



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø

Ringerike kommune og Hallingby skole



Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Ringerike kommune. Temaet for tilsynet er skolemiljø og kommunens internkontroll. Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom internkontrollen sikrer at:

- skolen og skoleeier oppfylder undersøkelsesplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfylder kravene i regelverket.

Statsforvalteren har i tilsynet funnet at Ringerike kommune ikke har internkontroll som sikrer skolens regeletterlevelse på undersøkelsesplikten i skolemiljø saker.

Kommunen har utarbeidet rutiner for undersøkelser i skolemiljø saker og innhenter noe informasjon som kan være egnet til å foreta risiko- og sårbarhetsanalyser. Vi vurderer imidlertid at kommunens rutiner for undersøkelser i skolemiljø saker er mangelfulle og at kommunen ikke foretar konkrete risiko- og sårbarhetsvurderinger i stor nok grad. Vi har derfor konkludert med at kommunens internkontroll ikke er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.

I tilsynet med kommunen kommer det frem at kommunen i noen tilfeller har avdekket avvik og fulgt opp disse ved å sette inn tiltak. Vi vurderer imidlertid at det er noe tilfeldig om slike avvik og risiko for avvik avdekkes og om dette blir fulgt opp med tiltak. Vi har derfor konkludert med at kommunen ikke avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.

Når det gjelder plikten til å undersøke, ser vi at skolens ansatte vet at de skal undersøke saken så raskt som mulig og at undersøkelsene iverksettes raskt i de fleste elevsakene. Samtidig vurderer vi at kommunen ikke har lagt nødvendige føringer for hvor raskt undersøkelser skal iverksettes og gjennomføres, og at skolens ansatte og ledelse ikke skiller på hvor raskt de må handle i saker med ulik alvorlighetsgrad. Enkelte av elevsakene er ikke undersøkt før det er satt inn tiltak i saken. Vi har derfor konkludert med at skolen ikke undersøker saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Vi vurderer også at skolen/skoleeier ikke har nødvendige rutiner eller en felles fremgangsmåte for undersøkelser i saker der det er mistanke om, eller kjennskap til at en elev blir krenket av en ansatt.

Vi vurderer at skolen i sine undersøkelser i stor grad sørger for at involverte elever blir hørt, og at skolens ansatte har en bevissthet rundt dette. Vi savner imidlertid å se at det benyttes flere undersøkelsesmetoder og har derfor kommet til at skolen og skoleeier ikke gjennomfører de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes. Det blir heller ikke dokumentert i tilstrekkelig grad hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten. Vi vurderer

at det er positivt at både skoleeier, skolens ledelse og ansatte selv har en bevissthet rundt dette og ønsker seg systemer for å bedre dette.

Ringerike kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport den 09.06.2022 og har uttalt seg innen fristen. Kommunen hadde ingen innvendinger til våre konklusjoner. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **16.01.2023**.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning.....	5
1.1 Kort om Ringerike kommune	5
1.2 Tema for tilsynet	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
2 Skolemiljø og internkontroll.....	6
2.1 Rettslige krav	6
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten?	7
2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?	13
2.2.3 Undersøker skolen saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?	15
2.2.4 Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen?.....	17
2.2.5 Gjennomfører skolen/ skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?	19
2.2.6 Dokumenterer skolen/skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten? .	21
3 Statsforvalterens reaksjoner.....	22
3.1 Pålegg om retting.....	22
3.2 Oppfølging av påleggene	23
4 Kommunen har rett til å klage.....	23
5 Dokumenter	25

1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven (oppl.) § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om kommunen oppfyller plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven og at kommunen oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. oppl. § 13-10 første ledd.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om Ringerike kommune

Ringerike kommune har fem barneskoler, tre ungdomsskoler og fire kombinerte barne- og ungdomsskoler. I følge GSI per 1. april 2022 har kommunen 3121 elever. Kommunen er organisert med rådmann. På oppvekstsiden er den videre organisert med en kommunalsjef for utdanning og familie.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er kommunens internkontroll med undersøkelsesplikten i skolemiljø saker.

Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom internkontrollen sikrer at:

1. Skolen og skoleeier oppfyller undersøkelsesplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Ringerike kommune den 11.02.22. Statsforvalteren har undersøkt kommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om skolemiljø samtidig. For å kontrollere dette har vi undersøkt praksisen til Ringerike kommune og Hallingby skole.

Kommunen ble pålagt å svare i RefLex og levere dokumentasjon til oss. Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen og skolen. Vi har også

gjennomført intervjuer med ansatte og ledere i skolen og SFO, samt ansatte og ledere i kommunen. Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på opplysninger vi har fått fra denne informasjonen.

Ringerike kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport den 09.06.2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen uttalte seg innen fristen og hadde ingen innvendinger til våre konklusjoner. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **16.01.2023**.

2 Skolemiljø og internkontroll

2.1 Rettslige krav

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. oppl. §§ 9 A-1 og 9 A-2. Retten er individuell, og det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt.

For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt etter oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter som er plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. I dette tilsynet skal vi undersøke om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier undersøker dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.

I tilsynet er det et gjennomgående tema om skolen og skoleeier har vurdert hensynet til barnets beste. Skolen skal videre sørge for at involverte elever blir hørt.

Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikten. Dette er også et gjennomgående tema i tilsynet.

For at aktivitetsplikten skal være oppfylt, må skolen gjøre det som med rimelighet kan forventes gjennom hele saksforløpet.

Plikten til å undersøke saken

Skolen skal snarest undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd. Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks, jf. oppl. § 9 A-5. Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret.

Dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, skal skoleeier sørge for at undersøkelsene blir satt i gang straks, jf. oppl. § 9 A-5.

Undersøkelsen skal ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Skolen skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard er rimelig å

forvente i den enkelte saken. For å kunne sette inn egnede tiltak til barnets beste i en konkret situasjon, må skolen gjøre nødvendige undersøkelser.

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12. At eleven har rett til å bli hørt i forbindelse med skolemiljøsaker, er også forankret i oppl. § 9 A-4 femte ledd. Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Dette omfatter ikke bare den eleven som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, men også andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken.

Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Her er hensynet til barnets beste et viktig moment. Når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker, stilles det særlig skjerpede krav til fremdrift i saken. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig.

Kravet til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1 første ledd. Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt.

Kommunen skal tilpasse omfanget av internkontrollen basert på risikovurderinger for å målrette arbeidet der risikoen og behovet er størst. Områder med stor risiko for regelverksbrudd vil ofte kreve bedre styring og kontroll gjennom flere tiltak, som for eksempel mer standardisering og tettere oppfølging, enn områder hvor det sjelden svikter.

I tilsynet undersøker vi hvilke tiltak kommunen har iverksatt for å sikre regelletterlevelse, og om tiltakene er tilstrekkelige for å oppnå formålet om å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og rettet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten?

Våre observasjoner - Risikovurderinger

Kommunen skal vurdere risikoen for svikt og regelverksbrudd og hvilke konsekvenser det kan gi. Formålet med risikovurderingene er at det skal iverksettes styringstiltak for å hindre eller redusere eventuell fare for svikt og regelverksbrudd. Det stilles ikke formkrav til risikovurderingene. Skolemiljø er et risikoområde og risikovurderingene bør inneholde en vurdering av risikoen for at aktivitetsplikten ikke blir oppfylt.

