



Tilsynsrapport

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

Øvre Eiker kommune – Vestfossen ungdomsskole





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Øvre Eiker kommune. Temaet for tilsynet er kommunens arbeid for et trygt og godt skolemiljø. Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen oppfyller varslingsplikten i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.¹

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

Statsforvalteren har i tilsynet funnet at Øvre Eiker kommune ikke har internkontroll som sikrer skolens regelverksetterlevelse på området varslingsplikten i skolemiljø saker. Tilsynet viser at Øvre Eiker kommune har et system for internkontroll som heter QualityManager+. Systemet er kjent for de ansatte, men det blir ikke brukt til å melde fra om avvik i tilknytning til skolemiljø. Kommunen har ikke gjennomført en egen risiko- og sårbarhetsanalyse på skolemiljøområdet. Praksisen til kommunen er per i dag ikke tilstrekkelig tilpasset for å avdekke avvik eller risiko for avvik når det gjelder aktivitetsplikten, herunder varslingsplikten. Kommunen har heller ikke evaluert og gjort nødvendige forbedringer av egne skriftlige rutiner og prosedyrer.

Kommunen har videre utarbeidet noen skriftlige rutiner og prosedyrer (handlingsplan og varslingsskjema) som beskriver varslingsplikten og dokumentasjonsplikten. Handlingsplanen og varslingsskjemaet er ikke tilstrekkelig tilpasset lovkravene i opplæringsloven kapittel 9 A om skolemiljø. Vi mener at disse rutine og prosedyrene kan medvirke til ulik forståelse og praksis i skolen. Det kan føre til at det ikke blir varslet raskt nok om alle skolemiljø saker, og at dokumentasjonen av varsling ikke blir god nok.

Øvre Eiker kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Vi fatter nå vedtak (denne rapporten) med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 3.

Kommunen har rettefrist til 31.10.2023.

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



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Øvre Eiker kommune	4
1.2 Tema for tilsynet.....	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
2 Skolemiljø og internkontroll.....	5
2.1 Rettslige krav.....	5
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner.....	5
2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjons-plikten?.....	7
2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?.....	13
2.2.3 Varsler alle som arbeider på skolen, 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?.....	15
2.2.4 Varsler rektor til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev?	18
2.2.5 Varsler alle som arbeider på skolen, i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad? 19	
2.2.6 Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten?.....	21
3 Statsforvalterens reaksjoner.....	22
3.1 Pålegg om retting	22
3.2 Oppfølging av påleggene.....	22
4 Kommunen har rett til å klage.....	23
5 Dokumenter	24



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler.²

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

Dersom kommunen/skolen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt.³ Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, og vi skal derfor gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. Fordi vi behandler personopplysninger i tilsynet, gjelder også bestemmelsene i personopplysningsloven.⁴

1.1 Kort om Øvre Eiker kommune

Øvre Eiker kommune har fem barneskoler, to ungdomsskoler og en kombinert barne- og ungdomsskole, til sammen åtte grunnskoler. Ifølge Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) har kommunen til sammen 2 375 elever i grunnskolen i skoleåret 2022/2023.

1.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å varsle der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.⁵

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

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

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Øvre Eiker kommune i brev av 21.12.2022. Vi har undersøkt kommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om skolemiljø samtidig. For å kontrollere dette har vi undersøkt praksisen til Øvre Eiker kommune og Vestfossen ungdomsskole.

Kommunen ble pålagt å svare i RefLex og levere dokumentasjon til oss.⁶ Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen og skolen. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte og rektor på skolen, samt kommunalsjef for oppvekst og virksomhetsleder

² Jf. opplæringsloven (oppl.) § 14-1 første ledd, og kommuneloven kapittel 30.

³ Jf. oppl. § 13-10 første ledd.

⁴ Les mer om vår behandling av personopplysninger i tilsyn på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/

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

⁶ RefLex er Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering der vi har stilt spørsmål som er relevante for dette tilsynet.



grunnskole. Vi har også gjennomført intervjuer med noen elever. Våre foreløpige vurderinger og konklusjoner baserte seg på opplysninger vi fikk fra denne informasjonen, og ble skrevet i en foreløpig tilsynsrapport.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 12.05.2023. Kommunen har svart innen fristen, med kun en kommentar om at elevantallet var feil under punkt 1.1 i foreløpig rapport. Vi fatter nå vedtak gjennom denne rapporten, med pålegg om retting.

2 Skolemiljø og internkontroll

2.1 Rettslige krav

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.⁷ 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.⁸ 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 varsler 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 og sørget for at involverte elever blir hørt.

Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikten. Dette er også et gjennomgående tema i tilsynet. I tillegg må skolen eller skoleeier lage en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak.

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

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Rettslig krav til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.⁹ Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, særpreg, aktiviteter og risikoforhold.¹⁰ Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt, men kan delegere oppgaver knyttet til internkontrollen. Kommunedirektøren er likevel ansvarlig og må følge opp at oppgavene blir ivaretatt.

Kravene til innholdet i internkontrollen som går frem av § 25-1 tredje ledd bokstavene a-e, må ses i sammenheng med første og andre ledd.

⁷ Jf. oppl. §§ 9 A-1 og 9 A-2.

⁸ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

⁹ Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd.

¹⁰ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.



Kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet.

Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette må de avgjøre ut fra risikobildet og formålet med internkontrollen.

I tilsynet undersøker vi om kommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd,¹¹ og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med skolemiljøet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

Kommunens organisering og internkontroll

I Øvre Eiker kommune er kommunedirektøren øverste leder for administrasjonen. Den videre organiseringen er at Seksjon oppvekst er ledet av en kommunalsjef. Seksjon oppvekst er delt inn i tre deler, og en av disse er Skole og SFO, som er ledet av en virksomhetsleder for grunnskole. Kommunalsjefen har opplyst om at hun har det overordnede ansvaret for blant annet skole, mens virksomhetslederen har det daglige ansvaret.

I Delegeringsreglement Øvre Eiker kommune under Kapittel 4 «Kommunedirektørens myndighet», står det at kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale administrasjon, innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret gir. Videre står det at kommunedirektøren er ansvarlig for internkontroll med administrasjonens virksomhet, for å sikre at lover og forskrifter følges. Til slutt står det at kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret om internkontroll og resultatene fra statlig tilsyn en gang i året.

Vi har mottatt en beskrivelse fra kommunalsjefen om at det blir rapportert på målene i kommuneplanens handlingsdel to ganger per år. Videre blir det rapportert til politisk ledelse i formannskap/partssammensatt i forbindelse med månedlig økonomirapportering. Det blir også gjennomført en årlig gjennomgang av driften i tjenesten, der det blir brukt en sjekklister med de lover og rutiner som kommunalsjefen må forholde seg til. Med utgangspunkt i denne sjekklisten, har kommunedirektøren oppstartsmøte med alle virksomhetene ved årets begynnelse. Det er en gjennomgang av mål og tiltak etter kommunestyrets budsjettvedtak. I løpet av året gjennomfører kommunedirektøren regelmessige dialogmøter med kommunalsjefen. Det er også ukentlige møter i kommunedirektørens ledergruppe, og avklaringer blir gjort i konkrete saker.

