



TILSYNSRAPPORT

Skolens arbeid med:

- elevenes utbytte av opplæringen
- skolens plikt til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn egnede tiltak i skolemiljøsaker
- skolens skjerpede aktivitetsplikt
- skoleeiers forsvarlige system

Sarpsborg kommune - Borgen barneskole

6. februar 2020

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	5
1.1	Kort om kommunen	5
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	5
1.2.1	Den praktiske gjennomføringen og informasjonsgrunnlag	5
1.2.2	Temaene for tilsynet.....	6
2	Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning....	6
2.1	Plikten til å vurdere om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen .	6
2.1.1	Fylkesmannens undersøkelser.....	6
2.1.2	Fylkesmannens vurderinger i foreløpig rapport	7
2.1.3	Sarpsborg kommunes kommentarer etter foreløpig rapport	8
2.1.4	Fylkesmannens vurderinger etter tilbakemelding fra kommunen	8
2.1.5	Fylkesmannens konklusjon	9
2.2	Plikten til å vurdere arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø, og eventuelt gjennomføre tiltak innenfor tilpasset opplæring.	9
2.2.1	Fylkesmannens undersøkelser.....	9
2.2.2	Fylkesmannens vurderinger i foreløpig rapport	10
2.2.3	Sarpsborg kommunes kommentarer etter foreløpig rapport	10
2.2.4	Fylkesmannens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen	10
2.2.5	Fylkesmannens konklusjon	10
2.3	Plikten til å vurdere og melde behov for spesialundervisning til rektor.....	10
2.3.1	Fylkesmannens undersøkelser	11
2.3.2	Fylkesmannens vurderinger	11
2.3.3	Fylkesmannens konklusjon	11
3	Plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø	11
3.1	Hovedfunn om skolens dokumentasjon og praksis	11
3.1.1	Sarpsborg kommunes tilbakemeldinger etter foreløpig rapport	12
3.2	Plikten til å legge til grunn elevens subjektive opplevelse.....	13
3.2.1	Fylkesmannens undersøkelser	13
3.2.2	Fylkesmannens vurderinger	13
3.2.3	Fylkesmannens konklusjon	14

3.3	Plikten til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø.....	14
3.3.1	Fylkesmannens undersøkelser	15
3.3.2	Fylkesmannens vurderinger i foreløpig rapport	17
3.3.3	Sarpsborg kommunes kommentarer etter foreløpig rapport	18
3.3.4	Fylkesmannens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen	19
3.3.5	Fylkesmannens konklusjon	19
3.4	Plikten til å gripe inn mot krenkelser dersom det er mulig.....	19
3.4.1	Fylkesmannens undersøkelser	19
3.4.2	Fylkesmannens vurderinger i foreløpig rapport	21
3.4.3	Sarpsborg kommunes kommentarer etter foreløpig rapport	21
3.4.4	Fylkesmannens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen	22
3.4.5	Fylkesmannens konklusjon	22
3.5	Plikten til å varsle rektor og eventuelt skoleeier.....	23
3.5.1	Fylkesmannens undersøkelser	23
3.5.2	Fylkesmannens vurderinger	25
3.5.3	Fylkesmannens konklusjon	26
3.6	Plikten til å undersøke alle saker	26
3.6.1	Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger	27
3.6.2	Sikrer rektor at skolen undersøker saken når skolen har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?	27
3.6.3	Undersøker skolen saken så snart som mulig?.....	31
3.6.4	Fylkesmannens konklusjon	34
3.7	Plikten til å sette inn tiltak	35
3.7.1	Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger i foreløpig rapport.....	35
3.7.2	Sarpsborg kommunes kommentarer etter foreløpig rapport	40
3.7.3	Fylkesmannens vurderinger etter tilbakemelding fra kommunen	41
3.7.4	Fylkesmannens konklusjon	41
4	Plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever	42
4.1	Plikten til å straks varsle rektor	42
4.1.1	Fylkesmannens undersøkelser	42
4.1.2	Fylkesmannens vurderinger	43
4.1.3	Fylkesmannens konklusjon	43
4.2	Plikten til å undersøke saken straks.....	44

4.2.1	Fylkesmannens undersøkelser	44
4.2.2	Fylkesmannens vurderinger	44
4.2.3	Fylkesmannens konklusjon	45
5	Skoleeiers forsvarlige system: skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø	45
5.1	Plikten til å innhente informasjon om hvordan skolen oppfyller aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9 A-4	46
5.1.1	Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger	46
5.1.2	Plikten til å innhente elevenes synspunkter, jf. Barnekonvensjonen art. 12.....	53
5.1.3	Sarpsborg kommunes kommentarer etter foreløpig rapport	54
5.1.4	Fylkesmannens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen	54
5.1.5	Plikten til å innhente informasjon om hvordan skolen oppfyller den skjerpede aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9 A-5	54
5.2	Plikten til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket.....	55
5.2.1	Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger	55
5.2.2	Fylkesmannens konklusjon	56
5.3	Plikten til å endre praksis dersom det er nødvendig.....	56
5.3.1	Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger	56
5.3.2	Fylkesmannens konklusjon	57
5.3.3	Er skoleeierens system som helhet forsvarlig?.....	57
5.3.4	Fylkesmannens samlede konklusjon om forsvarlig system, jf. oppl. § 13-10	58
6	Forhåndsvarsel om pålegg om retting av lovbrudd.....	59
7	Skoleeiers frist til å rette	60
	Vedlegg:	61
	Liste over dokumentasjon.....	61
	Spørsmål til elever på 5.- 7. trinn ved Borgen barneskole	65

1 Innledning

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd. I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter. Dersom Borgen barneskole ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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

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

1.1 Kort om kommunen

Borgen barneskole er en offentlig barneskole i Sarpsborg kommune i Østfold fylke. Skolen har 301 elever fordelt på 1. til 7. trinn. Skolen har 25 lærere (tall fra GSI per 6. august 2019). Sarpsborg kommune har totalt 56 117 innbyggere (per 1. kvartal 2019, tall fra SSB), hvorav 6579 er elever i grunnskolen (tall fra GSI per 6. august 2019). Sarpsborg kommune har 17 grunnskoleenheter.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

1.2.1 Den praktiske gjennomføringen og informasjonsgrunnlag

Fylkesmannen åpnet tilsyn med Sarpsborg kommune i brev av 18. mars 2019. Skolen og skoleeier ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Utdanningsdirektoratets nettbaserte system for egenvurdering, RefLex, er i dette tilsynet benyttet som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfylt av skoleeier, skolens ledelse og to utvalgte lærergrupper. Egenvurderingene gir informasjon til Fylkesmannen om tilstanden på tilsynsområdet. I tillegg har RefLex til hensikt å sette i gang prosesser på skolen og i kommunen knyttet til arbeidet med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og elevenes psykososiale skolemiljø. I RefLex viser skolens ledelse og lærere til skriftlige rutiner og dokumentasjon som underbygger svarene. Se vedlegg til slutt i rapporten.

Fylkesmannen har i tillegg bedt om å få dokumentasjon som gjelder elever med aktivitetsplan.

Vi var på tilsynsbesøk på skolen i uke 22. Da gjennomførte vi intervjuer med skoleeier, rektor og utvalgte kontaktlærere. I tillegg hadde vi intervjuer med representanter fra elevrådet og FAU, enkeltelever med aktivitetsplan, assistenter/fagarbeidere, sosiallærer, teamleder 1.- 7. trinn, teamleder SFO og spesialpedagogisk koordinator.

I forkant av tilsynsbesøket gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant elevene, for å få fram elevenes stemme og som et grunnlag for utarbeidelse av intervju spørsmål. Temaet for spørreundersøkelse var elevenes opplevelse av skolemiljøet. Fylkesmannen benyttet et elektronisk spørreskjema med åtte spørsmål, hvor elever skulle krysse av for ulike svaralternativer. Vi fikk svar fra 77 elever. Spørsmålene i spørreundersøkelsen følger vedlagt.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på den skriftlige dokumentasjonen og på intervjuene.

1.2.2 Temaene for tilsynet

Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø er temaene for tilsynet. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 1-3, 5-1 og 5-4 første ledd tredje punktum og forskrift til opplæringsloven § 3-11 fjerde ledd.
2. Plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven §§ 9 A-2, 9 A-3 og 9 A-4.
3. Plikten til å varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever, jf. opplæringsloven §§ 9 A-3, 9 A-4 og 9 A-5.
4. Skoleeiers forsvarlige system: Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd jf. kapittel 9 A.