Rådmannen svarer ja på spørsmål i RefLex om kommunen har tilpasset internkontrollen for å hindre og forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten. Skoleeier skriver videre at de har utviklet nødvendige rutinebeskrivelser «innenfor de områdene som lovverket og fagfolkene mener er nødvendig», ved innføringen av det nye digitale kvalitetssystemet i

kommunen (Compilo). Videre opplyser skoleeier om at hele kommunen har hatt gjennomgang av rutinebeskrivelsene i år ved innføringen av dette kvalitetssystemet.

Rektor svarer nei på dette spørsmålet i RefLex, og forklarer dette med at det ikke foreligger en risiko- og sårbarhetsanalyse for skolemiljø på den enkelte skole. Rektor skriver videre at det jobbes for å få på plass et system for skolene i Ringerike og at dette blir utarbeidet i Compilo.

Videre henvises det i svarene i RefLex til at skolene årlig rapporterer til skoleeier, og dokumentet *Trivsel i Ringeriksskolen*. Det vises også til at skoleeier har månedlige møter med rektorene i kommunen, oppfølging av Elevundersøkelsen, dialogmøter annethvert år og at ansvaret for informasjon til medarbeiderne skjer gjennom rektor ved skolens oppstart i august hvert år.

På spørsmål om kommunen foretar risiko- og sårbarhetsanalyser når det gjelder skolemiljø, svarer kommunalsjefen at kommunen ikke er god nok på området, og at slikt arbeid er mer tilfeldig enn det som er ønskelig. Rektor svarer også i intervju at han mener at risiko- og sårbarhetsanalyser mangler.

Kommunen har sendt inn dokumentasjon til Statsforvalteren i forbindelse med tilsynet. Dokumentasjonen inneholder blant annet dokumentene *Kvalitetsarbeid skole – Tilstandsrapport – Virksomhetsplan* og *Trivsel i Ringeriksskolen*. Her fremgår det at kommunen årlig innhenter informasjon fra skolene gjennom skolenes årsrapport/ tilstandsrapport. I årsrapportene rapporterer skolene blant annet på resultater fra Elevundersøkelsen og Nasjonale prøver. Det fremgår av *Kvalitetsarbeid skole – Tilstandsrapport – Virksomhetsplan* at kommunen skal følge opp skoler med svake resultater.

Videre fremgår det av dokumentasjonen at skoleeier har dialogmøter med skolene annethvert år, der blant annet resultatene av Elevundersøkelsen er tema. Vi har også mottatt referater fra noen av de månedlige rektormøtene. Referatene viser at skolemiljø er tema på noen av møtene, men det er ingen fast agenda på dette. Rektor sier i intervjuet med Statsforvalteren at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke har vært tema i de månedlige rektormøtene, men at det har vært en del av samtaler om aktivitetsplikten. I disse samtalene har det vært understreket viktigheten av å handle, varsle og sette i gang tiltak gjennom aktivitetsplan.

Statsforvalteren har ikke mottatt dokumentasjon som viser at kommunen foretar risikovurderinger eller hvordan kommunen eventuelt risikovurderer.

Våre vurderinger - Risikovurderinger

Statsforvalteren mener at kommunen innhenter noe informasjon som kan brukes for å gjøre risikovurderinger. Vi vurderer at kommunens felles prosedyrer og maler, samt erfaringsutveksling mellom skolene og skoleeier gjør at skoleeier kan ha en viss oversikt over skolenes praksis. Skoleeier innhenter videre informasjon om skolenes praksis gjennom årsrapporter og dialogmøter annethvert år. Statsforvalteren mener dette er egnede verktøy for å skaffe informasjon om den enkelte skoles praksis på et gitt område.

Vi vurderer, på bakgrunn av referatet fra det siste dialogmøtet med Hallingby skole, at møtene i stor grad omhandler skolemiljø og tiltak for å undersøke skolemiljøet generelt, ut ifra svarene på Elevundersøkelsen. Samtidig så ser vi at dialogmøtene foregår på alle skoler annethvert år, og

ikke er valgt ut på bakgrunn av risikovurderinger gjort av skoleeier. Statsforvalteren mener at elevenes skolemiljø er et område som særlig krever jevnlig kontroll fra skoleeier, nettopp fordi regelverksbrudd her har store konsekvenser for elevene. Statsforvalteren vurderer at dialogmøtene, der skolens årlige tilstandsrapporter er tema som følges opp annethvert år, ikke arrangeres ofte nok, og at skolens oppfølging av aktivitetsplikten i større grad burde vært tema på disse møtene.

På bakgrunn av dette mener vi det ikke innhentes tilstrekkelig informasjon hyppig nok til å avdekke om skolene faktisk følger kommunens felles prosedyrer.

Vi vurderer at kommunen innhenter noe informasjon som kunne ha vært egnet til å foreta risiko- og sårbarhetsanalyser. Vi kan imidlertid ikke se av innsendt dokumentasjon at kommunen vurderer risikoen for svikt og regelverksbrudd og hvilke konsekvenser det kan gi. Kommunalsjef og rektor oppgir til Statsforvalteren at de ikke i tilstrekkelig grad foretar risiko- og sårbarhetsanalyser på skolemiljøområdet. Med bakgrunn i informasjonen som er hentet inn i RefLex, intervjuer og øvrig dokumentasjon støtter Statsforvalteren rektor og kommunalsjefen i vurderingen av at kommunen ikke foretar risiko- og sårbarhetsanalyser i tilstrekkelig grad.

Statsforvalteren finner det derfor ikke sannsynliggjort at skoleeier gjennomfører risikovurderinger og tilpasser omfanget av internkontrollen i stor nok grad for å målrette arbeidet der risikoen og behovet er størst.

Våre observasjoner- Rutiner og prosedyrer

Kommunen må ha nødvendige rutiner og prosedyrer, og vurdere i hvilken grad de skal være skriftlige. Kommunen må gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem.

Kommunen har utviklet ulike rutiner og prosedyrer som omhandler arbeidet i skole, barnehage og SFO. Herunder *Handlingsplan, SFO - Skolefritidsordningen 2018-2022*, som er knyttet opp mot gjeldende regelverk. Den skal også ses i sammenheng med *Handlingsplan for grunnskolen- «sammen skaper vi Ringeriksskolen» 2017-2022*. I *Handlingsplan for grunnskolen- «sammen skaper vi Ringeriksskolen»* har kommunen utviklet en oversikt over aktuelle styringsdokumenter og ansvarsfordeling, målsettinger, lovhensvisninger og årshjul. Hverken *Handlingsplan, SFO - Skolefritidsordningen 2018-2022* eller *Handlingsplan for grunnskolen- «sammen skaper vi Ringeriksskolen»* omtaler undersøkelsesplikten spesifikt. Begge dokumentene henviser til dokumentet *Trivsel i Ringeriksskolen*.

Kommunens *Trivsel i Ringeriksskolen* inneholder *prosedyrer og fremgangsmåter for forebyggende arbeid for et godt skolemiljø, Avdekking og meldeplikt, Prosedyrer ved krenkelser, Prosedyrer ved vold/trusler*, samt skolens systemarbeid for å sikre et godt skolemiljø. Vedlagt finnes det eksempler på forebyggende tiltak, beskrivelse av hvor ansatte kan fylle ut avviksmelding om krenkende atferd i kommunens kvalitetssystem, meldeskjema psykososialt miljø for foresatte, mal for aktivitetsplan, samt informasjon om bruk av tvang og makt.