Vi har mottatt dokumentet «System for Kvalitetsvurdering av virksomheten etter Opplæringsloven i Øvre Eiker kommune». Under punkt 2 «Verktøy for å vurdere om opplæringsloven følges», blir det vist til sjekklister for kontroll mot loven. Det står videre at leder for grunnskole sørger for at sjekklister blir gjennomgått hvert år og at nødvendig oppfølging blir gjennomført. Det står også at rektor skal gå inn i sjekklister, og kvittere for at skolens praksis er i tråd med lovverket. Ifølge årsplanen i dette dokumentet skal det skje i juni og desember.

Vi viser til dokumentet «Sjekklister for grunnskoleopplæringen» (heretter sjekklisten). Dokumentet gir en oversikt over en rekke temaer, med henvisning til opplæringsloven, forskrift til opplæringsloven og andre lover. Ett av temaene er elevenes skolemiljø, og det fysiske og det psykososiale miljøet. Det er vist til opplæringslovens §§ 9 A-1 til 9 A-7.

¹¹ Jf. kommuneloven § 25-1.



I dokumentet «Tilstandsrapport for grunnskolen 2021» under overskriften «Læringsmiljø» går det fram at mobbetallene for 10. trinn er høyere enn tidligere år og høyere enn landsgjennomsnittet. Det står videre at dette er et resultat som skoleadministrasjonen tar på største alvor, og det er tett dialog med skoleledelsen om tiltak på den enkelte skole. Det står også at tallene for 7. trinn viser en positiv utvikling sammenliknet med fjoråret, og at det likevel er flere elever på 7. trinn i kommunen som opplever mobbing sammenliknet med landet ellers.

I dokumentet «Rapportering internkontroll 2021», fra kommunedirektøren til kommunestyret og formannskap, står det at ansvar for internkontroll i kommunen er, i likhet med økonomiansvar, personalansvar og fagansvar, delegert til ledere. Det står videre at de fleste av kommunens internkontrolltiltak skjer på seksjon-, virksomhets- og avdelingsnivå, og det kan være forskjeller i hvordan internkontrollen er organisert ute i tjenestene.

Det står også at QualityManager+ (heretter QM+) er kommunens elektroniske kvalitets- og avvikssystem. Det blir brukt av alle seksjoner til HMS-planer, avviksbehandling og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser). Videre står det at avviksbehandling i systemet fungerer bra, men det har svakheter som kvalitetsverktøy.

Videre står det at sentrale dokumenter og prosedyrer er samlet under «Håndbøker og retningslinjer» på Intranett. Det er den enkelte seksjon som har ansvaret for å oppdatere sidene. Det går også fram at det er svakheter ved at det er opp til den enkelte seksjon å vurdere hva som er av interesse for andre og som skal legges ut, og at det ikke finnes en logg som kan vise versjoner eller endringer. Det står også at kommunen vil gjennomføre en anskaffelse av et nytt internkontrollsystem i løpet av 2022.

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

Risikovurderinger er en sentral del av internkontrollbestemmelsen,^{12, 13} og skal blant annet være en del av grunnlaget for utformingen av internkontrollen. Kommunen skal vurdere sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Hensikten med risikovurderinger er å kunne tilpasse omfang og innretning på internkontrollen, og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst.¹⁴ Områder med stor risiko for regelverksbrudd vil ofte kreve bedre styring og kontroll gjennom flere tiltak, som for eksempel mer standardisering og tettere oppfølging, enn områder hvor det sjelden svikter. Det stilles ikke formkrav til risikovurderingene, men vurderingene må gjennomføres på en systematisk måte.¹⁵

Kommunen må videre ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regelverksetterlevelse.¹⁶ Disse må være basert på en konkret vurdering av blant annet risiko for avvik. Det er ikke et krav om at alle rutiner

¹² Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

¹³ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.3.3.

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

¹⁵ Jf. Prop.46 L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

¹⁶ Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b.



og prosedyrer skal være skriftlige, men skriftlighet vil ofte være nødvendig. Kommunen må gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem.¹⁷

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

Våre observasjoner

Både kommunalsjef for oppvekst (heretter kommunalsjefen), virksomhetsleder grunnskole (heretter virksomhetslederen) og rektor svarer nei på spørsmålene i RefLex om kommunens internkontroll er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten.

På spørsmål om kommunen har foretatt risikovurderinger innenfor skolemiljøområdet, svarer både kommunalsjefen og virksomhetslederen i RefLex og intervjuene at det ikke har blitt gjennomført ROS-analyse på dette området.

Kommunalsjefen svarer også i intervjuet at anskaffelse av et nytt internkontrollsystem har blitt utsatt, og at det er håp om at det vil være på plass i løpet av 2023. Kommunalsjefen har ikke kjennskap til at kommunen har gjort en risikovurdering på skolemiljøområdet på et tidligere tidspunkt, og sier at det vil være en naturlig oppfølging i forbindelse med dette tilsynet at kommunen vil komme til å gjøre en risikovurdering.

På spørsmål i intervjuet om hvordan kommunen skaffer seg informasjon om de enkelte skolenes praksis når det gjelder skolemiljø generelt, plikten til å varsle og dokumentasjonskravet, så svarer kommunalsjefen at det er både god kontakt og kjennskap til rektorene ved de åtte skolene. Virksomhetsleder svarer at det blir gjennomført jevnlig samtaler og møter med rektorene, og det er ledersamlinger. Virksomhetsleder svarer også at hun blir koblet på og bistår en skole hvis det er en sak som Statsforvalteren følger opp. Det blir også vist til at kommunen lager en tilstandsrapport. Videre svarer kommunalsjefen og virksomhetslederen at de bruker sjekklisten, der rektor skal kvittere ut at skolen følger kapittel 9 A i opplæringsloven og at de tar opp temaer rundt dette i personalgruppen to ganger i året. Skoleeier vurderer at dersom rektor krysser av, så følger skolen regelverket og det er gjennomgått med personalet. Det kommer også fram at skoleeier har gjort en vurdering av om det kan være behov for å gjennomføre «minitilsyn» ved å føre tilsyn med noen skoler, men dette har ikke blitt gjort.

Rektor ved Vestfossen ungdomsskole (heretter rektor) svarer i RefLex at kommunen har fokus på kapittel 9 A ved å følge opp skolene gjennom skolebesøk og tall om mobbing og læringsmiljø, og at hun skal kvittere to ganger i året på sjekklisten, men at varslingsplikten ikke har vært et spesifikt tema. Rektor svarer i tillegg i intervjuet at erfaringer og utfordringer med kapittel 9 A og dokumentasjonsrutiner spesielt har vært tema på rektormøter og ledersamlinger.

Vi har mottatt en beskrivelse fra kommunalsjefen om at ledelsen i kommunen gjennomførte et møte med lederteamene på skolene den 20.01.2023, der tema var «§ 9A - fem år med nytt regelverk. Hvordan fungerer dette hos oss i Øvre Eiker?». Noen av punktene på møtet var at de

¹⁷ Jf. Prop.46 L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.



enkelte skolene skulle dele sine erfaringer om hvordan de jobber med § 9 A, hva de enkelte skolene synes de er gode på, og hva det betyr for praksisen ved skolene.