Formålet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringen og at elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Vi har ikke sett på hvordan skoleeier og skolen oppfyller andre krav i regelverket.

Fylkesmannen sendte foreløpig tilsynsrapport til Sarpsborg kommune den 19. desember 2019. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Sarpsborg kommune har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen den 20. januar 2020. Vi har behandlet kommentarene fra kommunen under hvert av de aktuelle temaene.

Fylkesmannen har i kapitlene 2 til og med 5 konstatert brudd på regelverket.

I denne rapporten gir Fylkesmannen Sarpsborg kommune frist til å rette lovbrudd innen 11. mai 2020.

Se side 59 for nærmere informasjon om hvilke pålegg som kan bli aktuelle å vedta, og om videre saksgang.

2 Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning

2.1 Plikten til å vurdere om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen

Læreren skal, som en del av underveisvurderingen, vurdere om den enkelte eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11. Skolen må ha en kjent og innarbeidet fremgangsmåte slik at lærerne vurderer systematisk og løpende om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

2.1.1 Fylkesmannens undersøkelser

I RefLex svarer både rektor og lærerne med å vise til de ulike rutine skolen har rundt elevenes utbytte av opplæringen. Eksempelvis er dette *Årshjul for skolebasert vurdering ved Borgen skole*. Her framgår det hvilke prøver, tester og kartlegginger som skal foregå, når de skal foregå, på hvilket trinn og hvem som er ansvarlig for gjennomføring og etterarbeid. Rektor svarer at det brukes en felles mal i utviklingssamtalene der elevenes læringsutbytte og måloppnåelse gjennomgås. Kopi av samtaleskjema legges i elevarkivet. Skolen vurderer om det skal innføres rutine for at kontaktlærer skal levere liste over hvilke elever det er gjennomført elevsamtaler

med. Rektor viser til *Rutiner nasjonale prøver barnetrinn* og skriver at det i denne rutinen sammen med *Årshjul for skolebasert vurdering ved Borgen skole* står beskrevet hvordan lærerne i etterkant skal analysere resultatene og iverksette tiltak for den enkelte eleven eller trinnet.

Lærerne svarer både i RefLex og i intervjuene at det gjennomføres møter med lese- og regneveileder, PPT, spes.ped.-koordinator og spesialpedagog der det samtales rundt enkeltelevers faglige utvikling. Lærerne beskriver at underveisvurderinger, diktater, innføringer, lekser, skriftlige og muntlige arbeid, elevenes egenvurderinger og leseprotokoller er deler av vurderingsarbeidet. I intervjuene sier lærerne at det er lav terskel for å drøfte bekymringer rundt elever med kolleger eller med sosiallærer og spes.ped.koordinator før *Tiltakskjedemodellen* iverksettes. Noen av de vi intervjuet sa at det er opp til hver enkelt hvordan en jobber med dette, og at det ikke er noen klare føringer fra ledelsens side om hvordan de skal gå fram, og at lærerne er «selvgående».

Når det gjelder kartleggingsprøver på småskoletrinnet, viser rektor i RefLex til *Plan for skolebasert vurdering* der arbeidet etter disse prøvene er beskrevet. I intervjuet sier rektor at lærerne vet hva de skal gjøre når, og at det er teamleder som følger dette opp. Lærerne svarer i intervju at de får rutinene presentert og at det er spes.ped.koordinator som minner dem på når datoen for de ulike testene og prøvene nærmer seg.

Rektor beskriver at skolen har et system for lese- og regneplanleggingsmøter der trinnlærer, lese- og regneveiledere og ledelsen går gjennom elevenes lese- og regnekompetanse etter ulike kartlegginger. Lærerne sier i intervju at disse møtene ikke alltid blir gjennomført slik det er planlagt.

Elevene involveres i vurderingsarbeidet ved at ukeplanen inneholder mål for uka som elevene vurderer seg selv etter. Både rektor og lærerne viser i RefLex til *Tiltakskjedemodellen* der det beskrives ulike nivåer for hva lærerne skal foreta seg dersom de er bekymret for en elevs læringsutbytte.

2.1.2 Fylkesmannens vurderinger i foreløpig rapport

Alle ansatte har vist til *Tiltakskjedemodellen* og har beskrevet hva de gjør for å vurdere elevenes utbytte av opplæringen. Flere nevnte kollegialt samarbeid på trinn og at det er lav terskel for å drøfte elevene med sosiallærer, spes.ped.koordinator eller teamleder for å få råd og veiledning. Det framgår av intervjuene at noen lærere er usikre på hva som forventes av dem, mens andre sier at de blir informert om hva som skal skje med henhold til for eksempel kartlegging av elevene og oppfølging av kartleggingen.

Både rektor og de ansatte viser til de ulike rutinene skolen har. I intervjuene med de ansatte framgår det at noen rutiner er nye og at ikke alle rutinene er like godt kjent og innarbeidet i personalet på det tidspunktet vi var på skolen. Det ble sagt at rutinene finnes på papiret, men ikke i praksis. Vi har fått flere eksempler på at lærerne vurderer elevenes utbytte av undervisningen, men det går tydelig fram av intervjuene at det er opp til hver lærer hvordan de tar tak i bekymringene og at det for nyansatte ikke er en tydelighet fra ledelsens side om hvilke rutiner som gjelder.

Fylkesmannen vurderer derfor at Borgen barneskole ikke har en kjent og innarbeidet framgangsmåte som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

2.1.3 Sarpsborg kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Sarpsborg kommune viser til rapport *Resultatoppfølging skole, Skolevurdering* og rapport om undervisningsvurdering, skoleeiers risikovurderinger og skoleeiers oppfølging av Borgen barneskole.

Kommunen anser dermed at skoleeier gjennom dette har fulgt opp og sikret oppfølgingen av elevenes utbytte av opplæringen.

Skoleeier viser videre til at skolen og kommunen bare deler detaljinformasjon om oppfølging av og tilrettelegging for enkeltelever til de som har en rolle i arbeidet rundt eleven slik at detaljene rundt oppfølgingen av enkeltelever ikke vil være kjent for ansatte som ikke har ansvaret for undervisningen til den enkelte eleven.

I forbindelse med at Fylkesmannen i foreløpig tilsynsrapport har vurdert at ansatte ikke er gjort kjent med relevante dokumenter og rutiner, viser skoleeier til en skoleomfattende rutine som sikrer at alle lærere uavhengig av hvilke funksjoner de har, gjør seg kjent med alle rutinene og vet hvor de finnes ved at alle lærerne signerer på at de har satt seg inn i hvilke rutiner som gjelder.

Skoleeier har videre vist til at Borgen barneskole har utdypet og presisert kommunal tiltakskjedemodell, men at denne utvidede tiltakskjedemodellen ikke var innarbeidet og godt nok kjent i personalet på det tidspunktet da Fylkesmannen innhentet informasjon fra skolen, og gjennomførte intervjuene. Kommunen opplyser at skolen er innforstått med dette, men informerer samtidig om at rutinene nå er gjennomgått og kjent i skolens personale.

Skoleeier anser at kommunens og skolens årshjul for nasjonale prøver, skolens utvidede tiltakskjedemodell og årshjul for skolebasert vurdering, er gode sikringstiltak knyttet til vurdering av elevenes utbytte av opplæringen. Det vises videre til at lese- og regneplanmøter har vært gjennomført etter planen fra april 2019. To rådgivere fra skoleeier har deltatt på møtene sammen med ledelsen.

Skoleeier uttrykker videre at skolen skal ha mest fokus på første trinn i tiltakskjedemodellen for å sikre at det blir vurdert og satt inn tiltak på laveste nivå. Virksomhetsleder vil skal se til at ledergruppas organisering og fordeling av ansvar, gjøres kjent for alle ansatte.

2.1.4 Fylkesmannens vurderinger etter tilbakemelding fra kommunen

Etter Fylkesmannens vurderinger gjelder mange av Sarpsborg kommunes kommentarer skoleeiers forsvarlige system når det gjelder elevens tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Skoleeiers forsvarlige system etter oppl. §13-10 for å sikre at Borgen skole oppfyller kravene til elevens utbytte av opplæringen, har ikke vært en del av dette tilsynet. Vi viser for øvrig til denne rapportens pkt. 1.2.2.