Avdekking og meldeplikt inneholder direkte utdrag fra lovteksten som omtaler skolens aktivitetsplikt. *Trivsel i Ringeriksskolen* sitt punkt om *Prosedyrer ved krenkelser* inneholder prosedyrer for undersøkelsesplikten som omhandler samtale med elevene og deres foresatte. Den inneholder ikke prosedyrer for undersøkelser hvor en elev blir krenket av en ansatt, eller

prosedyrer for hvordan undersøkelsene skal dokumenteres. Prosedyren presiserer videre ikke hvordan hensynet til barnets beste skal bli ivaretatt i undersøkelser av skolemiljøsaker. Videre omhandler prosedyrene skolens håndtering av «krenkelses og mobbing», og ikke prosedyrer dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det fremgår av intervjuet med kommunalsjefen at det ikke er en forventning at skolene skal lage egne rutiner og prosedyrer, men at alle skal følge prosedyrene i *Trivsel i Ringeriksskolen*.

Samtlige ansatte viser til at de følger prosedyrene i *Trivsel i Ringeriksskolen* for hvordan de skal agere dersom en elev føler seg krenket, og at skolen etter planen gjennomfører opplæring i prosedyrene hver august. Flere ansatte svarer også i RefLex og i intervjuene, at de følger prosedyrene i *Trivsel i Ringeriksskolen* når det gjelder hvordan de skal handle dersom de har kjennskap eller mistanke til at en elev er krenket av en ansatt. Det kom frem av intervjuene at mange av de ansatte aldri hadde opplevd slike saker og ga uttrykk for at de derfor ikke kjenner til prosedyrene i disse sakene.

I intervjuene viste noen av de ansatte til private notater, felles loggbok for et utvalg ansatte eller et lappesystem på den enkelte lærerens arbeidsplass, på spørsmål om hvordan undersøkelsene i skolemiljøsaker dokumenteres. Videre fortalte flere av de ansatte at det skal dokumenteres i det digitale arkivsystemet Websak, men at dette systemet er tungvint fordi lærerne ikke selv har tilgang til å skrive i systemet. Mange av de ansatte fortalte at de ønsker seg et enklere og mer etterrettelig system hvor alt de foretar seg i skolemiljøsaker kan samles. Noen ansatte oppga også at de ikke dokumenterer eller noterer ned hvordan de undersøker eller følger opp skolemiljøsaker.

Det fremgår av prosedyrene i *Trivsel i Ringeriksskolen* at skolen skal melde om *krenkende atferd* i avvikssystemet, at skolen skal ha oversikt over innmeldte saker om det psykososiale miljøet i kommunens kvalitetssystem, samt at utskrift av behandlet avvik og aktivitetsplan skal legges i elevmappen når saken er avsluttet. I intervjuer med kommunens og skolens ansatte kom det frem at kvalitetssystemet i svært liten grad blir brukt til å melde saker om psykososialt skolemiljø. I elevsakene vi har mottatt foreligger det ingen avviksmeldinger.

Kommunen har en egen *Rutine for avvikshåndtering*. Denne beskriver hvordan avvik og uønskede hendelser skal meldes inn, og hvordan disse skal behandles og lukkes. Det fremgår av denne rutinen at den gjelder alle ansatte og ledere i Ringerike kommune, og hvilket ansvar de ulike lederne og ansatte har når det gjelder denne rutinen. Videre fremgår det av denne rutinen at avviksmeldinger skal behandles innen 10 dager.

Kommunalsjef sier i intervjuet med Statsforvalteren at kommunen bruker Compilo til å melde avvik. Videre kommer det frem at kommunen har jobbet for å forbedre rutinene som lå i det tidligere avvikssystemet, og at kommunen annenhver måned går igjennom avvikene som er kommet inn via Compilo. Skoleeier uttrykker at det er flest avvik på forhold ved utemiljøet på skolene.

Rektor sier i intervjuet med Statsforvalteren at avvikssystemet Compilo er kjent blant ansatte, men at ansatte heller møter på rektor eller avdelingsleder sitt kontor for å snakke om saker. Rektor mener at skoleeier i større grad enn tidligere følger opp skolene på skolemiljøområdet, og opplever dette som positivt. I intervjuene svarer de fleste ansatte ved skolen samsvarende; at de

i liten grad bruker avvikssystemet, men heller snakker med nærmeste leder. Ingen av de ansatte virker å være klar over at dette systemet kan brukes til å melde avvik på regelverksetterlevelse i saker som omhandler skolemiljø. Et mindretall av de ansatte svarer at de har brukt avvikssystemet til å melde om skade oppstått etter konfrontasjon med elev, men har ikke satt dette i sammenheng med skolemiljø saker.

Punkt 6, *SYSTEM – kontinuerlig arbeid*, i *Trivsel i Ringeriksskolen* viser også til at rådsorganene på skolen skal evaluere arbeidet med skolemiljøet og at evaluering og sjekklister inngår i årsrapporten skolen sender til kommunen. Videre fremgår det at skolens arbeid med det psykososiale miljøet gjennomgås i dialogmøtene skolen og skoleeier har annethvert år. Vi har mottatt Hallingby skoles årsrapporter (også kalt *Tilstandsrapport*) for 2019 og 2021. Skoleeier har informert om at ingen skoler i kommunen leverte årsrapport for 2020 grunnet Koronapandemien. Det fremgår ikke av dokumentasjonen vi har mottatt om, eller hvordan, kommunen har fulgt opp rapportene fra 2019 og 2021, med unntak av et dialogmøte mellom Hallingby skole og skoleeier den 18.03.22, og et brev som er sendt ut til alle skoler i kommunen (datert 11.02.22). Brevet omhandler oppfølging av Elev- og foreldreundersøkelsen og hvordan skolene kan følge opp resultatene, samt nyttige ressurser i dette arbeidet. Kommunalsjefen fortalte i intervju med Statsforvalteren at skoleeier har hatt møte med Hallingby skole i år og bedt dem om å ha ekstra fokus på sine resultater. I tillegg viser dokumentasjonen at Hallingby skole i år har laget en plan for oppfølging av resultatene fra Elevundersøkelsen.

Vi har mottatt referat fra dialogmøtet mellom Hallingby skole og kommunen, datert 18.03.22, samt kommunens tilbakemelding til Hallingby skolen etter dialogmøtet den 10.05.19. Referatet datert 18.03.22 viser at skolemiljø har vært tema og at det har vært diskutert tiltak for å undersøke skolemiljøet på enkelte trinn ut ifra svarene på Elevundersøkelsen.

Skoleeier innhenter informasjon om skolens praksis gjennom felles ledermøter, og ledersamtaler mellom kommunalsjef og rektorene. Skoleeier kan her få informasjon om saker på den enkelte skole, og hvilke utfordringer de har i disse møtene. Rektor og kommunalsjef oppgir i intervjuene at rektorer også kan ta kontakt med skoleeier for hjelp og veiledning i enkeltsaker uten at dette følger av de gjeldende prosedyrene; *Trivsel i Ringeriksskolen*.