Utover dette har vi ikke mottatt noen form for informasjon eller dokumentasjon som viser at skolelederne i kommunen har reflektert over risiko for brudd på aktivitetsplikten, for eksempel i forbindelse med møter med rektorer og ledersamlinger, og om dette er etablert praksis.

Våre vurderinger

Vi ser at kommunen er kjent med flere kilder som kan tas i bruk i arbeidet med å vurdere sannsynlighet og risiko for at lover og forskrifter ikke følges. Dette er blant annet rektormøter, ledersamlinger, tilstandsrapportering, resultater fra elevundersøkelsen og sjekklisten. Statsforvalteren mener det er positivt at kommunen har en tett dialog med rektorene og ledergruppene på skolene og at det blir innhentet informasjon på ulike måter.

Kommunen har informert om at det ikke er gjort en egen risikovurdering av elevenes psykososiale skolemiljø. Vi vurderer at det ikke er tilstrekkelig at kommunen gjør risikovurderinger hovedsakelig på grunnlag av informasjon fra rektorene og ledergruppene. Dette fordi det vil være en risiko for at rektor og ledelsen på skolene ikke alltid vil fange opp manglende regelverksetterlevelse blant de ansatte. Det kan også være risiko for at skolens ledelse ikke ønsker å synliggjøre manglende regelverksetterlevelse. I tillegg mener vi at informasjonen som kommunen får på denne måten blir personavhengig, og at informasjonen ofte dreier seg om å løse utfordringer i elevgruppen eller i elevsaker, mer enn informasjon om regelverksetterlevelse blant de ansatte. Vi mener derfor at kommunen må benytte seg av flere kilder i arbeidet med risikovurderinger. Eksempler på dette kan være stikkprøver i skolenes aktivitetsplaner, avviksmeldinger, saker til behandling hos Statsforvalteren, og egenvurderinger via RefLex fra ansatte på skolene.

På denne bakgrunn vurderer vi at kommunen har for lite grunnlag for å kunne tilpasse omfang og innretning på internkontrollen, og at internkontrollarbeidet ikke blir tilstrekkelig målrettet mot skolemiljøområdet, der risikoen og behovet er stort.

Har kommunen utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer?

Våre observasjoner

Avvikssystem

Kommunalsjefen sier i intervjuet at kommunen har hatt QM+ i mange år, men at det er lite brukervennlig. Videre kommer det fram at QM+ er hovedsakelig et system for bruk innen HMS og er lite egnet til å melde avvik på skolemiljøområdet. Det blir mest brukt til å melde om hendelser i arbeidsrelaterte situasjoner, for eksempel dersom en ansatt eller en elev blir utsatt for vold fra en annen elev. Det går fram av svarene fra de ansatte at alle vet at QM+ finnes som et system der de kan melde fra om avvik, og at de har fått opplæring i hvordan de kan melde avvik. Likevel ser vi at ingen har brukt eller ville ha brukt QM+ til å melde avvik dersom reglene om skolemiljø ikke blir fulgt. Vi har ingen informasjon om at de ansatte melder avvik på skolemiljøområdet på andre måter.

Kjennskap til rutiner og prosedyrer

På spørsmål i intervjuet om hvilke rutiner og prosedyrer som kommunen har utarbeidet på skolemiljøområdet, viser kommunalsjefen og virksomhetslederen til dokumentet «Grunnskolen i Øvre Eiker - Handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø» (heretter handlingsplanen). De opplyser



om at første del i handlingsplanen handler om aktivitetsplikten og er felles for alle skolene i kommunen. I tillegg har hver enkelt skole et eget punkt i planen for å beskrive hva den enkelte skole har fokus på når det gjelder å bygge et godt skolemiljø.

Videre kommer det fram i intervjuene at handlingsplanen ble revidert i forbindelse med endringer i opplæringsloven i 2017. Det ble brukt mye tid på kapittel 9 A den gangen, blant annet i rektormøter. Kommunen ser nå at det mangler informasjon i handlingsplanen om varsling i forbindelse med den skjerpede aktivitetsplikten.

Det blir også sagt i intervjuene at kommunen ikke har en forventning om at skolene skal lage sine egne rutiner eller instruksjoner angående skolemiljø, og at det er ment at handlingsplanen skal være et levende dokument og at de enkelte skolene kan justere innholdet i den delen av handlingsplanen.

I intervjuet fikk virksomhetsleder spørsmål om hvordan kommunens rutiner og prosedyrer for varsling og dokumentasjon er gjort kjent og tatt i bruk, og hvordan kommunen sørger for at ansatte og ledere i skolene og kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å varsle og dokumentere skolemiljø saker. Virksomhetsleder svarer at skolene har ansvar for å gjennomføre opplæring for sine ansatte om aktivitetsplikten og om varslingsskjemaet, og at skoleeier har tatt det opp som tema i møter med rektorene og i ledergruppene.

I handlingsplanen står det om retten til et trygt og godt skolemiljø, nulltoleranse og systematisk arbeid, og aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Det står videre at aktivitetsplikten omhandler fem delplikter, og hver av delpliktene er omtalt i dokumentet. En tabell gir en oversikt over kommunens systemer, rutiner og dokumenter, der det blant annet er vist til aktivitetsplan med varslingsskjema. I dokumentet står lovteksten fra opplæringslovens §§ 9 A-2, 9 A-3 og 9 A-4 gjengitt, mens § 9 A-5 som gjelder den skjerpede aktivitetsplikten, ikke er omtalt.

Videre har vi mottatt dokumentet «Elevene sitt skolemiljø – Varsling ved mistanke eller kunnskap om at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø jf. oppl. § 9 A-4, annet ledd» (heretter varslingsskjemaet). I varslingsskjemaet kan blant annet opplysninger om elevens navn og klasse skrives inn, og en beskrivelse av det som har skjedd i saken og hvordan saken er håndtert. Det står at varslingsskjemaet skal leveres til rektor snarest mulig, og at rektor avgjør hva som skal gjøres videre i saken.

Rektor svarer i intervjuet at hun har vært tydelig på at de ansatte har plikt til å varsle og at hun som rektor skal ha direkte beskjed. Hun sier videre at skolen har ikke en egen skriftlig instruks for varsling, og viser til kommunens handlingsplan. På skolen har det vært lagt vekt på å gå gjennom delpliktene og lovverket om kapittel 9 A med personalet på høsten i forbindelse med oppstart av et nytt skoleår, og det har vært jobbet med «case». Fokus har vært på plikten til å følge med og plikten til å gripe inn, og i mindre grad på plikten til å varsle. Videre får vikarer og andre ansatte som renholdspersonell og vaktmester informasjon om aktivitetsplikten i samtaler og møter. Rektor sier også at det ikke har vært en gjennomgang av handlingsplanen for de ansatte. I intervjuene med de ansatte kommer det fram at det er ikke alle som kjenner til handlingsplanen og varslingsskjemaet.