Skoleeier har vist til rutinen om at de ansatte signerer på at de har satt seg inn i hvilke rutiner som gjelder. Det er også vist til gjennomføring av lese- og regneplanmøter og Borgen barneskole sin gjennomgang og praktisering av tiltakskjedemodellen.

Vi vurderer imidlertid at for at retting av lovbrudd skal være sannsynliggjort, må skolen/kommunen ha gjennomført tilstrekkelige tiltak som er egnet til å sikre at rutiner og framgangsmåter blir fulgt i praksis.

Vi ser av kommunens redegjørelse at skolen er i gang med å etablere en kjent og innarbeidet framgangsmåte. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se ut fra kommunens redegjørelse og

dokumentasjon at det er sannsynliggjort at det er iverksatt tilstrekkelige tiltak som gjør at Borgen barneskole har en kjent og innarbeidet framgangsmåte som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Vi fastholder på bakgrunn av dette vår konklusjon i foreløpig rapport.

2.1.5 Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

2.2 Plikten til å vurdere arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø, og eventuelt gjennomføre tiltak innenfor tilpasset opplæring.

Alle elever har krav på tilpasset opplæring, jf. opplæringsloven § 1-3. Dersom en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal skolen først vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen må se på om tiltak knyttet til arbeidsmåter, vurderingspraksis og arbeidsmiljø kan bidra til at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Fremgangsmåten for dette må være kjent og innarbeidet. Dette skal skolen gjøre før eleven eventuelt blir henvist til PPT for en sakkyndig vurdering med tanke på spesialundervisning.

2.2.1 Fylkesmannens undersøkelser

Både rektor og lærerne svarer i RefLex med å vise til *Tiltakskjedemodellen*. Det er utarbeidet ulike dokumenter som hører til denne modellen. Disse dokumentene beskriver hvilke tilpasninger som gjøres for eleven i læringssituasjonen ved f.eks. fysisk tilrettelegging, i fag ved f.eks. tilpasninger på ukeplan, oppgaver og hjelpemidler.

Lærerne svarer at kontaktlærer setter i verk tiltak og har ansvaret for å si fra om elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Eleven drøftes på trinnteam og i spes/sos.team. Her møter sosiallærer, spes.ped.koordinator, rektor og teamlederne. Etter drøftinger på team iverksettes det tiltak, og lærerne kan få råd og veiledning. Noen av lærerne sier i intervjuet at etter at det ble varslet tilsyn har de begynt å fylle ut tiltaksskjema, noe de ikke har gjort tidligere. Rektor bekrefter i intervjuet at hun ikke gir en tydelig føring til møtene på trinnet, men regner med at lærerne følger opp, og sier at hun ser behov for å strukturere mer hva trinnene har på agendaen på disse møtene.

Samtlige av dem vi intervjuet blant pedagogisk personale var kjent med *Tiltakskjedemodellen* og trakk fram de ulike nivåene i denne når de beskrev sine tiltak for å tilpasse opplæringen for elevene sine. Flere nevner også noe de kaller «Drøftingsteam» og som er det laveste nivået elever drøftes på. Dette er et nivå før tiltakskjedemodellen.

2.2.2 Fylkesmannens vurderinger i foreløpig rapport

Som nevnt over har skolen mange nye rutiner og maler som ikke alle ansatte er like godt kjent med, og rektor bekreftet i intervjuet at ikke alle nye rutiner/maler er gjennomgått helt ennå.

Både i RefLex og i intervjuene beskriver rektor og lærere lese- og regneplanleggingsmøter som arenaer der elevenes opplæring diskuteres og planlegges. Flere av de vi intervjuet uttrykte

imidlertid at ikke alle møtene var blitt gjennomført etter intensjonen på alle trinn i løpet av skoleåret, og sa at det var et sterkt ønske om at ledelsen sikret for dette.

Det framgår både av svarene i RefLex og av intervjuene at skolen har mange nye rutiner som ikke er implementert ennå. Flere av de ansatte uttrykker at det ikke er en tydelig og klar forventning fra ledelsens side om hvordan disse rutinene skal følges opp av den enkelte lærer. Det blir også hevdet at det varierer hvor gode de ulike lærerne er på å fange opp elever som ikke henger med i den ordinære opplæringen. Det er vår vurdering at det derfor blir noe tilfeldig hvilke elever som oppdages at trenger tilrettelegging.

Det er flere som refererer til «Drøftingsteam». Dette er ikke et team som er beskrevet i dokumentasjonen vi har fått oversendt. I intervjuene er det er ikke alle som nevner dette som en etablert metode for å ta opp bekymringer rundt elever på, men flere lærere sier at det er mye som skjer før tiltakskjedemodellen, og at det ligger mye skjønn i de tiltakene som utprøves. Det er ingen tvil om at det gjøres mye godt pedagogisk arbeid av lærerne, men mange av dem vi intervjuet beskriver at det er litt opp til hver enkelt hvordan de tar tak i elevenes utfordringer.

Det er derfor Fylkesmannens oppfatning at skolen ikke har en kjent og innarbeidet framgangsmåte som sikrer at arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø blir vurdert for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og at skolen heller ikke gjennomfører tilstrekkelige tiltak innenfor tilpasset opplæring basert på denne vurderingen.

2.2.3 Sarpsborg kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Sarpsborg kommunes kommentarer er gjengitt i pkt. 2.1.3.

2.2.4 Fylkesmannens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Fylkesmannen viser til våre vurderinger som er gjengitt i pkt. 2.1.4.

2.2.5 Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

2.3 Plikten til å vurdere og melde behov for spesialundervisning til rektor

I noen tilfeller vil skolens vurdering og eventuelle utprøving av tiltak etter opplæringsloven § 5-4 konkludere med at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Eleven har da krav på spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Det er viktig at prosessen for å kunne gi spesialundervisning blir startet så snart som mulig etter at behovet for dette er avdekket. Undervisningspersonalet har derfor både plikt til å vurdere om en elev trenger spesialundervisning og å melde fra til rektor når det er behov for det, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen må ha en framgangsmåte som er kjent og innarbeidet blant lærerne slik at de vurderer og melder behov for spesialundervisning.

2.3.1 Fylkesmannens undersøkelser

Både rektor og lærerne svarer i RefLex bekreftende på at de vurderer og melder behov for spesialundervisning til rektor, og viser til *Tiltakskjedemodellen*, nivå 2 og 3. Nivå 2 iverksettes etter at lærerne har gjennomført tiltak innenfor tilpasset opplæring en periode uten ønsket

måloppnåelse. Kontaktlærer skal ifølge rutinen levere «Pedagogisk kartlegging» og beskrivelse av tiltak som har vært prøvd ut og evaluert på trinnet før det meldes videre til drøfting på nivå 2. På dette nivået avholdes møter som beskrives som «Skoleteam» der lærere, fagarbeidere, spes.ped.koordinator og ledelsen deltar. Ved behov kan sosiallærer, helsesøster og lese- og regneveiledere involveres. Gjennomførte tiltak drøftes og eventuelle nye kartlegginger og tiltak vurderes. Disse gjennomføres og evalueres før man går til nivå 3.

På nivå 3 samles man i «Tiltaksteam» der også PPT deltar etter samtykke fra foresatte. Ledelsen er representert her, som den også er på nivå 2, og er dermed hele tiden orientert om elever som har behov for spesialundervisning.

2.3.2 Fylkesmannens vurderinger

Det ble bekreftet i intervjuene at lærerne raskt setter i gang med tiltak dersom de er bekymret for elevenes måloppnåelse, og at de etter en periode med tilpasninger i opplæringen, drøfter elevene i fora omtalt som nivå 2 og 3 i modellen. Ledelsen er tidlig med i disse drøftingene, og det blir beskrevet at ledelsen har god oversikt over hvilke elever det er bekymringer rundt og som man vurderer at trenger spesialundervisning.

Det er Fylkesmannens vurdering at Borgen barneskole gjennom rutinebeskrivelsene i *Tiltakskjedemodellen* og gjennom praksis, har en innarbeidet framgangsmåte for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning. Skolen også har en innarbeidet framgangsmåte som sikrer at aktuelle elever blir meldt til rektor.