Våre vurderinger - Rutiner og prosedyrer

Statsforvalteren vurderer at skolen, ved de ansatte, kjenner til og følger prosedyrene i *Trivsel i Ringeriksskolen*. I denne prosedyren er imidlertid ikke dokumentasjonsplikten eller andre undersøkelsesmetoder enn samtaler med involverte elever beskrevet. Dette fører etter våre vurderinger til en risiko for at skoleeier ikke sikrer at skolen dokumenterer eller undersøker skolemiljø saker tilstrekkelig. Vi vurderer at ansattes svar i intervjuene bekrefter at undersøkelsene ikke blir dokumentert tilstrekkelig, og at dokumentasjonen vanskeliggjøres ved at et flertall av de ansatte ikke har tilgang til systemet det skal dokumenteres i. Vi vurderer at kommunen ikke legger til rette for at ansatte som har en rolle i skolemiljø saker har tilgjengelige verktøy for sikker dokumentasjon i skolemiljø saker.

Proseduren i *Trivsel i Ringeriksskolen* er videre mangelfull når det gjelder rutiner for hvordan skolens ansatte skal håndtere saker der en elev opplever å ikke ha det trygt og godt. Vi vurderer at prosedyren legger opp til en for høy terskel for å handle i disse sakene, da prosedyren

omhandler krenkelser og mobbing, men ikke omtaler elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4. Vår vurdering er at prosedyren i verste fall kan bidra til å snevre inn skolens praksis for undersøkelser og hvilke saker som blir undersøkt. Vi vurderer videre at prosedyren er mangelfull når det gjelder hvordan hensynet til barnets beste skal bli ivaretatt.

Vi vurderer at skoleeier ikke har utarbeidet rutiner for hvordan skolene og skoleeier skal håndtere saker som omhandler mistanke om krenkelser fra ansatte, jf. oppl. § 9 A-5. Vi vurderer at prosedyren i *Trivsel i Ringeriksskolen* er mangelfull, og at kommunen ikke har de nødvendige rutinene og prosedyrene for å sikre regelverketterlevelse på skolemiljøområdet, herunder undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten. Det er heller ikke utarbeidet en felles fremgangsmåte for hvordan de ansatte skal handle i disse sakene. Dette støttes også av intervjuene som er foretatt av Statsforvalteren hvor det fremkommer at de ansatte er usikre på hva de skal gjøre i slike saker.

Statsforvalteren vurderer at kommunen har et system for årsrapportering fra skolene som følges. Vi vurderer at unntaket i 2020 var planlagt på grunn av koronapandemien, og at dette ellers er fast praksis. Vi vil komme nærmere inn på vår vurdering av oppfølgingen av årsrapportene i punkt 2.2.2.

Statsforvalteren vurderer at avvikssystemet i Compilo, ikke blir brukt i den grad det er nødvendig. De ansatte bruker det ikke eller kjenner ikke til hvordan dette skal brukes i skolemiljø saker. Noen ansatte uttrykker videre at systemet er tungvint, og dermed lar de være å bruke dette. Dette innebærer etter Statsforvalterens vurdering at avvikssystemet ikke fungerer som det skal og derfor ikke er egnet til å avdekke avvik på regelverketterlevelse i saker som omhandler skolemiljø. Vi vurderer at avvikssystemet i praksis i liten grad brukes i skolemiljø saker.

På bakgrunn av at avvik på regelverketterlevelse på skolemiljøområdet ofte vil ramme barn og ungdom i sårbare situasjoner, vurderer vi at kommunens rutine for avvikshåndtering ikke er tilpasset skolemiljø saker med tanke på hvor raskt avvikene behandles.

Statsforvalteren er videre usikker på om avvikssystemet kun er ment for å melde om manglende regelverketterlevelse, eller om det også er ment som et system å varsle skolemiljø saker etter §§ 9 A- 4 og 9 A-5.

Vi har vurdert at skoleeier ikke tilpasser omfanget av internkontrollen i stor nok grad for å målrette arbeidet der risikoen og behovet er størst. Vi ser at prosedyrene og rutiner som er lagt til grunn for arbeidet med aktivitetsplikten er mangelfulle og at avvikssystemet brukes i liten grad for å melde om manglende regelverketterlevelse. På bakgrunn av dette mener Statsforvalteren at kommunens internkontroll ikke er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.

Vår konklusjon

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

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

Våre observasjoner - Avdekke avvik og risiko for avvik, og følge opp avvik og risiko for avvik ved hjelp av styringstiltak

Kommunen må jevnlig skaffe seg oversikt over områder med risiko for svikt, og sette inn forebyggende eller korrigerende styringstiltak for å hindre brudd på regelverket. Dersom det er satt inn styringstiltak for å rette opp praksis som ikke følger regelverket eller for å forebygge fremtidige brudd på regelverket, må kommunen følge opp om tiltakene har fungert og eventuelt vurdere om det er andre tiltak som må settes inn.

Både skoleeier og rektor svarer ja på spørsmål i RefLex om kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt. Skoleeier henviser til *Kvalitetsarbeid skole – Tilstandsrapport – Virksomhetsplan*, skolens årsrapporter, dialogmøter og samtaler mellom skoleeier og skolens ledelse. Rektor viser også til årsrapportene og dialogmøtene som gjennomføres annethvert år.

Som redegjort for i punkt 2.2.1, innhenter kommunen opplysninger fra skolene i den årlige tilstandsrapporten. I tillegg innhenter skoleeier informasjon om skolenes praksis gjennom felles rektormøter, ledersamtaler mellom skoleeier og rektorene, og dialogmøter annethvert år. Videre fremgår det av intervjuene at rektorene også tar kontakt med skoleeier for hjelp og veiledning i enkeltsaker. Skoleeier kan også innhente informasjon gjennom kommunens avvikssystem. Som nevnt tidligere er det få avvik som meldes som omhandler skolemiljø.

Det fremgår av *Kvalitetsarbeid skole – Tilstandsrapport – Virksomhetsplan* at skoleeier skal følge opp skoler med svake resultater på Elevundersøkelsen. Herunder står det at skoleeier skal sikre drøfting i personalet og rådsorgan, informasjon til foreldre, undersøke, analysere, planlegge og sette inn tiltak, samt vurdere ekstern støtte. Kommunalsjefen fortalte også i intervju at kommunen har laget et system for oppfølging av Elevundersøkelsen, der skolene som har resultater som «oppleves alvorlig» blir kalt inn til en samtale og det blir laget en tiltaksplan. Det fremgår som tidligere nevnt av dokumentasjonen at kommunen sendte ut et brev til skolene den 11.01.22, som omhandler oppfølging av Elev- og foreldreundersøkelsen.

