene ivaretar aktivitetsplikten gjennom analyser av elevundersøkelsen. Elevenes læringsmiljø kartlegges hvert år gjennom elevundersøkelsen på 7. og 10. trinn. Elevundersøkelsen er tema på ledersamtale mellom skoleeier og rektor, og på ledermøtet i februar.

Skolene foretar årlig en egenvurdering knyttet til kommunens fokusområder. I denne må skolene vurdere om alle foresatte ved skolen opplever å bli tatt med i samarbeidet om skolens læringsmiljø. Egenvurderingen brukes i utgangspunktet på egen skole for vurdering og refleksjon, men er også nyttig informasjon til skoleeier i forbindelse med utarbeidelsen av tilstandsrapport i kommunen.

Fylkesmannens vurdering

Skolemiljøet angår først og fremst elevene, og elevene har rett til å bli hørt i saker som angår dem. Skoleeier kan for eksempel få informasjon om elevenes synspunkter på hvordan skolen ivaretar aktivitetsplikten fra Elevundersøkelsen, samt andre trivselsundersøkelser.



Fylkesmannen finner det 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 opplæringsloven (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

I RefLex svarer skoleeier at de har kjennskap til de ulike delene av aktivitetsplikten og hva som skal til for å oppfylle dem. Skoleeier viser til egen prosedyre som beskriver innholdet i opplæringsloven, og til vedlagte maler. I intervju sier skoleeier at elevenes skolemiljø og aktivitetsplikten er et tema på nesten alle fellesmøter. To av skolene i kommunen har fulgt et opplegg fra Læringsmiljøsentret i Stavanger, og har i fellesmøter delt sine erfaringer med de andre skolene. Møtene brukes også til å utveksle erfaringer mellom skolene og skoleeier, samt at det informeres om saker som har blitt behandlet av Fylkesmannen. Skoleeier har også aktivt deltatt på disse møtene. Videre sier skoleeier at de har satt seg inn i regelverket med forskrifter, vært på regelverkssamlinger med Fylkesmannen og at kommunen deltar i et ledernetttverk for Akershus, og et nettverk for Øvre Romerike.

Skoleeier svarer på spørsmål i RefLex om skoleeier bruker informasjon den har om skolens praksis til å vurdere om skolene oppfyller aktivitetsplikten at rektorene følges opp i fast evaluering i ledermøter hvert år. Videre viser skoleeier til at det gjennomføres interne tilsyn med utvalgte skoler hvert semester. Skoleeier svarer imidlertid her at skolemiljø enda ikke har vært tema for et slikt tilsyn ennå. I intervju sier skoleeier at den vurderer skolens praksis både gjennom tilsynene, og i enkeltsaker der kommunen blir involvert. I slike tilfeller vurderer kommunen om prosedyrene på skolen blir fulgt.

Fylkesmannens vurderinger

For å kunne vurdere om skolene oppfyller 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 den. Etter Fylkesmannens vurdering har skoleeier tilstrekkelig kjennskap til hvilke krav som følger av regelverket, og hva som skal til for å oppfylle dem.

Skoleeier må bruke informasjonen den innhenter om skolens praksis til å vurdere om praksisen er i samsvar med opplæringsloven med forskrift. Skoleeier har sannsynliggjort at den vurderer skolens praksis gjennom samtaler med den enkelte rektor, og gjennom å delta på drøftelser om aktivitetsplikten i ledermøter. Skoleeier vurderer også skolens praksis når den er involvert i enkeltsaker. Videre blir skolens praksis nøye vurdert gjennom interne tilsyn/ internkontroller.

Vi har imidlertid ovenfor konkludert med at skoleeier ikke innhenter relevant og tilstrekkelig informasjon ofte nok. Selv om skoleeier vurderer skolens praksis gjennom informasjonen den innhenter, vil ikke dette tilfredsstillende kravet til et forsvarlig system når avvik vil kunne pågå over lang tid før skoleeier avdekker disse.