Vi har mottatt en PowerPoint-presentasjon fra rektor, med tittel «§ 9 A Retningslinjer for VUS». I dokumentet står det om de fem delpliktene innenfor aktivitetsplikten, hvordan følge med på



elevene, hvordan avgjøre om det er grunnlag for å opprette en aktivitetsplan, rutiner for aktivitetsplaner, og en beskrivelse av en «case» med oppfølgingsspørsmål. Vi ser at det står at varslingsplikten er en av delpliktene og at varslings skjemaet leveres til rektor. Vi har ingen videre informasjon om innhold i opplæring og informasjon til de ansatte om varslingsplikten og dokumentasjonsplikten.

Varsling

Kommunalsjefen og virksomhetslederen svarer i RefLex at rektor og skoleledelsen er ansvarlig for å informere alle ansatte om varslingsplikten.

Vi ser at det står under «Varsle» i handlingsplanen at alle som jobber på skolen skal varsle rektor, og at dette gjøres muntlig eller på et eget varslings skjema. Det er vist til en lenke til en dokumentmal for varslings skjema, det vil si varslings skjemaet. Det står også at rektor skal bli varslet straks dersom en ansatt ved skolen får kjennskap til at en annen som arbeider på skolen utsetter en elev for krenkelser som blant annet mobbing. Gjennom svar i RefLex og intervjuene, kommer det fram at ikke alle ansatte varsler til rektor i saker som gjelder § 9 A-4. Mer om dette under punkt 2.2.3 i denne rapporten.

Når det gjelder rektors varslingsplikt til skoleeier, ser vi at det i handlingsplanen er vist til lovteksten i § 9 A-4 om at rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Det går ikke fram av denne planen at rektor skal varsle skoleeier ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev. Det er heller ingen informasjon om hvordan rektor skal varsle til skoleeier. I intervjuene kommer det imidlertid fram at rektor skal varsle virksomhetsleder, og at rektor som regel varsler virksomhetsleder muntlig.

I handlingsplanen finner vi ingen informasjon om de ansattes plikt til å varsle til skoleeier ved mistanke om eller kjennskap til at en i skolens ledelse krenker en elev. Det er heller ingen informasjon om hvem som representerer skoleeier. I svarene fra de ansatte fra RefLex og intervjuene kommer det fram at det ikke er en avtalt og felles forståelse av varslingsrutinene i disse sakene. Det er heller ikke en avtalt og felles forståelse om hva som kan skape mistanke om at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller om hvor raskt det skal varsles i de ulike sakene.

Dokumentasjon

Det står i handlingsplanen at skolen skal dokumentere hva som gjøres i en aktivitetsplan, og det er vist til en lenke til en dokumentmal for aktivitetsplan. Det er ingen informasjon i handlingsplanen om hvordan varsel skal dokumenteres dersom rektor blir varslet muntlig, og i forbindelse med varsel til skoleeier. I intervjuene kommer det fram at de ansatte ved Vestfossen ungdomsskole hovedsakelig varsler muntlig, og at varslings skjemaet blir i liten grad brukt. Rektor svarer i intervjuet at når hun mottar et muntlig varsel, så noterer hun i en logg, og varslings skjemaet blir ikke brukt. I dokumentasjonen i elevsakene som vi har mottatt, kommer det fram i flertallet av sakene at det er foresatte som har meldt fra til skolen om sine barns opplevelser. I de fleste sakene kommer det ikke tydelig fram hvordan og når rektor ble varslet av sine ansatte. Mer om dette under punkt 2.2.6 i denne rapporten.



Våre vurderinger

Avvikssystem

Statsforvalteren ser at kommunens internkontrollsystem QM+ kan brukes til å melde avvik. Imidlertid er det vårt inntrykk at skolens ansatte ikke bruker QM+ for å melde avvik angående brudd på regelverket om skolemiljø og aktivitetsplikten. Vår forståelse er at de ansatte heller ikke melder avvik på andre måter. Vi er enige med kommunalsjefen om at QM+ er lite egnet til å melde avvik på skolemiljøområdet, og vurderer at de som arbeider på skolen ikke er gjort kjent med hvor de skal melde avvik når de oppdager brudd på regelverket knyttet til blant annet varsel i skolemiljø saker.

Kjennskap til rutiner og prosedyrer

Vi har forstått at kommunen har laget en handlingsplan for å sikre at elevene har et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Vårt inntrykk er at dette er kommunens skriftlige rutine. Det er imidlertid ikke alle ansatte som kjenner til denne handlingsplanen, og vår vurdering er at de ansatte ikke er gjort tilstrekkelig kjent med kommunens rutine. Kommunen må derfor gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem.

Bortsett fra at handlingsplanen ble revidert i 2017 i forbindelse med endringer i opplæringsloven, har vi ingen informasjon om kommunen har gjort en risikovurdering for å vurdere hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige, og i hvilken grad disse rutinene og prosedyrene skal være skriftlige.

Varsling

Vår forståelse av skolens framgangsmåte for varsling innebærer at det ikke alltid er rektor som tar imot varsler, og at flere ansatte varsler til en kontaktlærer først dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det kan føre til at rektor ikke alltid får vite om varsler i tide. Vi vurderer at skolen mangler en felles framgangsmåte om hvor raskt det skal varsles i ulike saker etter § 9 A-4.

Utover det som er hentet fra i lovteksten mener Statsforvalteren at det ikke er tydeliggjort i handlingsplanen hvor raskt de ansatte skal varsle rektor og skoleeier i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt eller en i skolens ledelse krenker en elev. Vi har inntrykk av at de fleste ansatte er klar over at det er et skjerpet tidskrav i slike saker, og at de ville ha varslet straks, men det gjelder ikke alle ansatte. Manglende eller ulik forståelse av regelverket kan føre til at rektor og skoleeier ikke blir varslet i tide. Mer om dette under punkt 2.2.5 i denne rapporten.

I handlingsplanen står det at alle som jobber på skolen skal varsle rektor muntlig eller ved bruk av varslingsskjema. Vi har forstått at kommunen vil at varslingsskjemaet skal brukes i saker som omhandler § 9 A-4. Vi vurderer at bruk av varslingsskjemaet kan være med på å dokumentere varsler på en hensiktsmessig måte. Imidlertid viser dokumentasjonen i elevsakene at varslingsskjemaet brukes i liten grad, og det er ikke alle ansatte som kjenner til skjemaet.

Samlet sett vurderer vi at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at varslingsplikten blir oppfylt.



Dokumentasjon:

Vi viser til at skolen har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.¹⁸ I kommunens handlingsplan går det fram at varsler skal dokumenteres ved bruk av et varslingsskjema, men vi ser at skolen i liten grad bruker dette varslingsskjemaet. Vi har inntrykk av at rektor dokumenterer muntlige varsler ved å notere i en logg. Vi vurderer at skolens praksis ikke er i samsvar med kommunens rutine. Vi vurderer også at kommunens handlingsplan ikke gir tilstrekkelig informasjon om hvordan skolen skal dokumentere varsler, og kan dermed føre til ulik praksis. Samlet sett vurderer vi at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at dokumentasjonsplikten blir oppfylt.