I intervjuet Statsforvalteren gjennomførte med skoleeier fortalte kommunalsjefen om eksempler der skoleeier hadde fulgt opp skoler i kommunen på bakgrunn av resultatene på Elevundersøkelsen. Videre kom det frem i intervjuet at skoleeier, som en oppfølging av Hallingbys resultater på Elevundersøkelsen, nå har oppfordret skolen til å melde seg på den nasjonale satsningen Læringsmiljøprosjektet. I tillegg har skoleeier hatt møte med Hallingby skole og bedt dem ha ekstra fokus på sine resultater. Samtidig kom det frem i intervjuet at Hallingby skole ikke hadde levert tiltaksplan for tidligere skoleår, og at skoleeier ikke oppdaget dette før samme dag som Statsforvalteren gjennomførte intervjuet. Statsforvalteren har mottatt dokumentasjon som viser at skoleeier har fulgt opp Hallingby skole med et dialogmøte den 18.03.22. Skolen har i år laget tiltaksplan for oppfølging av resultatene av Elevundersøkelsen. Statsforvalteren kjenner ikke til om denne tiltaksplanen også er sendt til kommunen.

Det kom frem i intervjuet med kommunalsjefen at kommunen tar opp Statsforvalterens vedtak i skolemiljø saker i kommunalsjefens stabsmøter for å se etter forbedringsmuligheter. Vi har ikke mottatt dokumentasjon som underbygger denne praksisen. Det fremgår av Statsforvalterens egen oversikt over utsendte vedtak, at de fleste av skolemiljø sakene i Ringerike kommune som Statsforvalteren har fattet vedtak i, (blant annet) har hatt brudd på undersøkelsesplikten.

Våre vurderinger - Avdekke avvik og risiko for avvik, og følge opp avvik og risiko for avvik ved hjelp av styringstiltak

Statsforvalteren vurderer at skoleeier benytter flere ulike verktøy for å innhente informasjon om hvordan skolene arbeider med skolemiljø saker. Vi vurderer imidlertid at informasjonen som innhentes ikke er tilstrekkelig til å avdekke avvik knyttet til aktivitetsplikten, og herunder undersøkelsesplikten og dokumentasjonskravet i denne. Videre vurderer vi at kommunens avvikssystem ikke avdekker avvik og risiko for avvik, da dette systemet ikke benyttes av ansatte til å melde avvik på regelverksetterlevelse i skolemiljø saker.

Vi vurderer at skoleeier til en viss grad avdekker risiko for avvik gjennom skolenes årsrapporter. Videre vurderer vi at kommunen har fulgt opp skoler ut ifra informasjon som har kommet frem i årsrapportene. Den innsendte dokumentasjonen viser imidlertid at årsrapportene ikke systematisk blir fulgt opp med tiltak fra skoleeier, selv om de avdekker risiko for avvik. For eksempel ble ikke resultatene av Elevundersøkelsen 2020 på Hallingby skole fulgt opp av skoleeier. Vi vurderer på bakgrunn av dette at risiko for avvik som skoleeier avdekker ikke blir fulgt opp i tilstrekkelig grad. Vi vurderer at det kan virke noe tilfeldig om kommunen følger opp avvik og risiko for avvik på skolemiljø området.

Statsforvalteren vurderer, på bakgrunn av informasjon som kom frem i intervju med skoleeier om kommunens oppfølging i enkeltsaker, at kommunen i disse enkelttilfellene har avdekket avvik og fulgt opp disse ved å sette inn flere tiltak. Vi vurderer imidlertid at det er for tilfeldig om slike avvik og risiko for avvik avdekkes og om dette blir fulgt opp med tiltak. Dette gjør at eventuelle regelverksbrudd på den enkelte skole kan foregå over lang tid før disse blir avdekket av skoleeier.

Statsforvalteren mener at kommunens system som helhet ikke oppfyller kravene i kommuneloven § 25-1.

Våre observasjoner - Evaluere og ved behov forbedre prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen

Kommunens ledelse skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i skolene, evaluere og ved behov forbedre internkontrollen. Tiltakene som er iverksatt må evalueres og forbedres der det er nødvendig. Disse prosessene må også være basert på risikovurderinger for å arbeide målrettet der risikoen og behovet er størst.

Kommunalsjefen fortalte i intervjuet at skoleeier ikke i stor nok grad stopper opp for å evaluere planer og prosedyrer. Videre svarte kommunalsjefen at systemer og rutiner ble forbedret gjennom ny læring som blant annet ble ervervet gjennom enkeltsaker, men også tidligere tilsyn.

Det fremgår av *Trivsel i Ringeriksskolen* at denne ble revidert i januar 2021. Statsforvalteren har ingen informasjon om dette dokumentet ble endret da og hvilke endringer som eventuelt ble gjort.

Som tidligere nevnt, svarte rådmannen i RefLex at «nødvendige rutinebeskrivelser har blitt utviklet innenfor de områdene som lovverket og fagfolkene mener er nødvendig» da kommunen innførte sitt første digitale kvalitetssystem. Videre svarte rådmannen at det i år har vært ny gjennomgang av rutinebeskrivelsene i hele kommunene på grunn av innføringen av nytt digitalt kvalitetssystem.

Våre vurderinger - Evaluere og ved behov forbedre prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen

Statsforvalteren vurderer at skoleeier ikke dokumenterer hvordan de evaluerer og ved behov forbedrer prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen. Statsforvalteren støtter skoleeiers vurdering i at kommunen ikke er gode nok til å stoppe opp og evaluere rutiner og prosedyrer. Vi vurderer også at dette sammenfaller med den øvrige dokumentasjonen og informasjonen Statsforvalteren har mottatt.

Vår konklusjon

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

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

Våre observasjoner

Kommunens og skolens fremgangsmåte for undersøkelse må sikre at alle saker undersøkes snarest. Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Her er hensynet til barnets beste et viktig moment.

Rektor og ansatte har svart «ja» på spørsmål i RefLex om skolen undersøker saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt miljø på skolen.

I intervjuene svarte mange at sakene ble undersøkt raskt og så fort som mulig med en samtale med elevene. Både i svarene i RefLex og i intervjuene var det flere som henviste til at de følger prosedyrene i kommunens plan for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø; *Trivsel i Ringeriksskolen*. Det kom også frem av svarene i RefLex og i intervjuene at flere ikke hadde opplevd å ha en «9 A- sak» da lærerne ofte «ordner opp før det blir en sak».

I svarene på dette spørsmålet i RefLex, var det også flere som henviste til dokumentene *Handlingsplan for grunnskolen- «sammen skaper vi Ringeriksskolen»*, Utdanningsdirektoratets *Rammeplan for SFO*, og Ringerike kommunes *Handlingsplan, SFO – Skolefritidsordningen*. Ingen av disse dokumentene omtaler undersøkelsesplikten spesifikt. *Handlingsplan for grunnskolen- «sammen skaper vi Ringeriksskolen»* og *Handlingsplan, SFO – Skolefritidsordningen* henviser til *Trivsel i Ringeriksskolen*.

Som tidligere nevnt inneholder *Trivsel i Ringeriksskolen* en beskrivelse av *Prosedyrer ved krenkelser*, som beskriver hvordan rektor og ansatte skal handle dersom en elev blir «plaget av medelever eller voksne på skolen». Disse prosedyrene inneholder ikke informasjon om hvor raskt det skal undersøkes i saker der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det fremgår av prosedyrene at

en aktivitetsplan må foreligge innen fem arbeidsdager. Videre fremgår det av prosedyrene at «situasjonen kartlegges», og at det skal gjennomføres samtale med «den som blir mobbet/ utsatt for krenkende atferd», samt «den/ de som mobber/ utøver krenkende atferd».