2.3.3 Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

3 Plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

3.1 Hovedfunn om skolens dokumentasjon og praksis

Rektor har sendt inn dokumentet *Oversikt over praksis knyttet til oppl. Kap. 9 A*, og skrevet i RefLex at dette dokumentet er en oversikt over hele skolens aktivitet og praksis, som er koblet til Borgen skoles forvaltning av elevenes rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

Det er bare noen av lærerne som viser til dette dokumentet, og disse lærerne har lastet ned en annen og mindre omfattende versjon enn rektor.

Fylkesmannen har også mottatt to ulike versjoner av skolens handlingsplan mot mobbing. *Handlingsplan mot mobbing for Borgen skole* med undertittel *Planen omhandler også arbeid mot annen krenkende atferd som vold, diskriminering, utestenging, og trakassering* (heretter også kalt handlingsplan nr. 1), og *Handlingsplan mot mobbing for Borgen skole* (heretter også kalt *handlingsplan nr. 2*). Begge planene er udaterte, og gjelder for skoleåret 2018/2019.

Begge handlingsplanene viser til opplæringsloven § 9a-1, som er den tidligere lovbestemmelsen. *Handlingsplan nr. 1* er imidlertid oppdatert når det gjelder at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø, og skolens plikt til å følge med og gripe inn, samt at skolen skal undersøke dersom de får mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det bra. Det følger videre av *handlingsplan nr. 1*

at det skal varsles ved mistanke eller kjennskap til hendelser som innebærer at elever blir utsatt for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Det skal også iverksettes tiltak dersom det avdekkes mobbing/krenkelser.

Handlingsplan nr. 2 omhandler mobbing og vold, og bruker en snever mobbedefinisjon, og er ikke oppdatert når det gjelder skolens aktivitetsplikt som følger av gjeldende oppl. kap. 9 A.

Rektor og noen av lærere har lastet ned *handlingsplan nr.1* og andre lærere har lastet ned *handlingsplan nr. 2*.

Etter intervjuer ved Borgen skole har vi kommet fram til at ansatte ved skolen har ulik praksis for når de anser at oppl. kap. 9 A kommer til anvendelse.

Vi presiserer at terskelen for når en sak skal behandles etter § 9 A-4 er at en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Terskelen for når saken skal behandles etter § 9 A-4 henger derfor sammen med retten etter § 9 A-2 til å ha et trygt og godt skolemiljø. Det er presisert i forarbeidene at retten til et trygt og godt skolemiljø handler om noe mer enn frihet fra krenkelser. Retten til et trygt og godt skolemiljø er brutt med en gang en elev opplever å ikke ha et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Dette innebærer at når skolen mistenker eller blir kjent med at en elev opplever at skolemiljøet ikke fremmer helse, trivsel og læring, så skal saken behandles etter § 9 A-4.

Under intervjuene viste rektor og skolens ansatte til *Tiltaksskjedemodellen*, og at lærerne ofte satte inn tiltak på lavest mulig nivå. De uttrykte at de ofte fikk hjelp av sosiallærere, som også iverksatte ulike tiltak, uten at det var «kap. 9 A-saker». En del ansatte uttrykte også at det er foresattes kontakt som utløser at det blir en «kap. 9 A-sak». Dersom foresatte ikke ønsker at det skal bli en «kap. 9 A-sak», iverksetter skolen likevel tiltak, som for eksempel at de følger ekstra med på eleven, og prater med eleven, uten at de har varslet rektor eller lager aktivitetsplan. Tiltakene blir da på et lavere nivå.

Etter vår vurdering har Borgen skole i flere tilfeller hatt en for høy terskel for når de anser at det er en sak som omfattes av oppl. kap. 9 A. De har dermed ikke fulgt godt nok med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, grepet inn, varslet og undersøkt hva som er bakenforliggende årsak til atferd. Skolen har likevel i flere tilfeller iverksatt tiltak uten å ha laget en aktivitetsplan.

På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at Borgen skole i flere tilfeller ikke har sørget for at skolens aktivitetsplikt, som følger av oppl. § 9 A-4, blir oppfylt. I hvilken grad dette har gitt brudd på aktivitetsplikten, vil framgå i de ulike vurderingene i de følgende kapitlene.

3.1.1 Sarpsborg kommunes tilbakemeldinger etter foreløpig rapport

Kommunen har i sin tilbakemelding gjort oss oppmerksomme på at det nå er avklart i personalet på skolen hvilken versjon av *Handlingsplan mot mobbing* som gjelder på skolen. Fylkesmannen tar dette til etterretning. Vi vurderer imidlertid at for at retting av lovbrudd knyttet til aktivitetsplikten skal være sannsynliggjort må skolen/kommunen ha gjennomført tiltak som er egnet til å sikre at rutinen blir fulgt i praksis. Ut fra kommunens redegjørelse og det øvrige informasjonsgrunnlaget i tilsynet vurderer vi at det ikke er sannsynliggjort at det er iverksatt tilstrekkelige tiltak som gjør at regelverksbruddene avdekket i tilsynet er rettet.

3.2 Plikten til å legge til grunn elevens subjektive opplevelse

Alle elever har rett til å ha et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-2. Det er elevens egen subjektive opplevelse av skolemiljøet som avgjør om elevens rett til et trygt og godt

skolemiljø er oppfylt. Skolen må ta utgangspunkt i hvordan eleven selv opplever at skolemiljøet virker på helse, trivsel og læring. Retten til et trygt og godt skolemiljø er ikke knyttet opp mot det totale miljøet, en tenkt gjennomsnittselev eller skolens egen oppfatning, men mot den virkningen skolemiljøet faktisk har på den enkelte elevens helse, trivsel og læring. Skolen kan ikke avvise en elevs påstand om at skolemiljøet ikke er trygt og godt, ved å vise til at de andre elevene mener at miljøet er godt, at Elevundersøkelsen viser at det er lite mobbing på skolen, eller at skolens undersøkelser ikke har avdekket krenkelser. Skolen kan aldri bagatellisere elevens egen opplevelse av skolemiljøet. Alle voksne som jobber eller yter tjenester på skolen, og ikke bare personer som er ansatt på skolen, må ha kunnskap om dette.

3.2.1 Fylkesmannens undersøkelser

Rektor svarer i RefLex at skolens mal for aktivitetsplan har et eget felt for å fylle ut elevens egen opplevelse, og at dette også har vært presisert flere ganger ved rutinegjennomgang med personalet. Dette gjenspeiles også i skolens rutine som heter *Mal for undersøkelsesfase*, som skulle implementeres i løpet av våren 2019. I intervju bekreftet rektor at denne rutinen fortsatt ikke er implementert. Lærerne svarer bekræftende i RefLex at de kjenner til at det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om eleven har et trygt og godt skolemiljø, og mellomtrinnet viser blant annet til at lærerne er forpliktet til å kontinuerlig følge med på hvordan elevene opplever sitt eget skolemiljø.

Skolen har sendt inn de aktivitetsplanene som har vært aktive på skolen den siste tiden. Disse viser at skolen har lagt til grunn elevens subjektive opplevelse som grunnlag for de ulike tiltakene som er iverksatt. Vi ser samtidig gjennom flere intervjuer at flere saker som handler om elevens trivsel på skolen ofte blir håndtert ved at eleven blir henvist til sosiallærer, fremfor at saken meldes til rektor som en sak etter opplæringsloven § 9 A-4. Vi har også fått opplysninger om at elever ikke opplevde å bli tatt på alvor.

I intervjuene viser de fleste imidlertid til at de kjenner til at det er elevens subjektive opplevelse som er avgjørende for retten til å ha et trygt og godt skolemiljø. Når det gjelder SFO-ansatte forteller rektor at det er SFO-leder som er ansvarlig for å gjøre de som jobber på SFO kjent med innholdet i aktivitetsplikten i § 9 A-4. Hun forteller at hun er ikke sikker på om SFO-leder har tatt opp med de ansatte på SFO at det er elevens subjektive opplevelse som bestemmer om retten til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt. SFO-leder forteller i intervjuet at han opplever at det er en enighet i kollegiet om at det er elevens subjektive opplevelse som er det avgjørende. Assistentene sier ikke noe konkret om i hvilken grad de har fått vite at det er elevens subjektive opplevelse som er avgjørende, men gir uttrykk for at de har fått beskjed om å melde ifra dersom de ser elever som f.eks. er triste eller viser en utagerende atferd.