Rettslig krav 10.5

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

Hvis skoleeier har avdekket at skolenes 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

Skoleeier svarer i RefLex at den sørger for at skolene endrer praksis hvis den vurderer at aktivitetsplikten ikke blir oppfylt. Kommunen viser til at informasjon og veiledning om regelverket, samt gjøremål for skolene er samlet på systemet 1310.no. Videre vil eventuelle avvik og skolenes praksis bli evaluert på ledermøter. Saker som har vært hos Fylkesmannen blir også drøftet i ledermøter, slik at skolene kan lære av de avvikene som blir påvist her. Skoleeier skriver også at endring av skolens praksis blir tatt opp i drøftinger mellom rektor og skolesjefen i utfordrende saker.

Skoleeier viser videre til at den får beskjed gjennom 1310.no dersom gjøremål på den enkelte skole ikke blir gjennomført, og at skoleeier kan følge opp dette. Gjennom felles prosedyrer og systemer for oppfølging mener skoleeier at den sikrer at regelverket blir fulgt.

Rektor skriver i RefLex at skolen har tett dialog med skoleeier i enkelte saker, og at skoleeier bistår i møter med foresatte og andre instanser når det er behov for det. Skolens praksis blir evaluert årlig i ledermøter, og felles problemstillinger blir drøftet i caser med de andre skolelederne.

I intervju sier skoleeier at avvik rettes opp ved at skoleeier snakker med skolene, og vurderer hva som må gjøres annerledes, og hva som skal til for at skolene gjennomfører dette. Skoleeier er opptatt av å identifisere hvor, og hva som gjør at skolen har avvik. Videre blir organisering og ressurser et spørsmål for skoleeier.

Rektor sier i intervju at hun ikke har opplevd at skoleeier har avdekket avvik på skolen. Hun mener likevel at skoleeier tar tak i avvik, og følger opp skolene dersom det skulle avdekkes mangler ved skolens praksis.

Fylkesmannens vurderinger

Skoleeier kan selv velge om den vil bestemme tiltak eller handlinger skolene må gjennomføre når den avdekker avvik, eller om skoleeier overlater til skolene å finne egnede rettetiltak. Dersom skoleeier overlater dette til skolene, må skoleeier forsikre seg om at tiltakene og handlingene er tilstrekkelige for å lukke avvikene på skolen. Skoleeier må i begge tilfeller følge opp at skolene oppfyller kravene i opplæringsloven. Hva som er tilstrekkelige og hensiktsmessige tiltak vil i stor grad avhenge av lokale forhold. Kommunen kan for eksempel bestemme og utarbeide nye framgangsmåter, rutiner og praksis, eller sørge for at skolene innarbeider allerede eksisterende framgangsmåter og rutiner. Noen ganger kan det være nødvendig å gi de som jobber på skolene kompetanse om hvilke krav som følger av aktivitetsplikten, og hva som skal til for å oppfylle disse kravene.

Tett dialog med skolene, samt felles prosedyrer og felles revidering og gjennomgang av disse er egnede måter å følge opp at skolene oppfyller kravene i aktivitetsplikten. Fylkesmannen ser at skoleeier er tett på skolene gjennom ledermøter, ledersamtaler og mer uformelle samtaler.



Kommunen har videre beskrevet at skolene følges opp i etterkant av internkontroller, dersom disse avdekker avvik i skolens praksis.

Fylkesmannen mener likevel at kommunens system som helhet ikke er forsvarlig. Vi har over konkludert med at skoleeier ikke sørger for å ha tilstrekkelig kunnskap om skolens praksis når det gjelder oppfyllelse av alle delene av aktivitetsplikten. Dette gjør at eventuelle regelverksbrudd på den enkelte skole kan foregå over lang tid før disse blir avdekket av skoleeier. Når det ikke er sannsynliggjort at skoleeier innhenter informasjon om skolens praksis jevnlig nok, vil vi heller ikke kunne vurdere om skoleeier sørger for varige endringer når praksis tilknyttet aktivitetsplikten bryter med regelverket.