Under intervjuene kom det frem at *Trivsel i Ringeriksskolen* ble informert om og gjennomgått på plandagene i begynnelsen av hvert skoleår. Vi har ikke mottatt dokumentasjon på hvordan dette er tatt opp med personalet og om det er informert om hvor raskt det skal undersøkes i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Vi har ikke mottatt et årshjul for skolen, men det fremgår av *Trivsel i Ringeriksskolen* punkt 6, at det årlig skal være opplæring av ansatte i *Trivsel i Ringeriksskolen* på høsten, og at rektor skal sikre dokumentasjon på at rutineene er lest og forstått. Vi har ikke mottatt dokumentasjon på dette.

Statsforvalteren har fått oversendt elevsaker fra skolen som omhandler skolemiljø. I sakene ser vi at det går mellom 0 og 7 dager fra rektor ble varslet til undersøkelser ble iverksatt. Vi har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon som viser noe av foranledningen til disse sakene, varselet til rektor, eller tidligere historikk sakene. I noen av sakene fremgår det ikke at skolen har undersøkt saken før det er satt inn tiltak i aktivitetsplanen. Undersøkelsene skolen har gjennomført i elevsakene er samtale/r med eleven som ikke har det trygt og godt. I flere av sakene er det også gjennomført samtale med medelevene som har krenket eleven. Skolen har ikke dokumentert hvor raskt det undersøkes i saker som ikke resulterer i en aktivitetsplan.

Våre vurderinger

Statsforvalteren ser at hverken kommunen eller skolen har utarbeidet fremgangsmåter for hvor raskt det skal undersøkes i skolemiljø saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Herunder er det heller ikke drøftet og lagt føringer for hvor raskt de ansatte må handle i saker med ulik alvorlighetsgrad. I lys av dette vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke har lagt nødvendige føringer for hvor raskt undersøkelser skal iverksettes og gjennomføres opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Det er heller ikke slik at kommunen forventer at skolen skal utarbeide egne fremgangsmåter som gir utdypende føringer på dette punktet.

Det er Statsforvalterens inntrykk at skolens ledelse og ansatte vet at de skal undersøke og at dette skal skje raskt og så fort som mulig. Skolens ansatte og ledelse skiller ikke på hvor raskt de må handle i saker med ulik alvorlighetsgrad. Vi ser at undersøkelsene iverksettes raskt i de fleste elevsakene. Skolen har imidlertid ikke dokumentert hvor raskt det undersøkes i saker som ikke resulterer i en aktivitetsplan.

Enkelte av elevsakene er ikke undersøkt før det er satt inn tiltak i saken. Vi vurderer at dette kan ha sammenheng med at det står i *Trivsel i Ringeriksskolen* at en aktivitetsplan må foreligge innen fem arbeidsdager. Vi vil understreke at fem-dagers fristen i loven handler om at skolen har fem dager på seg til å trygge elever og foreldre på at den tar tak i saken gjennom blant annet undersøkelse og tiltak, samt at elev og foreldre kan melde saken til Statsforvalteren etter at rektor har vært kjent med saken i fem dager/ en arbeidsuke. Vi vurderer at det at kommunen og skolen forholder seg til en frist på fem dager til å ha en aktivitetsplan klar, kan ha konsekvenser for om undersøkelser blir utført og hvor grundige disse undersøkelsene er.

Kommunens rutiner for undersøkelse, *Prosedyrer ved krenkelser*, omhandler bare hva skolens ansatte skal gjøre dersom en elev blir krenket eller mobbet. Vi vil påpeke at elever kan oppleve et skolemiljø som ikke er trygt og godt selv om de ikke blir mobbet eller krenket. På bakgrunn av kommunens rutiner vurderer vi at det er stor sannsynlighet for at skolen ikke undersøker i saker der elever ikke blir mobbet eller krenket, men samtidig ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi vurderer at svarene i RefLex og intervjuene, der det kom frem at mange ikke har opplevd å ha en «9 A- sak» da lærerne ofte «ordner opp før det blir en sak», tyder på at terskelen for hva som gir grunnlag for mistanke og/eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, kan være noe høy.

I lys av at kommunens fremgangsmåte ikke gir noen føringer for hvor raskt det skal undersøkes, og skolens praksis viser at ikke alle saker undersøkes før det blir satt inn tiltak i saken, er det Statsforvalterens vurdering at skolen ikke har tilstrekkelig bevissthet rundt undersøkelse av skolemiljø saker og hvor raskt ulike saker skal undersøkes.

På bakgrunn av det ovennevnte vurderer Statsforvalteren at skolen ikke i tilstrekkelig grad vet at de skal undersøke saken så raskt saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Vår konklusjon

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

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

Våre observasjoner

I skolemiljø saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev, skal skolen eller skoleeier undersøke saken straks. Skoleeier skal sørge for at undersøkelser straks settes i verk hvis det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen. Også her er hensynet til barnets beste et viktig moment. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig.

Kommunens og skolens ansatte og ledere svarer «ja» på spørsmål i RefLex om skolen/ skoleeier undersøker saken straks dersom det er mistanke eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Flere svarer også her at de følger prosedyrene i *Trivsel i Ringeriksskolen*.

Prosedyrer ved krenkelser i *Trivsel i Ringeriksskolen* skiller ikke mellom undersøkelser dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø og undersøkelser dersom en elev opplever seg krenket av en av skolens ansatte. Prosedyren inneholder ikke informasjon om at det skal undersøkes straks i skolemiljø saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Dette fremgår heller ikke av *Trivsel i Ringeriksskolen* for øvrig, med unntak av direkte utdrag fra lovteksten i planens tredje punkt; *Avdekking og meldeplikt*.

Rektor svarte i intervjuet at dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, vil saken undersøkes så raskt som mulig og at dette bør skje samme dag. Det kom frem av intervjuene at mange av de ansatte er usikre på hvor raskt det skal undersøkes i saker der en

elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Mange svarte at de aldri hadde opplevd slike saker og ga uttrykk for at de derfor ikke kjenner til prosedyrene i disse sakene. Flere av skolens ansatte svarte at de tror de ville ha henvendt seg til avdelingsleder eller rektor og fått videre veiledning fra dem.

Kommunalsjefen fortalte i intervjuet at det er hun som har ansvaret for undersøkelsene i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at det er en i skolens ledelse som krenker en elev, men at hun kan delegere den praktiske oppfølgingen av skolene til en i hennes stab. Det kom frem i intervjuet hvordan kommunen hadde undersøkt slike saker i to tilfeller. Kommunalsjefen uttalte at hun vurderte at kommunen burde bli flinkere til å dokumentere det som ble gjort, og at «vi går raskere på tiltak enn undersøkelser». Statsforvalteren har ikke mottatt dokumentasjon som viser kommunens prosedyrer i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at det er en i skolens ledelse som krenker en elev.

Elevundersøkelsen for skoleåret 2021-2022 viser at Hallingby skole ligger over landsgjennomsnittet når det gjelder elever som oppgir at de har blitt mobbet av voksne på skolen de siste månedene (Hallingby 4,6 %, nasjonalt 1,4 %).

Ingen av elevsakene vi har fått tilsendt omhandler mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen.

Statsforvalteren har ikke mottatt dokumentasjon som viser hvor raskt skolen og kommunen iverksetter og gjennomfører undersøkelser i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen.