3.2.2 Fylkesmannens vurderinger

Vurderingstemaet her er om alle som jobber på skolen, har eller får kunnskap om at det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Rektor og pedagogisk ansatte gir uttrykk for at de er kjent med at det er elevens subjektive opplevelse som bestemmer om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt. Aktivitetsplanene underbygger også at skolen legger til grunn elevens subjektive opplevelse som grunnlag for tiltak.

Intervjuene våre viser som nevnt over at en del saker som dreier seg om elevens trivsel, blir løst ved at sosiallærer blir koblet på for iverksettelse av tiltak og uten at saken anses som en sak etter kapittel 9 A. De fleste ansatte på skolen gir uttrykk for at det først blir en sak etter § 9 A-4 enten når foreldrene melder sak, eller når saken er alvorlig. Terskelen for når en sak skal behandles etter § 9 A-4 er at en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Vi vurderer derfor at flere

saker som skulle vært behandlet etter § 9 A-4, blir håndtert ved at sosiallærer følger opp saken og setter inn eventuelle tiltak – uten at skolen sørger for at kravene i § 9 A-4 blir oppfylt. Vi vil presisere at vi ser at formålet med denne ordningen er å sette inn tiltak slik at eleven skal ha et trygt og godt skolemiljø, og at ordningen derfor har samme formål som saker som behandles etter § 9 A-4. Vi vil likevel synliggjøre at sakene som har blitt håndtert på denne måten, skulle være behandlet etter § 9 A-4 og at det derfor blir en del av vår vurdering om håndteringen av disse sakene oppfyller kravene som følger av denne bestemmelsen.

I intervju har vi fått opplyst at elever ved skolen har opplevd at ansatte ikke la elevenes opplevelse til grunn. En slik håndtering av en elevs bekymring vil ikke være i tråd med kravet om at elevens subjektive opplevelse skal legges til grunn. Vi har imidlertid ikke noe mer informasjon om hvordan sakene ble håndtert, og tar ikke stilling til om hendelsene ble håndtert i tråd med dette kravet eller ikke. Vurderingstemaet i saken er uansett om alle som jobber på skolen har eller får kunnskap om at det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Intervju med skolens ansatte viser at de er kjent med at det er elevens subjektive opplevelse som bestemmer om retten til et trygt og godt skolemiljø er brutt eller ikke.

Vi vurderer videre at det er en viss svakhet i skolens sikring av at også ansatte på SFO har eller får kunnskap om at det er elevens subjektive opplevelse som bestemmer om retten til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt. Rektor opplyser at hun er ikke sikker på om SFO-leder har tatt opp med de ansatte på SFO at det er elevens subjektive opplevelse som bestemmer om retten til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt. Samtidig har vi verken informasjon fra SFO-leder eller assistenter som peker i retning av at de ikke er kjent med at elevens subjektive opplevelse som bestemmer hvorvidt retten til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt.

Vi vurderer samlet sett at skolen oppfyller kravet.

3.2.3 Fylkesmannens konklusjon

Skolen oppfyller kravet om at alle som jobber på skolen, har eller får kunnskap om at det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om eleven har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven §§ 9 A-2 og 9 A-3 andre ledd.

3.3 Plikten til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø

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

3.3.1 Fylkesmannens undersøkelser

Rektor

Rektor bekrefter i RefLex at alle som jobber på skolen har fått kompetanse i å gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor viser til *Plan for å følge med på læringsmiljøet*, men forteller at denne ikke skal være aktiv før skoleåret 2019/2020. I intervju forteller rektor at det er hun som kjenner planen best, men at det er noen som kjenner litt til den. Planen viser til at de ansatte skal ha daglig fokus på elevens trivsel ved å følge med på for eksempel grupperinger i

klassen/skolemiljøet, kroppsspråk, at en elev går alene, at en elev ikke lykkes å komme inn i leken mv. Rektor viser videre til at det er planlagt kompetanseheving på dette punktet gjennom deltakelse i nettkurs hos Utdanningsdirektoratet. Det er også oppslag på skolen om nulltoleranse for mobbing, vold, diskriminering, mindre krenkelser mm, og hun viser til at dette også er tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolen har sendt inn dette oppslaget til oss (*Oppslag alle ansatte*). I tillegg opplyser rektor at det på skolen er sosialpedagoger med særskilt kompetanse i å observere elevers adferd og trivsel. I intervju forteller rektor at de som jobber på skolen bruker utdanning og erfaring for å gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, men at det ikke har vært satt i system hvordan de skal se etter slike tegn. Når det gjelder spørsmålet om alle som jobber på skolen følger med på om den enkelte eleven har et trygt og godt skolemiljø, svarer rektor bekreftende i RefLex. Hun viser igjen til det oppslaget og *Plan for å følge med på læringsmiljøet*, og viser også blant annet til følgende:

- Elevsamtaler minst to ganger i året.
- Kartlegginger gjennom klassetrivsel.no, sosiogram og trivselsundersøkelse.
- Tilsyn i friminuttene.
- *Skolens handlingsplan mot mobbing* som beskriver at alle skal følge med. Denne gjennomgås hver høst i fellesmøte, hvor pedagogisk personale er med. *Skoleomfattende rutine* beskriver at alle skal sette seg inn i denne planen.
- Vikarer får utdelt *Oppslag alle ansatte*.

I intervju viser rektor til at å følge med ligger i skolens kultur, og er noe de alltid har gjort. Hun beskriver videre at det er SFO-leder som har ansvaret for at SFO-personalet og vikarer er kjent med plikten til å følge med på enkeltelevne, men hun har ikke spurt SFO-leder om dette er gjort. Hun føler seg likevel trygg på at de følger med.

Rektor svarer bekreftende i RefLex på spørsmål om hun har gjort alle som jobber på skolen kjent med hvilke forhold rundt en elev som kan gjøre eleven særskilt sårbar og plikten til å følge med. Hun viser til *Plan for å følge med på læringsmiljøet*, og beskriver at ansatte som jobber i nær relasjon til eleven får mer inngående informasjon enn andre ansatte. Videre at alle ansatte får beskjed om å følge med særskilt på elever i enkeltsaker, hva de skal se etter, hvem som er elevens trygghetspersoner og hvordan de skal hjelpe eleven. I intervju forteller hun at skolen innhenter informasjon om hvordan elevene generelt opplever skolemiljøet, og viser til:

- Kartlegginger gjennom klassetrivsel.no, sosiogram og trivselsundersøkelse.
- Elevundersøkelsen for 5.-7. trinn, hvor skolen har en egen plan for gjennomføring.
- Kartlegging av bruk av sosiale medier for 5. og 6. trinn
- Elevsamtaler minimum to ganger i året.

Øvrige ansatte på skolen

Lærerne svarer bekreftende på spørsmålet i RefLex om at de har fått opplæring i hvordan de kan gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Begge lærergruppene viser til at dette følger av deres utdanning og profesjon som pedagoger. I intervju er det imidlertid uttrykt at det er mange som ikke følger med på denne type kjennetegn. Det er også noen som sier at de ikke opplever å ha fått vite hvilke konkrete tegn en skal se etter i slike saker.

Lærerne svarer bekreftende i RefLex på at de følger med på om den enkelte eleven har et trygt og godt skolemiljø, og viser blant annet til hilserutiner om morgenen, kroppsspråk, blikk, væremåte, samtaler, daglige observasjoner og loggføringer, sosiogram/klassetrivsel, tilsynsplan og elevenes egne vurderinger av klassemiljøet. Av rutiner viser den ene lærergruppen til *Handlingsplan mot mobbing* og *Plan for å følge med på læringsmiljøet*. I intervju forteller noen

lærere at de for eksempel følger med på hvem som går alene. Noen evaluerer også friminuttene, og ber elevene vise med tommel opp eller tommel ned hvordan de har det. Det er likevel vanskelig å ha oversikt over alt som skjer ute. Flere lærere forteller at det er viktig å komme seg til klasserommet med en gang det ringer inn. Assistentene beskriver at de har fått beskjed om å følge med på elevene. De beskriver at det er ulike ting fra barn til barn som de følger med på. Dersom noen går alene, går man bort og snakker med barnet. Dersom de har noen de særlig skal følge med på, så følger de først og fremst med på denne eleven, men får likevel med seg dersom det skjer noe. De sier ifra dersom en elev ser veldig trist ut. SFO-leder beskriver i intervju at han har ansvaret for at de ansatte på SFO og vikarer er kjent med pliktene som følger av § 9 A-4, og at han pleier å ta utgangspunkt i *Oppslag alle ansatte*. I intervju er det noen som trekker fram at det ikke er systemer på skolen for ivaretagelse av pliktene som følger av § 9 A-4. Noen opplever at personalet er overlatt til seg selv, og at det er lite felles holdninger og elevsyn.