Vår konklusjon

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

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

Internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes.¹⁹ Kommunen skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i skolen, og sette inn forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelverksbrudd. Hensikten er at allerede oppståtte feil skal korrigeres, at virksomheten skal lære av avvikene, og at det skal settes inn relevante tiltak for å hindre nye regelverksbrudd.^{20, 21}

Kommunen må ha klare rapporteringslinjer, vurdere hvilke områder de skal følge med på, og hvordan de skal innhente informasjon eller bli informert av skolen. Kommunen må håndtere avvik på en måte som sørger for at regelverksbrudd både blir rapportert og fulgt opp.

Skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontrollen skal evalueres og ved behov forbedres.²² Det er ikke satt noe lovkrav om tidsintervallene for hvor ofte dette skal gjøres. Utgangspunktet er imidlertid at forbedringer skal gjøres ved behov. For å kunne gjøre dette, må det gjennomføres en evaluering med jevne mellomrom.²³

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

Våre observasjoner

Kommunen tar i bruk flere informasjonskilder for å avdekke avvik og risiko for avvik. Vi har gitt en nærmere beskrivelse av hvilke kilder til informasjon kommunen tar i bruk under punkt 2.2.1.

Kommunalsjefen og virksomhetslederen svarer ja på spørsmålet i RefLex om kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt. Det blir utdypet i svaret at alle saker som kommer til

¹⁸ Jf. oppl. § 9 A–4 syvende ledd.

¹⁹ Jf. kommuneloven § 25–1 tredje ledd bokstav c.

²⁰ Jf. Prop.46L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

²¹ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.4

²² Jf. kommuneloven § 25–1 tredje ledd bokstav e.

²³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.6.



skoleeier vil bli etterspurt og fulgt opp med veiledning til rektor. Utover dette har vi ingen informasjon om hvordan skoleeier skaffer seg oversikt over skolemiljøsaker ved de enkelte skolene.

I intervjuet med kommunalsjefen kommer det fram at hele systemet er basert på tillit til at rutiner blir fulgt, men at det nå er tydelig at det er behov for en revidering når det gjelder den skjerpede aktivitetsplikten. Det går ikke fram av dokumentasjonen vi har mottatt om kommunen har avdekket brudd på varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten.

Vi ser at det ble gjennomført et møte den 20.01.2023 med lederteamene på skolene. Utover dette har vi ikke mottatt informasjon eller dokumentasjon som viser at skolelederne i kommunen har reflektert over risiko for brudd på aktivitetsplikten, for eksempel i forbindelse med møter med rektorer og i ledersamlinger.

Kommunalsjefen forteller at det blir rapportert til kommunedirektøren om alvorlige saker og saker i media, og at det ikke er krav om å rapportere til kommunedirektøren dersom regelverket om skolemiljø ikke blir fulgt.

Kommunalsjefen og virksomhetslederen beskriver i RefLex at de er usikre på om alle ansatte varsler til skoleeier ved mistanke om eller kjennskap til at en i skoleledelsen krenker en elev, og at internkontrollen i kommunen ikke er god nok til at skoleeier kan vite om dette blir gjort.

På spørsmål i intervjuet med rektor om skoleeier er kjent med praksisen på skolen på skolemiljøområdet, så sier rektor at skoleeier vet at skolen er opptatt av kapittel 9 A og har gitt tilbakemelding om det som skolen ikke er fornøyd med. Rektor sier videre at skoleeier ikke har gitt beskjed om at skolen må endre noen rutiner, og rektors inntrykk er at skoleeier ikke har en helhetlig oversikt over skolens varslingsrutiner.

Våre vurderinger

Vårt inntrykk er at kommunen gjennom blant annet samtaler og møter med rektorer og skolebesøk innhenter informasjon om skolens praksis. Som tidligere nevnt mener vi at det ikke er tilstrekkelig at kommunen gjør vurderinger om avvik og risiko for avvik når det gjelder aktivitetsplikten hovedsakelig på grunnlag av informasjon fra rektorene.

Vår forståelse er at skolens ansatte ikke melder avvik og om brudd på reglene om skolemiljø og aktivitetsplikten til skoleeier. Vår vurdering er derfor at dagens internkontrollsystem QM+ ikke er egnet til å melde om avvik og brudd på regelverket. Kommunen har likevel avdekket at det er mangler i rutiner og praksis i tilknytning til de ansattes varslingsplikt til rektor og skoleeier, og den skjerpede aktivitetsplikten etter § 9 A-5.

Handlingsplanen ble revidert for seks år siden i forbindelse med at opplæringsloven ble endret med kapittel 9 A. Vi kan ikke se at kommunen har evaluert handlingsplanen jevnlig, og som kan vise at kommunen har fulgt opp på en måte som kan sikre regelverksetterlevelse når det gjelder varslingsplikten.



Vår vurdering er at kommunens arbeid med å avdekke avvik og risiko for avvik, og kommunens arbeid med å følge opp avvik og risiko for avvik ved hjelp av styringstiltak ikke blir gjort systematisk og tilpasset kommunens størrelse.²⁴

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

Våre observasjoner

På spørsmål i intervjuene om hvordan skoleeier evaluerer og ved behov forbedrer skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, så svarer virksomhetslederen at det er behov for et bedre system enn det som finnes i dag og at det er behov for å evaluere handlingsplanen. Det var mer jevnlig evaluering før pandemien, og det er et ønske om å komme tilbake til dette.

Kommunen har planlagt å anskaffe et nytt internkontrollsystem, gjennomføre en risikovurdering av skolemiljøområdet, og revidere handlingsplanen i tilknytning til varslingsplikten til rektor og skoleeier og den skjerpede aktivitetsplikten etter § 9 A-5. Vi har ingen annen informasjon om hvilke tiltak som kommunen planlegger for å forbedre internkontrollen.

Våre vurderinger

Statsforvalterens forståelse er at kommunens handlingsplan ble revidert i 2017. Handlingsplanen og andre tiltak for internkontroll på skoleområdet er ikke endret etter dette, selv om kommunen har avdekket at det er mangler i rutiner og praksis i tilknytning til de ansattes varslingsplikt til rektor og skoleeier og den skjerpede aktivitetsplikten etter § 9 A-5. Vi har videre inntrykk av at kommunen ikke har en plan for evalueringer av handlingsplanen og for andre tiltak for internkontroll.

Vi vurderer at kommunens arbeid med å evaluere og ved behov forbedre prosedyrer og andre tiltak for internkontrollen ikke oppfyller internkontrollens krav om systematikk,²⁵ og i for stor grad blir tilfeldig og hendelsesbasert.

Vår konklusjon

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

2.2.3 Varsler alle som arbeider på skolen, 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?

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.²⁶ Hvis noen som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen krenker en elev, skal de varsle rektor. Hvis det er en i skoleledelsen som står bak krenkelsen(e), skal skoleeier varsles direkte av den som fikk mistanke eller kjennskap til krenkelsen(e).²⁷

Det skal være lav terskel for hva som skaper «mistanke om» eller «kjennskap til» at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Mistanke kan oppstå på bakgrunn av observasjoner av eleven, tilbakemeldinger

²⁴ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

²⁵ Jf. kommuneloven §25-1 andre ledd.

²⁶ Jf. oppl. § 9 A-4 andre ledd.