Våre vurderinger

Statsforvalteren ser at hverken kommunen eller skolen har utarbeidet skriftlige prosedyrer for hvor raskt det skal undersøkes i skolemiljøsaker der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt står bak krenkelser av en eller flere elever.

Svarene i Reflex, intervjuene og dokumentasjonen, viser at både kommunen og skolen har hatt få saker som omhandler mistanke eller kjennskap til at en av skolens ansatte krenker en elev, og at det dermed er lite praksis på dette feltet. Statsforvalteren må derfor vurdere om de ansatte er kjent med hva de skal gjøre dersom en slik situasjon oppstår. Det er viktig at ansatte i kommunen og på skolene vet hva de skal gjøre hvis en slik situasjon oppstår. På bakgrunn av svarene i intervjuene vurderer vi at det ikke er godt nok kjent hva som skal gjøres i slike tilfeller, og at det ikke er etablert en fast praksis på dette.

I intervjuene henviser flere til prosedyrene i *Trivsel i Ringeriksskolen*. På bakgrunn av at prosedyrene ikke inneholder informasjon om at det skal undersøkes straks i skolemiljøsaker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen, vurderer vi at dette støtter opp om vår vurdering om at skolen ikke undersøker saken straks i disse sakene.

Vi vurderer også at resultatene fra Elevundersøkelsen for skoleåret 2021-2022 tilsier at det er flere saker der elever blir krenket av skolens ansatte som ikke skolen avdekker.

Vi er for øvrig enig i kommunalsjefens uttalelse, og vurderer at både svarene i intervjuene og den innsendte dokumentasjonen støtter opp under hennes uttalelse om at tiltak kommer raskt i gang og kan gå på bekostning av undersøkelsene.

Vår konklusjon

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

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

Våre observasjoner

Skoleeiers og skolens rutiner for undersøkelser må sikre at alle saker blir tilstrekkelig undersøkt. Rektor må følge opp at de som jobber på skolen undersøker i samsvar med fremgangsmåten, dersom rektor ikke selv undersøker sakene. Skolen og skoleeier må sørge for at det innhentes nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd om én eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Undersøkelsene må få frem hva som ligger bak elevens/elevens opplevelse. Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Retten omfatter alle elever som er direkte påvirket eller involvert i saken.

Ansatte og ledere på skolen og i kommunen svarer ja på spørsmål i RefLex, om skolen/skoleeier gjør undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

Som tidligere beskrevet har Ringerike kommune utarbeidet rutiner og prosedyrer ved krenkelsers: *Trivsel i Ringeriksskolen. Prosedyrer ved krenkelsers* beskriver at skolene skal gjennomføre samtaler med eleven som opplever krenkelsene, involverte medelever og foresatte. Etter samtalene skal skolene lage en aktivitetsplan med tiltak for å bedre skolemiljøet til den aktuelle eleven. Det følger også av dokumentet at rektor skal «*vurdere formen på oppfølging på hvert punkt*».

Kommunen viser for øvrig til ulike handlingsplaner og rammeplaner som tidligere listet opp. Ingen av disse viser til undersøkelser i skolemiljø saker.

Det er ikke laget egne prosedyrer dersom en elev opplever å bli krenket av en ansatt, jf. oppl. § 9 A-5 på hverken skole- eller kommunalt nivå. Det går heller ikke frem hvem som skal undersøke slike saker, hvordan skolen skal vurdere barnets beste eller hvordan skolen skal undersøke bakenforliggende årsaker til at eleven opplever seg krenket.

I intervjuene kom det frem at alle ansatte er kjent med dokumentet *Trivsel i Ringeriksskolen* og at det er denne prosedyren (*Prosedyrer ved krenkelsers*) de ansatte og rektor er opplært til å benytte i skolemiljø saker. Praksisen med samtaler med involverte elever som undersøkelsesmetode, gjenspeiles i intervjuene av de ansatte. Videre redegjør noen av de ansatte for at skolen benytter Elevundersøkelsen og at skolen på enkelte trinn i tillegg benytter «Klassetrivsel» i tilpasset form som generell kartlegging av skolemiljøet. Ingen ansatte er kjent med hvordan de skal gå frem i en sak der en elev føler seg krenket av en ansatt, jf. oppl. § 9 A-5.

Samtlige ansatte forteller om et lavt antall «9 A-saker» på skolen. Enkelte ansatte uttrykker at de aldri har opplevd en 9 A-sak, men svarer at de ofte løser opp i enkelthendelser eller negative

opplevelser som elever har i skolemiljøet. Et mindretall av de ansatte viser til at det har vært brukt observasjon som undersøkelsesmetode.

Rektor viser gjennom sine svar i intervju og RefLex til at det er viktig å gjøre en bred og grundig kartlegging av problembeskrivelsen før skolen setter inn tiltak i de ulike skolemiljøsakene. Videre, viser rektor til at det ofte er avdelingslederne som er ansvarlige for undersøkelser og at skolen i enkelte tilfeller benytter observasjon, i tillegg til samtaler med de involverte elevene og eventuelt deres foresatte. Både rektor og samtlige ansatte svarer at elevene blir hørt i saker som omhandler skolemiljø.

Kommunalsjefen for utdanning og familie svarer, som tidligere nevnt, i intervju at det er mulig at skolene i kommunen setter inn tiltak for raskt, i stedet for å sørge for grundige undersøkelser. Videre, viser kommunalsjefen til hvordan undersøkelser kan se ut i en sak der elever føler seg krenket av ansatte uten at det foreligger en skriftlig prosedyre for dette.

Rådmannen har svart i RefLex at kommunen har rutiner knyttet til § 9 A-5, der ansatte har krenket en elev. Videre svarer rådmannen at de tilpasser rutinen til den enkelte hendelse fordi ingen hendelse er lik. Kommunen dokumenterer ikke denne rutinen.

Statsforvalteren har fått oversendt skolemiljø saker fra skolen. Det går frem av denne dokumentasjonen at skolen som hovedregel har hatt samtaler med elever som har varslet at de opplever krenkelser på skolen. Det er ikke dokumentert i alle oversendte saker at alle involverte elever har blitt hørt. Det er heller ikke dokumentert at skolen har gjennomført andre former for undersøkelser enn samtaler med elever og/eller foresatte.

Våre vurderinger

Statsforvalteren ser at skoleeier har laget en prosedyre for saker der en elev opplever å ha blitt krenket, eller i saker som omhandler vold og trusler. Det er vår vurdering at denne prosedyren er mangelfull når det gjelder undersøkelser i skolemiljø saker.

I «Trivsel i Ringeriksskolen» er det kun samtaler med de involverte som er oppgitt som undersøkelsesmetode. Statsforvalteren kan heller ikke se at det er nedfelt i annen dokumentasjon hvilke andre undersøkelsesmetoder de ansatte og/ eller rektor kan benytte for å finne ut hva som ligger bak elevens opplevelse. Det finnes ikke spor i dokumentasjonen av at skolen har benyttet andre undersøkelsesmetoder i de enkelte skolemiljø sakene.

Statsforvalteren vurderer videre at skolen i nesten alle saker hører elevene, og at alle ansatte er opptatt av at elevene skal få uttale seg.