Begge lærergruppene svarer bekreftende på at de er kjent med hvilke forhold rundt en elev som kan gjøre eleven særskilt sårbar, og viser for eksempel til elever med vedtak, familieforhold, flytting, religion, etnisitet, sykdom, sosiale forhold, psykiske forhold mm. En av lærergruppene viser til *Plan for å følge med på læringsmiljøet*. De bekrefter også at de følger særskilt godt med på elever med særlige behov, og viser blant annet til at de har tett dialog på trinnet, spes/sos-team, tiltaksteam mm. I intervju er det noen som forteller at de har snakket litt om sårbare elever, men ikke så mye for de trinnene de ikke er på. Noen andre forteller at sårbare elever er de elevene som de følger tett i friminuttene, og at det er et helhetsbilde som danner grunnlaget for om en elev er sårbar eller ikke.

Begge lærergruppene bekrefter at skolen innhenter informasjon om hvordan elevene generelt opplever skolemiljøet.

I intervju er det imidlertid noen som forteller at klassetrivsel.no ligger der som et system som alle skal bruke, men at dokumentene er nye og at mye av dette ikke er implementert. Andre forteller at de har fått innføring i hvordan de skal bruke klassetrivsel.no i PU-tiden, og fått beskjed om at de kan bruke den.

Elever og foreldre

Vi gjennomførte en undersøkelse blant elevene i forkant av tilsynsbesøket. Totalt 77 elever svarte på undersøkelsen. På spørsmålet «Tror du de voksne får det med seg dersom noen elever ikke har noen andre å være sammen med?», svarte 27 «ja» mens 42 svarte «noen ganger». På spørsmålet «Tror du de voksne får det med seg dersom noen elever blir plaget eller mobbet?» svarte 33 «ja», mens 29 svarte «noen ganger». På spørsmålet «Er det noen steder hvor de voksne har mindre kontroll på hva som skjer mellom elevene?» kunne elevene krysse av på steder hvor de voksne har mindre kontroll. Kun 9 elever krysset av på alternativet «Nei, de har kontroll overalt».

Vi snakket med flere elever under tilsynsbesøket, inkludert elevrådet. Mange gir uttrykk for at de opplever at de voksne ikke følger godt nok med, og at de voksne ikke har fulgt ekstra med, selv om skolen var kjent med at elever var blitt plaget. Det ble også uttrykt at de voksne ikke tar tak i ting og at det fortsatt oppstår hendelser i friminuttene som de voksne ikke får med seg. Det ble imidlertid uttrykt at det er noen voksne som passer på, men ikke alle. Flere elever trekker fram at de voksne gjerne står sammen og prater med hverandre i friminuttene. Noen mener at de burde prate mer med barna enn med hverandre.

I samtale med FAU er det noen som forteller at det er mange steder hvor elevene kan gjemme seg bort og hvor det er lett å krenke andre. FAU er kjent med at det er barn som opplever at dette skjer, mens andre barn opplever å ha det helt fint.

3.3.2 Fylkesmannens vurderinger i foreløpig rapport

Plikten til å følge med på skolemiljøet innebærer at rektor har en plikt til å sikre at alle som jobber på skolen følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. At rektor må sikre dette, betyr at rektor må ha bestemt en fast fremgangsmåte for hvordan skolen skal oppfylle kravet. Det er ikke et krav at fremgangsmåten er skriftlig, men den må være egnet til å sikre at kravet i loven blir oppfylt i alle saker på den aktuelle skolen. Rektor må i tillegg følge opp at de som jobber på skolen, bruker fremgangsmåten i praksis. I plikten til å følge med ligger det at rektor må sørge for at alle som jobber på skolen, har kompetanse slik at de kan gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal også sørge for å gjøre alle som jobber på skolen, kjent med hvilke forhold rundt en elev som kan gjøre eleven særskilt sårbar. Videre må rektor følge opp at alle som jobber på skolen, i praksis er oppmerksomme på forhold eller oppførsel som kan tyde på at en elev ikke har det bra, og følger spesielt godt med på elever som kan være særskilt sårbare. I tillegg må rektor sikre at skolen innhenter tilstrekkelig informasjon fra elevene om hvordan de har det på skolen.

Kompetanse til å gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

Vi vurderer at rektor ikke har sørget for at alle som jobber på skolen har kompetanse slik at de kan gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor viser til at det henger oppslag rundt på skolen som forteller at skolen har nulltoleranse for mobbing, vold, diskriminering, trakassering, mindre krenkelsers, baksnakking, utestenging og slåsskamp, og forteller i intervju at de som jobber på skolen bruker utdanning og erfaring for å gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor forteller imidlertid at det ikke har vært satt i system hvordan de som jobber på skolen skal se etter slike tegn. Lærerne svarer bekræftende på spørsmålet i RefLex om at de har fått opplæring i hvordan de kan gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, men begge lærergruppene viser til at dette følger av deres utdanning og profesjon som pedagoger. I intervju er det uttrykt at det er mange som ikke følger med på denne type kjennetegn, og det er også noen som sier at de ikke opplever å ha fått vite hvilke konkrete tegn en skal se etter i slike saker. Vi viser til at kravet innebærer at rektor må sørge for at ikke kun pedagogisk personale har kompetanse til å gjenkjenne slike tegn hos en elev.

Plikten til å følge med på enkeltelevne, inkludert sårbare elever

Vi vurderer videre at skolen ikke i tilstrekkelig grad sørger for at alle som jobber på skolen følger med på om den enkelte eleven har et trygt og godt skolemiljø. Vi ser at det er flere ansatte som er opptatt av å følge med på om den enkelte eleven har et trygt og godt skolemiljø, og at skolen har laget skriftlige rutiner som har som formål å sørge for at plikten til å følge med blir gjort kjent for alle ansatte på skolen. Skolen har et oppslag som henger rundt omkring i skolens lokale, som også deles ut til for eksempel vikarer og ansatte på SFO. Videre har skolen *Handlingsplan mot mobbing* som beskriver at alle skal følge med. Handlingsplanen er gjennomgått med pedagogisk personale, og i tillegg står det i *Skoleomfattende rutine* at alle skal sette seg inn i denne planen. Vi ser at den ene lærergruppen viser til handlingsplanen når det gjelder kravet til å følge med, og at assistentene bekrefter at de har blitt gjort kjent med plikten til å følge med. Vi vurderer imidlertid at rektor ikke i tilstrekkelig grad følger opp at de aktuelle rutinene blir fulgt i praksis. Vi kan ikke se at noen vi har snakket med på skolen forteller om at skolens ledelse faktisk følger opp hvorvidt de følger med på hvordan enkeltelevne har det. Rektor forteller også i intervju at hun ikke har fulgt opp om SFO-leder faktisk har gjort SFO-personalet og vikarer kjent med plikten til å følge med på enkeltelevne, selv om hun gir uttrykk for at hun føler seg trygg på at dette er gjort. Videre er det av stor betydning for denne vurderingen at elevene er tydelige i sin kommunikasjon til oss om at de ikke opplever at de voksne følger godt nok med på hvordan den enkelte eleven opplever skolemiljøet. Vi vurderer for det første at elevenes svar på vår elevundersøkelse peker i

retning av dette, da under halvparten av elevene – i begge de aktuelle spørsmålene som gjaldt plikten til å følge med – svarte «ja» på at de opplevde dette. For det andre har elevene i samtaler med oss gitt ganske entydig uttrykk for at de opplever at de voksne ikke følger godt nok med. Også FAU har gitt uttrykk for at de har fått tilbakemeldinger om at enkelte elever opplever at de voksne ikke følger godt nok med. Vår vurdering om at skolen ikke oppfyller kravet til å følge med, inkluderer også kravet til å følge ekstra godt med på sårbare elever. Vi kan heller ikke se at skolen har laget noen felles rutine, fremgangsmåte, beskrivelse eller lignende, som beskriver hvilke forhold som kan gjøre en elev særskilt sårbar, og som er gjort kjent for alle som jobber på skolen. Vi vurderer at dette har ført til at ikke alle som jobber på skolen er blitt gjort kjent med hvilke forhold rundt en elev som kan gjøre eleven særskilt sårbar.