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

Fylkesmannen konkluderer med at Eidsvoll kommune ikke innhenter relevant og tilstrekkelig informasjon om skolens praksis knyttet til aktivitetsplikten jevnlig nok. Dette medfører at kommunen ikke avdekker forhold som er i strid med regelverket tidsnok eller sørger for endring dersom praksis bryter med regelverket. Kravet til et forsvarlig system er derfor ikke oppfylt.



7. Forhåndsvarsel om pålegg om retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 6 konstatert brudd på regelverket.

I denne rapporten gir Fylkesmannen Eidsvoll kommune frist til å rette lovbrudd, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 1. mars 2020. Eidsvoll kommune må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at lovbruddene er rettet, og en redegjørelse for hvordan lovbrudd er rettet.

Dersom lovbrudd ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Fylkesmannen varsler at følgende fire pålegg kan bli aktuelle å vedta:

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

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Dokumenterer det den gjør for å oppfylle kravene til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø,
- Sørger for at alle som jobber på skolen, kjenner til hvordan de skal gripe mot krenkelses
- Følger opp at alle som jobber på skolen, griper inn mot krenkelses
- Dokumenterer hva den gjør for å oppfylle plikten til å gripe inn mot krenkelses
- Finner frem til en god løsning slik at 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,
- Gir eleven beskjed om at de kommer til å varsle rektor om saken,
- Dokumenterer hva den gjør for å oppfylle plikten til å varsle rektor,
- Avklarer hvilke saker de som jobber på skolen, skal varsle om straks og hvor raskt de skal varsle om andre saker,
- Følger opp at de som jobber på skolen, følger fremgangsmåten for varsling i praksis,
- Sørger for at fremgangsmåten sikrer at den undersøker alle saker tilstrekkelig grundig og at rektor følger opp at skolen undersøker alle saker i tråd med fremgangsmåten i praksis,
- Har en fremgangsmåte som sikrer at det settes inn tiltak som er tilpasset saken i type og omfang, og basert på elevens helhetlige behov og elevens beste,

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. opplæringsloven §§ 9 A-3, 9 A-4 og 9 A-5. kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Har en bestemt fremgangsmåte som sikrer at skolen undersøker slike saker straks.

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. opplæringsloven §§ 9 A-3, 9 A-4 og 9 A-9.

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Informerer elever og foreldre om at de kan melde saken sin til fylkesmannen dersom de mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten.



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

- Kommunen 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,
- Kommunen skaffer seg informasjon om hvordan skolen oppfyller plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak,
- Kommunen 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,
- Kommunen sørger for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig.

8. Skoleeiers frist til å rette

Som nevnt i kapittel 7 har Eidsvoll kommune fått frist til å rette lovbruddene som er konstatert i denne tilsynsrapporten.

Frist for tilbakemelding er 1. mars 2020.

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

Fylkesmannen i Oslo og Viken,

11. desember 2019



Vedlegg 1: Dokumentasjonsgrunnlag

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Utfylt egenvurderingsskjema fra skoleeier og rektor vedrørende skoleeiers forsvarlige system, med følgende vedlegg:
 - Prosedyre kap. 9 A. Elevane sitt skolemiljø
 - Varslings skjema – trygt og godt skolemiljø
 - Oppl. § 9 Aktivitetsplikt
 - 18-19 system for oppfølging av skolens tilstand
 - Møte 16.10.18
 - Aktivitetsplan kap. 9 A – mal
- Utfylt egenvurderingsskjema fra rektor og lærere vedrørende skolens aktivitetsplikt med følgende vedlegg:
 - Prosedyre kap. 9 A. Elevene sitt skolemiljø
 - Varslings skjema – trygt og godt skolemiljø
 - Oppl. § 9 Aktivitetsplikt
 - Aktivitetsplan kap. 9 A – mal
 - Elevsamtale
 - Utdrag fra blåboka
- Dokumentasjon vedrørende åtte elever