Gjennom svarene i RefLex og i intervjuene Statsforvalteren har hatt med ansatte, kommer det frem at kommunen ikke har en klar prosedyre for undersøkelser i saker der det er mistanke om at en ansatt krenker en elev. Slike prosedyrer og rutiner må være kjent for alle ansatte, og skoleeier må sørge for dette.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av funnene at skolen og skoleeier ikke gjennomfører undersøkelser som med rimelighet kan forventes i skolemiljø saker. Videre vurderer vi at skolen ikke benytter ulike undersøkelsesmetoder som kan få frem bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke faktorer som påvirker denne.

Vår konklusjon

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

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

Våre observasjoner

Oppl. § 9 A-4 stiller krav om at aktivitetsplikten skal dokumenteres. Oppl. stiller utover dette ingen formkrav til hvordan undersøkelsene dokumenteres. Skolene må likevel ha løsninger og rutiner for hvordan undersøkelsene skal dokumenteres, enten gjennom føringer fra skoleeier eller på den enkelte skole. Dokumentasjonsplikten gjelder for skoleeier i de tilfellene skoleeier har ansvar for undersøkelsene.

Samtlige ansatte og kommuneledelse svarer ja på spørsmålet om skolen/ skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten i RefLex.

Rådmannen svarer i RefLex at skolene og de ansatte har blitt kurset og at loverket har vært tydelig i lang tid. Kommunalsjefen uttrykker til Statsforvalteren at det er mulig at skolene ikke er gode nok på å dokumentere undersøkelsene de gjør, og at dette også kan handle om manglende systemer for sikring av dokumentasjon når det gjelder skolemiljø.

I intervju med Statsforvalteren uttrykker rektor at skolen akkurat har satt i gang med et arbeid som skal resultere i en prosedyre for undersøkelser ved skolen. Rektor oppgir at skolen ikke overholder dokumentasjonsplikten, eller en systematikk i denne, til Statsforvalteren. I intervjuet kommer det for eksempel frem at det ikke finnes et system for dokumentasjon i saker der skolen har undersøkt ved hjelp av samtaler med elevene, men der saken løses før skolen lager en aktivitetsplan.

Som nevnt under punkt 2.2.1 viser noen ansatte til private notater, felles loggbok for et utvalg ansatte eller et lappesystem på den enkelte lærerens pult som eksempler på dokumentasjon av undersøkelsene i skolemiljøsaker. Svært mange av de ansatte uttrykker at de ønsker seg et enklere og mer etterrettelig system hvor alt de foretar seg i skolemiljøsaker kan samles. Enkelte ansatte viser videre til en praksis med digital logg før denne legges over i den digitale elevmappen. Flere ansatte oppgir at systemet «Websak» er tungvint fordi lærerne ikke har tilgang til å kunne skrive i systemet. Noen ansatte oppgir også at de ikke dokumenterer eller noterer ned hvordan de undersøker eller følger opp skolemiljøsaker. *Trivsel i Ringeriksskolen* inneholder ikke prosedyrer for dokumentasjon av undersøkelser

Skolen har, som tidligere beskrevet, sendt inn elevdokumentasjon fra skolens arbeid med skolemiljøsaker til Statsforvalteren. I denne dokumentasjonen kan vi se at skolen oppretter aktivitetsplaner som avsluttes, og at det er laget en problembeskrivelse i de fleste tilfeller. Det fremkommer at skolen i noen tilfeller dokumenterer at de har hatt samtaler med de involverte elevene. Innholdet i samtalene er ikke dokumentert i innsendelsene til Statsforvalteren. I noen av sakene er det heller ikke dokumentert at slike samtaler har funnet sted. I samtlige saker vises det ikke til øvrige undersøkelser, annet enn samtaler med elever og/eller foresatte.

Våre vurderinger

Kommuneledelsen og rektor gir begge uttrykk for at skolene i Ringerike ikke har et felles system der undersøkelser i skolemiljøsaker dokumenteres, og at de ønsker å endre dette.

Statsforvalteren støtter denne vurderingen. Rådmannen understreker at regelverket har vært tydelig i lang tid, men viser ikke til hvordan skolene eller kommunen som skoleeier dokumenterer undersøkelser i skolemiljøsaker.

Rektor og de ansatte er tydelige overfor Statsforvalteren om at skolen ikke overholder dokumentasjonsplikten når den undersøker skolemiljøsaker. Dette med bakgrunn i at det ikke er utviklet tydelige og praktisk tilgjengelige systemer for de ansatte eller skoleledelsen. Dette sammenfaller med Statsforvalterens vurdering av øvrige innsendte dokumentasjon fra kommunen og skolen.

Statsforvalteren kan videre ikke se at dokumentet *Trivsel i Ringeriksskolen*, eller øvrig innsendt dokumentasjon, viser til hvordan undersøkelser skal dokumenteres. Elevdokumentasjonen viser heller ikke at skolen systematisk dokumenterer hvordan den undersøker sakene. Elevdokumentasjonen er etter Statsforvalterens vurdering mangelfull og svært kortfattet når det kommer til undersøkelsesplikten.

På bakgrunn av forholdene nevnt ovenfor, vurderer Statsforvalteren at skolen og skoleeier ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Vår konklusjon

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

3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

Vi har konkludert med at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

Ringerike kommune må sikre at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen, jf. oppl. §§ 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1. Ringerike kommune må i den forbindelse se til at:

- Kommunens internkontroll er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.
- Kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.
- Skolen undersøker saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen/skoleeier undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen.

- Skolen og skoleeier gjennomfører de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.
- Skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

3.2 Oppfølging av påleggene

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

Frist for innsending er **16.01.2023**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

4 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 18.08.22

Vilde Kjennerud, tilsynsleder

Elisabeth Salberg

Nina Røsæg

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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

5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Trivsel i Ringeriksskolen
- Handlingsplan for grunnskolen- «sammen skaper vi Ringeriksskolen»
- Utdanningsdirektoratets Rammeplan for SFO
- Handlingsplan, SFO – Skolefritidsordningen.
- Kvalitetsarbeid skole – Tilstandsrapport – Virksomhetsplan
- Rutine for avvikshåndtering
- Kvalitet i Ringerike kommune
- Oppfølging av Elev- og foreldreundersøkelsen 2021- 2022 (datert 11.01.22)
- Mal for Tilstandsrapport 2021
- Årshjul for arbeid med Elevundersøkelsen, Hallingby skole
- Årshjul for drift, grunnskolen 2021- 2022.
- Tilstandsrapport for grunnskolen i Ringerike kommune for 2021
- Tilstandsrapport for grunnskolen i Ringerike kommune for 2020
- Tilstandsrapport Hallingby skole 2019
- Tilstandsrapport Hallingby skole 2021
- Tilbakemelding til Hallingby skole etter dialogmøtet 10.05.19
- Oppfølging av Elevundersøkelsen 2020-2021 for ungdomstrinnet, Hallingby skole
- Oppfølging av Elevundersøkelsen 2020-2021 for barnetrinnet, Hallingby skole
- Presentasjon - Ledermøte skole, 13.10.21
- Referat fra Dialogmøte med Hallingby skole, 18.03.22
- Referat fra ledermøte skole, 09.02.22
- Innkalling til ledermøte skole, 09.09.22
- Referat fra ledermøte skole, 09.03.22
- Dokumentasjon fra elevsaker