Informasjon om hvordan elevene generelt opplever skolemiljøet

Både rektor og lærere viser til at skolen innhenter informasjon om hvordan elevene generelt opplever skolemiljøet. De viser til klassetrivsel.no, sosiogram, elevundersøkelsen, «Hvordan går det»-ark med mer. Det er et krav at rektor sikrer at skolen innhenter slik informasjon i praksis, noe som innebærer at hun må gi føringer til de ansatte om at skolen skal gjøre dette og følge opp at dette skjer i praksis. Vi er usikre på om skolen oppfyller dette kravet. I intervju er det noen som forteller at klassetrivsel.no ligger der som et system som alle skal bruke, men at dokumentene er nye og at mye av dette ikke er implementert. Andre forteller at de har fått innføring i hvordan de skal bruke klassetrivsel.no i PU-tiden, og fått beskjed om at de kan bruke den. Vi har imidlertid ingen klar informasjon om at det er føringer på dette fra rektor, og at rektor følger opp at dette skjer i praksis. Vi vurderer imidlertid at dette ikke har noen betydning for utfallet av vurderingen, da vi uansett har kommet fram til at skolen ikke oppfyller de øvrige kravene som følger av plikten til å følge med.

3.3.3 Sarpsborg kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Sarpsborg kommune har påpekt at Fylkesmannen ved et par anledninger har referert til at én lærer uttaler at voksne ikke følger med, og vurderer at dette ikke er et godt nok grunnlag for å trekke de konklusjoner som trekkes når det gjelder at voksne ikke kjenner til hva som er kjennetegn og hvordan de skal følge med. (Fylkesmannens foreløpige rapport s. 14 – tredje avsnitt og s. 16 – første avsnitt).

Kommunen anser også at rapporten blir gjennomiktig når det refereres til intervjuer/samtaler med henholdsvis ansatte og elever.

Kommunen viser videre til at Fylkesmannen har vist til at skolen ikke har en rutine for hvordan de voksne skal følge med på læringsmiljøet, og viser i den forbindelse til at skolens plan for å følge med på læringsmiljøet ble sendt inn som en del av dokumentasjonsgrunnlaget. Ifølge denne planen skal lærerne sikre at de følger med på at elevene opplever læringsmiljøet som trygt og godt.

3.3.4 Fylkesmannens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Fylkesmannen viser til vurderingen i kapittelet «*Kompetanse til å gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø*» i sin helhet. Her fremgår den samlede begrunnelsen for hvorfor vi vurderer at skolen ikke oppfyller det aktuelle kravet. Fylkesmannen er ikke enig i at vår konklusjon er basert på kun én uttalelse fra en lærer. Vi har for ordens skyld endret noen av formuleringene i teksten i denne rapporten, slik at den blir mindre gjennomiktig når det refereres til intervjuer/samtaler med ansatte.

Når det gjelder rutiner for å følge med på elevenes skolemiljø, har vi sett at skolen har flere rutiner som kan være egnet til å oppfylle kravet i praksis. At rektor skal sikre at alle på skolen følger med, betyr imidlertid at rektor må ha bestemt en fast fremgangsmåte for hvordan skolen skal oppfylle kravet. Våre undersøkelser har vist at skolen ikke har hatt en fast fremgangsmåte som alle som jobber på skolen kjenner til. Videre er det et krav at rektor følger opp at de som jobber på skolen, følger fremgangsmåten i praksis. Våre undersøkelser har vist at rektor ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp at de aktuelle rutinene blir fulgt i praksis.

Vi vurderer videre at for at retting av lovbrudd knyttet til aktivitetsplikten skal være sannsynliggjort, må skolen/kommunen ha gjennomført tiltak som er egnet til å sikre at rutinen blir fulgt i praksis. Ut fra kommunens redegjørelse og dokumentasjon vurderer vi at det ikke er sannsynliggjort at det er iverksatt tilstrekkelige tiltak som gjør at rektor har en fast fremgangsmåte som sikrer at de ansatte følger med på at elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Vi opprettholder på bakgrunn av dette vår vurdering fra foreløpig rapport.

3.3.5 Fylkesmannens konklusjon

Skolen oppfyller ikke kravet om at rektor skal sikre at alle som jobber på skolen følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og at de følger spesielt godt med på elever som kan være særskilt sårbare, jf. opplæringsloven §§ 9 A-3 andre ledd og 9 A-4 første og syvende ledd.

3.4 Plikten til å gripe inn mot krenkelser dersom det er mulig

Plikten til å gripe inn handler om umiddelbart å stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp en slåsskamp eller stanse en utfrysningssituasjon. Alle som jobber på skolen, skal ha nulltoleranse mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Rektor må sørge for at alle som jobber på skolen, har kompetanse til å gripe inn mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Rektor må også forsikre seg om at alle griper inn mot krenkelser, dersom det er mulig i praksis.

3.4.1 Fylkesmannens undersøkelser

Rektor

Rektor svarer bekreftende på spørsmålene i RefLex om alle på skolen er kjent med hvordan de skal gripe inn i slike krenkelser, og om alle alltid griper inn mot slike krenkelser. Hun viser til *Oppslag alle ansatte* som henger på sentrale steder i skolebygget.

På oppslaget står det følgende om å gripe inn:

«Hører du hatytringer? Ser du utestenging og baksnakking? Ser du en slåsskamp? Da skal du gripe inn og stoppe situasjonen! Vi har også nulltoleranse mot mindre alvorlige krenkelser.»

[.....]

«Du skal ikke stå i fare for å skade deg selv når du griper inn. Du skal ikke krenke noen av elevene hvis du griper inn. Vi kan ikke bruke fysisk makt, bare i helt spesielle situasjoner kan vi bruke «nødverge.»»

Rektor viser også til en del andre planer, for eksempel *Kommunens «tett-på-plan»*, som skal forebygge radikaliserings og utenforskap. Denne er kjent blant lærerne. Planen bidrar til kompetanseutvikling ved at de ansatte lærer hvordan de kan gå fram i tilfeller med hatytringer, diskriminering og tilsvarende. Rektor skriver også at kommunens rutine for kapittel 9 A (*§9a prosedyrer kommunal*) er kjent for alle. I denne planen står det blant annet at «skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering», og at «alle

ansatte, og alle som regelmessig utfører arbeid ved skolen har en plikt til [...] å gripe inn i akutte situasjoner». Hun viser også til at det henger en beredskapsplan i kontordelen som viser at man kan kontakte sosialpedagoger ved utagerende adferd/konflikter, og hvilket nummer de kan nås på. Sosialpedagogene har spisskompetanse slik at de også kan veilede andre ansatte ved behov for å gripe hensiktsmessig inn i en hendelse.

I intervju forteller rektor at plikten til å gripe inn er formidlet i PU-møtene som er forbeholdt pedagogisk ansatte, og at de i fellesskap diskuterer caser og praksis på skolen. Det er SFO-leder som har ansvaret for å formidle regler og rutiner til de ansatte på SFO. Rektor forteller at SFO-leder har gitt tilbakemelding om at han har gjort dette. Om plikten til å gripe inn forteller hun at det er nulltoleranse på skolen for krenkelser, men at det kan være lettere å få med seg fysiske krenkelser enn krenkelser som utestengning mm. Terskelen skal være lav, og at dette er noe som må øves opp.

I intervjuet la vi fram resultatet fra elevundersøkelsen vi hadde gjennomført i forkant av tilsynsbesøket, for flere av intervjuobjektene. Vi viste til at ett av resultatene fra undersøkelsen var at 44 av 77 elever svarte «ja» på spørsmålet om de tror de voksne på skolen griper inn dersom de ser at noen elever plager andre elever, mens 26 svarer «noen ganger». På spørsmålet til rektor om hva hun trodde var grunnen til at elevene hadde svart dette, svarte hun at det kan være at de voksne ikke får med seg krenkelsene som skjer. Videre at elever ikke får med seg den videre oppfølgingen fra skolen, fordi eventuelle sanksjoner som gis kun blir formidlet til de elevene som har vært involvert i hendelsen.