²⁷ Jf. oppl. § 9 A-5.



på undersøkelser, beskjeder fra foreldre eller medelever, eller aktivitet i sosiale medier, mv. At en elev verbalt sier fra at han eller hun opplever mistriksel på skolen, oppfyller kravet til at den som arbeider på skolen har «kjennskap». Det kan ikke forventes at elever bruker lovens ordlyd eller voksnes begreper når de sier fra.²⁸

Våre observasjoner

Som nevnt under punkt 2.2.1 i denne rapporten har skoleeier en forventning om at rektor skal gjennomføre opplæring for sine ansatte om aktivitetsplikten og om varslingsskjemaet. Rektor bekrefter at dette blir gjennomført ved oppstart hvert skoleår, og at det også blir gitt informasjon til vikarer, renholdspersonell og andre ansatte.

Kommunalsjefen og virksomhetslederen svarer i RefLex at rektor og skoleledelsen er ansvarlige for å informere alle ansatte om varslingsplikten. På spørsmål om alle som arbeider på skolen varsler rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, svarer både rektor og de fleste ansatte ja i RefLex. Rektor utdyper også i RefLex at personalet har praksis for å melde fra til rektor muntlig.

Det kommer videre frem av handlingsplanen at rektor skal varsles enten muntlig eller ved bruk av varslingsskjemaet. Rektor utdyper i intervjuet at kommunen er nøye på at varslingsskjemaet skal brukes, men rektor mener at dette ikke er tilstrekkelig. Dette krever mye mer enn bare et varslingsskjema og det må skilles mellom en episode og hva som er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, forteller rektor.

De ansatte svarer i RefLex og i intervjuene at de vil drøfte en sak i ressursteam møter, eller med en eller flere kollegaer først, og ønsker å undersøke saken nærmere før rektor blir varslet. Andre ansatte svarer i intervjuene at de ville snakket med rektor først og sammen blitt enige om å fylle ut varslingsskjemaet. Det kommer fram i intervjuene at de fleste ansatte varsler muntlig. Noen svarer at de ikke er kjent med varslingsskjemaet.

På spørsmål i intervjuet om det kun er rektor som de ansatte skal varsle til, eller om det er noen andre som også tar imot varsler, så svarer rektor at sosiallærer og to fagledere har ansvaret for å ta imot varsler dersom rektor ikke er til stede. Rektor sier også at det ikke er avklart hvordan hun skal bli varslet dersom noen andre tar imot varsler. Noen av de ansatte svarer i intervjuet at de ikke er klar over hvem som er ansvarlig for å ta imot varsler i de tilfellene rektor ikke er tilgjengelig.

Statsforvalteren har mottatt dokumentasjon i et bestemt antall elevsaker fra skolen i form av aktivitetsplaner. I flertallet av sakene er det foresatte som har meldt fra til de ansatte om sine barns opplevelser. I en av elevsakene kommer det frem at varslingsskjemaet er brukt. I flertallet av sakene fremgår det ikke av aktivitetsplanene eller annen dokumentasjon om når rektor ble varslet av de ansatte om at en elev opplever et utrygt skolemiljø.

Skjerpet aktivitetsplikt dersom en annen ansatt eller en i ledelsen krenker en elev

I handlingsplanen kommer det frem at en ansatt straks skal varsle rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev.

²⁸ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.



I intervjuet svarer rektor at hun har presisert overfor de ansatte at de har en plikt til å varsle rektor dersom en kollega har krenket en elev. Rektor sier videre at det ikke er informert om hvordan varsling skal skje i disse sakene.

I RefLex svarer samtlige ansatte ja på spørsmål om de varsler rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Flere ansatte utdyper i RefLex at de ikke har opplevd en slik situasjon. Noen svarer at de er klar over regelverket og at de ville varslet rektor om det skulle skje.

Hverken i handlingsplanen eller i varslingsskjemaet går det fram hvordan de ansatte skal varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en i skolens ledelse krenker en elev.

På spørsmål om alle som arbeider på skolen varsler skoleeier ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en i skolens ledelse, svarer de fleste ansatte på skolen nei i RefLex. I intervjuene og RefLex svarer flere ansatte at de ikke har opplevd en slik situasjon. De ansatte utdyper at de ville kontaktet en annen i ledelsen, eventuelt tillitsvalgt eller verneombud, før skoleeier hadde blitt varslet.

Kommunalsjefen svarer i intervjuet at virksomhetsleder står ansvarlig for å motta varsler dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en i skoleledelsen. Kommunalsjefen utdyper at de ikke gir beskjed til alle lærerne om at de skal varsle til kommunen. Kommunalsjefen forteller også i intervjuet at det ble meldt inn en sak i fjor fra en foresatt til en elev på en annen skole i kommunen.

Statsforvalteren har ikke mottatt noen elevsaker som handler om krenkelser fra en som arbeider på skolen eller en i skolens ledelse, og kan derfor ikke ta elevsakene med i denne vurderingen.

Våre vurderinger

Det er Statsforvalterens inntrykk at de ansatte undersøker nærmere og drøfter blant annet med andre kollegaer, før de varsler rektor om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Vi har videre forståelsen av at de som arbeider på skolen i stor grad varsler muntlig til rektor.

Statsforvalteren har forstått det slik at rektor har delegert mottak av varsler i skolemiljø saker til sosiallærer og fagledere, dersom rektor ikke er til stede. Rektor kan fastsette at en annen person på skolen skal ta imot varsler i skolemiljø saker. Statsforvalteren understreker at rektor fremdeles har ansvaret for at varslingene håndteres på en forsvarlig måte, selv om oppgaven delegeres. Delegeringen må derfor ivareta formålet om at rektor skal ha en overordnet og fullstendig oversikt, samt at informasjonen skal brukes til å følge opp enkeltsaker og i det systematiske arbeidet.²⁹ Det er vår vurdering at det ikke er alle som er kjent med hvem som skal ta imot varsler dersom rektor ikke er til stede.

Det er vårt inntrykk at rektor er involvert i et flertall av de sakene der det er utarbeidet en aktivitetsplan, fordi vi ser at rektor ofte står oppført som ansvarlig for tiltak. Det kommer imidlertid ikke fram i elevsakene om de ansatte varsler rektor. Vi ser også at det i hovedsak er foresatte som melder fra til skolen. Statsforvalteren understreker at varslingsplikten omhandler skolens ansatte sin plikt til å varsle rektor, og ikke foresattes plikt til å varsle rektor. Det skal være lav terskel for at

²⁹ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.



ansatte skal kontakte skolens ledelse ved bekymring om at en elev ikke har det trygt eller godt på skolen. Basert på en helhetlig vurdering mener vi at det ikke er sannsynliggjort at alle som arbeider på skolen varsler ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Skjerpet aktivitetsplikt dersom en annen ansatt eller en i ledelsen krenker en elev:

Når det gjelder saker der det er mistanke om at ansatte eller noen i ledelsen krenker elever, kommer det fram i svarene i RefLex og intervjuene at det er noe ulik praksis og forståelse av varslingsplikten. Vårt inntrykk er at de fleste ansatte ville ha varslet rektor dersom mistanken handler om en ansatt. Samtidig forstår vi at dersom det er mistanke om at en i skolens ledelse krenker en elev, så er det noen av de ansatte som ville ha kontaktet noen andre i ledelsen, tillitsvalgt eller verneombud, før de hadde varslet skoleeier.

På bakgrunn av svarene fra de ansatte er det vår vurdering at skolen mangler en felles framgangsmåte for varsling i disse sakene per i dag, og vi mener at skoleeier og skolen må ha en felles fremgangsmåte for fremtidige saker slik at de ansatte vet hva og hvordan de skal varsle. Det er vår vurdering at ulik forståelse av regelverket kan medføre en fare for at ikke alle varsler kommer frem i tide til rektor ved mistanke om eller kjennskap gjelder en ansatt. Det samme gjelder om varsler til skoleeier dersom det er mistanke eller kjennskap om at en i ledelsen krenker.

Vår konklusjon

Ikke alle som arbeider på skolen varsler 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.

2.2.4 Varsler rektor til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev?

Rektor skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller.³⁰ Hva som er et alvorlig tilfelle, beror på en skjønnsmessig vurdering. Formålet med at rektor i alvorlige tilfeller skal varsle skoleeier, er at skoleeier i slike tilfeller bør gjøres kjent med saken og involvere seg i hvordan saken løses.³¹ Rektor skal også varsle skoleeier i alle tilfeller hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev.³²

Våre observasjoner

I handlingsplanen er det vist til lovteksten i § 9 A-4 om at rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Det går ikke fram av denne planen at rektor skal varsle skoleeier ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev etter § 9 A-5.

Kommunalsjefen og virksomhetslederen svarer i RefLex og i intervjuene at det er virksomhetsleder som skal ta imot varsler fra rektor i alvorlige saker, i saker der rektor er bekymret, og i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev.

Rektor svarer i RefLex at skoleeier blir varslet, og at dette gjelder der mange elever er involvert, der det må jobbes mer på systemnivå, i tillegg til voldssaker. I intervjuet bekrefter rektor at hun varsler til virksomhetsleder, og at det blir vanligvis gjort muntlig. Videre sier rektor at hun ikke har opplevd

³⁰ Jf. oppl. § 9 A-4 andre ledd.

³¹ Jf. Prop.57 L (2016-2017) punkt 5.5.2.3.

³² Jf. oppl. § 9 A-5.



at en som arbeider på skolen har krenket en elev, men at hun er bevisst på plikten til å varsle skoleeier i en slik situasjon.

Våre vurderinger

Basert på svaret i RefLex og informasjonen vi har fått i intervjuene, vurderer vi at rektor er kjent med at skoleeier skal varsles i alvorlige tilfeller. Videre er rektor kjent med at skoleeier også skal varsles ved mistanke om, eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev. Framgangsmåten for varsling i slike saker står ikke omtalt i handlingsplanen, men det er ikke et krav at det finnes en skriftlig rutine for dette.

Vår konklusjon

Rektor varsler til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev.

2.2.5 Varsler alle som arbeider på skolen, i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad?

All mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal varsles, og tidspunktet for varsling må blant annet stå i forhold til sakens alvor, Alle som arbeider på skolen, må kjenne til hvordan og når varsling skal skje. Vurderingen av hvor raskt varslinger skal skje til rektor, må gjøres fra sak til sak og ta hensyn til at skolemiljø saker er tidssensitive. I noen tilfeller vil det være nødvendig å varsle rektor straks, mens det i andre tilfeller kan være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer eller lignende.³³ Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

Hvis noen som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen eller en i skolens ledelse krenker en elev, skal de varsle rektor/skoleeier straks.³⁴

Våre observasjoner

I handlingsplanen står det at en ansatt straks skal varsle rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev. Utover dette fremgår det ikke av handlingsplanen hvor raskt det skal varsles til rektor eller skoleeier i skolemiljø saker.

De fleste ansatte svarer nei i RefLex på spørsmålet om de alltid varsler rektor så raskt som saken tilsier, ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I svarene kommer det blant annet fram at man ikke kan varsle med en gang fordi det kan være vanskelig å finne noen andre som kan avlaste vedkommende. Andre svarer at de gjør det så raskt som arbeidsbyrden tilsier, mens noen svarer at det handler om et ønske om å løse saker på lavest mulig nivå.

I intervjuet svarer rektor at i løpet av den tiden hun har vært rektor så har det ikke vært snakket om hvor raskt de ansatte skal varsle. Noen av de ansatte svarer i intervjuene at de har fått beskjed om at de skal varsle så raskt eller så snart som mulig, mens andre sier at dette også avhenger av omstendighetene rundt.

³³ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.

³⁴ Jf. oppl. § 9 A–5.



I de fleste elevsakene kan vi ikke se at det kommer fram hvor raskt rektor har blitt varslet om at en elev opplever et utrygt skolemiljø.

Skjerpet aktivitetsplikt dersom en annen ansatt eller en i ledelsen krenker en elev:

På spørsmål om ansatte varsler rektor straks ved mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, svarer de fleste ansatte ja i RefLex. De som svarer ja, begrunner dette med at de hadde gitt beskjed så fort de hadde mulighet, mens andre svarer at de ikke har opplevd å varsle om dette. Noen svarer nei i RefLex, og utdyper svaret med at det kan være vanskelig å si ifra om hva en kollega gjør feil.

Rektor svarer i intervjuet at varsling skal skje så snart som mulig i slike saker, og at det er gjennomgått med de ansatte. Rektor sier videre at hun ikke har blitt varslet om et slikt tilfelle tidligere. I intervjuene med de ansatte kommer det fram at de vil varsle i hvert fall innenfor samme dag, eller så raskt som overhodet mulig.

Når det gjelder saker der det er mistanke om at noen i ledelsen krenker elever, så svarer rektor i intervjuet at det ikke har gjennomgått med de ansatte om hvor raskt det skal varsles i slike tilfeller. De fleste ansatte svarer nei på spørsmål i RefLex om de varsler skoleeier straks dersom de har mistanke om eller kjennskap til at det er en i skoleledelsen som krenker. Noen begrunner dette med at de ville ha kontaktet en annen i ledelsen først. Andre svarer at de ville ha tatt det opp med den mistanken gjelder. I intervjuene med de ansatte svarer noen at de ville varslet så fort som mulig eller i løpet av dagen, dersom en i skolens ledelse krenker. De fleste sier at de ikke er kjent med en bestemt fremgangsmåte, eller at det finnes en rutine for dette.

Våre vurderinger

Det står ikke omtalt i handlingsplanen hvor raskt det skal varsles når det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er likevel Statsforvalterens forståelse at flere vet at de skal varsle raskt. Imidlertid er det vårt inntrykk at tidsaspektet ikke er drøftet i lys av sakens alvorlighetsgrad blant de ansatte. Det er også vårt inntrykk at alle ansatte ikke varsler rektor. Dette kan etter vår oppfatning ha innvirkning på hvor raskt rektor mottar varslene. Vår vurdering er at framgangsmåten til skolen medfører at ikke alle saker blir varslet raskt nok.

Skjerpet aktivitetsplikt dersom en annen ansatt eller en i ledelsen krenker en elev:

Siden det er særlig alvorlig dersom en som jobber på skolen krenker en elev, stiller oppl. § 9 A-5 skjerpede krav til både varsling og tempo i saksgangen. Begrunnelsen for at skoleeier skal varsles er blant annet at de skal ha anledning til å komme tidlig inn som arbeidsgiver i disse sakene. Statsforvalteren ser at skoleeier og skolen ikke har utarbeidet prosedyrer for hvor raskt de ansatte skal varsle rektor og skoleeier i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt eller en i skolens ledelse har krenket en elev. I lys av intervjuene, er det vår oppfatning at mange ville ha varslet rektor og skoleeier straks i slike saker, men ikke alle. Statsforvalteren vurderer derfor at det ikke er en kjent og felles fremgangsmåte for hvor raskt det skal varsles i slike saker, og at dette fører til at ikke alle saker blir varslet i tide.

Vår konklusjon

Ikke alle som arbeider på skolen varsler ikke i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.



2.2.6 Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten?

Skolen har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle.³⁵ Opplæringsloven stiller ikke formkrav til varslene, og de kan derfor være skriftlige eller muntlige. Når det varsles muntlig må rektor sørge for at varselet dokumenteres skriftlig, og at det finnes på et slikt format at det kan tas ut og overleveres til statsforvalteren dersom det skulle være aktuelt i tilsyn eller i en sak i håndhevingsordningen.³⁶

Våre observasjoner

Som nevnt under punkt 2.2.1 står det i handlingsplanen at rektor skal varsles enten muntlig eller ved bruk av varslingsskjemaet, at skoleeier har en forventning om at varslingsskjemaet blir brukt, og at skolen skal dokumentere hva som gjøres i en aktivitetsplan.

På spørsmålet i RefLex om de dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten, svarer rektor og de ansatte ja. Rektor utdyper i RefLex at hvis varslingsskjemaet er brukt, så blir skjema oppbevart i en perm. Ved varsling der det er mistanke mot en ansatt, så blir det ikke alltid dokumentert. Som oftest vil saken bli tatt opp på morgenmøte og det blir bestemt at man skal undersøke snarest med blant annet å ha en samtale med eleven. Dersom undersøkelser viser at det skal lages en aktivitetsplan, så vil det stå om varsling og undersøkelse i planen.

Rektor utdyper i intervjuet at dersom hun får et muntlig varsel, så skriver hun notater om saken i en logg. Hun bruker ikke varslingsskjemaet til å dokumentere varselet. På spørsmål om hvordan varslere blir dokumentert i saker der det ikke blir utarbeidet en aktivitetsplan, så svarer rektor at det ikke er et felles system. Hvis varslingsskjemaet er brukt, så er det rektor som oppbevarer dette, og hvis en ansatt har skrevet i en logg, så er loggen hos den enkelte ansatte.

I intervjuene med de ansatte kommer det fram at de fleste ansatte varslere muntlig. Noen svarer også at de ikke er kjent med varslingsskjemaet.

Statsforvalteren har som nevnt mottatt skolemiljøsaker fra skolen. I sakene går det frem at ansatte har fylt ut informasjon i en aktivitetsplan. Ved ett tilfelle har varslingsskjemaet blitt brukt. Det mangler beskrivelser i de fleste aktivitetsplanene om når de ansatte har varslet rektor. Vi har ikke mottatt eksempler på at de ansatte har varslet ved bruk av logg.

Våre vurderinger

Det er Statsforvalterens inntrykk at skoleeier har utarbeidet et varslingsskjema for dokumentasjon i skolemiljøsaker som omhandler oppl. § 9 A-4. Det er vår vurdering at aktiv bruk av varslingsskjemaet kan være med på å dokumentere varslene på en hensiktsmessig måte. Det er imidlertid vår oppfatning at ikke alle ansatte er kjent med skjemaet, og at skjemaet heller ikke blir brukt slik det er forventet av kommunen.

Slik vi oppfatter praksis, blir rektor i hovedsak varslet muntlig av de ansatte. Videre er det vår vurdering at tidspunktet for når rektor blir varslet i en skolemiljøsak, ikke kommer frem i dokumentasjonen når skolen oppretter en aktivitetsplan. Statsforvalteren vil understreke at terskelen for å varsle er når de ansatte fatter mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på

³⁵ Jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.

³⁶ Jf. Prop.57 L (2016-2017) punkt 5.5.7.3.



skolen, og ikke først når man vurderer at en sak skal følges opp ved å sette inn tiltak og lage en aktivitetsplan. Vi vurderer likevel at varslene kan dokumenteres i aktivitetsplaner i skolemiljø saker der det opprettes en slik plan, men forutsetningen er at det nødvendige i varslet alltid blir dokumentert. I lys av dagens praksis, er det imidlertid vår oppfatning at varsler som ikke fører til aktivitetsplaner, ikke blir dokumentert slik de skal av skolen.

På bakgrunn av det ovennevnte er det Statsforvalterens vurdering at skolens praksis ikke er i tråd med skoleeiers prosedyre om at varslingskjemaet skal brukes og heller ikke tilstrekkelig i lys av at alle varsler skal dokumenteres og ivaretas i alle skolemiljø saker, også i saker der det ikke utarbeides aktivitetsplaner. Vi finner det derfor sannsynliggjort at skolen ikke dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

Vår konklusjon

Skolen dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konkludert med at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:³⁷

- 1) Kommunen skal sikre at alle som arbeider på skolen, oppfyller plikten til å varsle 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.³⁸
 - a. Kommunens internkontroll må være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten.
 - b. Kommunen må avdekke og følge opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.
 - c. Alle som arbeider på skolen må varsle 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.
 - d. Alle som arbeider på skolen, må varsle i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.
 - e. Skolen må dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

3.2 Oppfølging av påleggene

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

Frist for retting er 31.10.2023. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

³⁷ jf. kommuneloven § 30-4

³⁸ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.



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.³⁹ 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.⁴⁰

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.⁴¹

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 14.06.2023

Morten Strand, tilsynsleder

Kristoffer Niemi-Olsen

Johanne Koksvik Kindem

³⁹ jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

⁴⁰ jf. forvaltningsloven § 42

⁴¹ jf. forvaltningsloven § 18



5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Delegeringsreglement Øvre Eiker kommune (Vedtatt i Kommunestyrets møte den 09.12.2020. Revidert i Kommunestyrets møte den 21.09.2022)
- Organisasjonskart 2023
- Økonomiplan og budsjett 2022-2025
- E-postmelding fra kommunalsjef oppvekst om internkontroll i kommunen (01.02.2023)
- System for Kvalitetsvurdering av virksomheten etter Opplæringsloven i Øvre Eiker kommune (Versjon 2022)
- Sjekkliste for grunnskoleopplæringen
- Tilstandsrapport for grunnskolen 2021 (Behandlet i møte i Utvalg oppvekst 31.05.2022)
- Rapportering internkontroll 2021 fra kommunedirektøren (Behandlet i kommunestyremøte 15.06.2022)
- Grunnskolen i Øvre Eiker - Handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø
- Elevene sitt skolemiljø – Varsling ved mistanke eller kunnskap om at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø jf. oppl. § 9 A-4, annet ledd
- § 9 A Retningslinjer for VUS
- Dokumentasjon i utvalgte skolemiljø saker fra Vestfossen ungdomsskole



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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