Øvrige ansatte på skolen

Begge lærergruppene svarer bekreftende på spørsmålet i RefLex om skolen har gjort dem kjent med hvordan de skal gripe inn i krenkelser. Den ene lærergruppen viser til at personalet stadig blir orientert om viktigheten av opplæringsloven kapittel 9 A, og at de har fått informasjon om prosedyrene og saksgang. De viser til blant annet til *Handlingsplan mot mobbing, §9a prosedyrer kommunal* og *Sosial læreplan*. Den andre lærergruppen viser til mye av det samme, og viser også blant annet til *Oppslag alle ansatte* og *Oversikt over praksis knyttet til kap.9A*. Gruppen viser til at de har ukentlige driftsmøter hvor aktuelle dokumenter blir gjennomgått, slik at de sikrer en felles forståelse og at prosedyren rundt bruken av disse er kjent.

I intervju la vi fram resultatet fra elevundersøkelsen på samme måte som for rektor. På spørsmålet til intervjuobjektene om hva de trodde var grunnen til at elevene hadde svart som de gjorde i elevundersøkelsen, svarte noen at de ikke kjente seg igjen i dette, men at de voksne kan ha litt dårligere oversikt ute og i overgangssituasjoner. Noen viser også til når elevene «lekeslås», og at dette kan fra utsiden oppfattes som uskyldig moro mens det for den enkelte kanskje ikke har vært så greit. Nå er det bestemt på skolen at det ikke er greit med lekeslåsning. Andre sier at det er vanskelig å finne svar på hvorfor det er sånn, og at vedkommende opplever at det er engasjerte folk på skolen som vil elevenes beste. Vedkommende tenker at dette er viktig å ta med seg videre.

SFO-leder forteller at de ansatte alltid skal gripe inn ved krenkelser, og at terskelen for å gripe inn er at et barn ikke har det bra. De griper inn ved blikking og trakassering, dersom de får det med seg. Når det gjelder kompetanse til å gripe inn, viser SFO-leder til at sosiallærer for eksempel har kompetanse til å gripe inn.

Elever og foreldre

På spørsmålet «Griper de voksne inn dersom de ser at noen elever plager noen andre elever?», svarer 44 «ja» mens 26 svarer «noen ganger». I intervju gir flere elever uttrykk for at de voksne ikke

griper inn i situasjoner som oppstår. De beskriver at det ofte kan oppstå situasjoner der de voksne tror at elevene lekeslåss, og at de derfor bare står og ser på. Det ble også gitt eksempler på krangler i klassen, at de voksne ikke stopper dette, men heller håndterer det etterpå. Det ble også fortalt om muntlige krenkelser som de voksne ikke gjør noe med. FAU forteller imidlertid at de tror de voksne griper inn dersom de ser noe. De trekker imidlertid fram at de er bekymret for «den stille mobbingen», og mener at det kreves kunnskap for å håndtere slike forhold.

3.4.2 Fylkesmannens vurderinger i foreløpig rapport

Vi legger til grunn at alle som jobber på skolen er kjent med at de har en plikt til å gripe inn mot krenkelser som skjer. Det henger oppslag på skolen som tydelig formidler denne plikten, og alle vi snakket med var kjent med at de har en plikt til å gripe inn i slike krenkelser. Kravet er imidlertid at alle som jobber på skolen skal ha kompetanse til å gripe inn på denne måten. Det er usikkert hva som ligger i dette kravet, men det krever noe mer enn å kun kjenne til selve plikten. Det er ingen av intervjuobjektene som konkret kan vise til at de har fått noe særskilt kompetanse til dette, og ingen av lærergruppene viser til at de har fått noen særskilt kompetanse til dette i RefLex. De viser til ulike planer, for eksempel *sosial læreplan*, men vi kan ikke se at disse er egnet til å gi kompetanse til å gripe inn. Rektor viser til *Handlingsplan – «tett på» i barnehager og skoler*. Dette er en kommunal plan for å forebygge blant annet radikaliserings blant ungdom, og vi vurderer at dette ikke er en plan som er egnet til å sørge for at den enkelte har kompetanse til å gripe inn mot krenkelser som oppstår blant elever. Vi ser også at skolen diskuterer praksis og caser i PU-møtene, og at dette kan bidra til en felles forståelse. Selv om en felles forståelse kan bidra til at en også får en viss kompetanse til å gripe inn, er uansett PU-møtene forbeholdt de pedagogisk ansatte. Vi kan ikke se at rektor har iverksatt tiltak som gjør at alle som jobber på skolen har kompetanse til å gripe inn mot krenkelser som oppstår, og vi vurderer derfor at kravet ikke er oppfylt. At sosiallærer og sosialpedagoger har kompetanse til å gripe inn er bra, men ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet.

Videre vurderer vi at rektor heller ikke i tilstrekkelig grad forsikrer seg om at alle griper inn mot krenkelser, dersom det er mulig i praksis. Det har verken i RefLex eller i intervju kommet fram beskrivelser av aktuelle møtepunkter hvor rektor forsikrer seg om at de som jobber på skolen faktisk griper inn, eller beskrivelser av at rektor forsikrer seg om dette på annen egnet måte. Skolen har et fokus på å jobbe fram en felles terskel i PU-møtene, og dette kan bidra til at den enkelte som jobber på skolen opplever at rektor følger opp at vedkommende griper inn når han/hun skal. Samtidig er PU-møtene forbeholdt pedagogisk personale. Vi ser også at mange i elevgruppen gir uttrykk for at de ikke opplever at de voksne griper inn i krenkelser som oppstår. Vi mener at dette underbygges både av resultatene i elevundersøkelsen, og av intervjuene vi hadde med elevene.

3.4.3 Sarpsborg kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Skoleeier og Borgen skole viser til at 95,7% av elevene på 5.-7.trinn, skoleåret 2019/2020, har svart på spørsmål om sin opplevelse om hvordan de voksne ved skolen har grepet inn i Utdanningsdirektoratets elevundersøkelse og at elevene opplever at voksne griper inn i friminuttene når situasjoner tilsier dette. Kommunen mener at Elevundersøkelsen avviker fra Fylkesmannens undersøkelser og vurdering av hvordan skolen følger opp sin plikt til å gripe inn. Videre skriver skoleeier at årsaken til dette avviket kan være at det er langt flere elever som har svart på Elevundersøkelsen, enn Fylkesmannens undersøkelse og kartlegging.

Skoleeier understreker også at ansatte ofte følger opp elever uten at medelever fanger det opp.

Kommunen påpeker videre at spørsmålene i Fylkesmannens undersøkelse kan oppfattes på ulike måter, og at dette kan påvirke resultatet, som må tas i betraktning når Fylkesmannen vurderer elevinformasjonen.

Skoleeier informerer videre om at i tillegg til at voksne griper inn i akutte situasjoner som må stoppes, følger de voksne opp elevene i etterkant av friminuttene på en måte som også ivaretar de elevene som følges opp.

3.4.4 Fylkesmannens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Fylkesmannen synes det er positivt at de voksne følger opp i etterkant av friminuttene der det har oppstått hendelser. Plikten til å gripe inn handler imidlertid om å gripe inn der og da i situasjoner som oppstår, og ikke oppfølgingen av elevene i etterkant – selv om oppfølgingen av elever i etterkant vil være med å bidra til at elevenes øvrige rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A blir oppfylt.

Fylkesmannen ser at Sarpsborg kommune har et annet inntrykk av elevenes opplevelse av skolemiljøet, gjennom egne undersøkelser og Utdanningsdirektoratets Elevundersøkelse, enn hva vi legger til grunn gjennom de undersøkelsene vi har gjennomført i forbindelse med tilsynet. Vi vil poengtere at vi ikke stiller spørsmål ved de resultatene Sarpsborg kommune har fått gjennom egne undersøkelser og Elevundersøkelsen. Som tidligere nevnt gjennomførte vi spørreundersøkelsen blant elevene for å få fram elevenes stemme, og som grunnlag for utarbeidelse av spørsmål til alle samtaler og intervjuer. Vi valgte kun ut elever på mellomtrinnet på bakgrunn av blant annet gjennom Elevundersøkelsen til Utdanningsdirektoratet. Våre konklusjoner i foreløpig rapport er basert på en helhetlig vurdering av funnene våre i tilsynet gjennom dokumentasjon, intervjuer og samtaler. Vi vurderer at resultatene fra våre undersøkelser underbygger at det er flere elever som har opplevd at skolemiljøet deres ikke har vært tilstrekkelig ivaretatt, herunder når det gjelder de voksnes plikt til å gripe inn.

Vi opprettholder konklusjonen fra foreløpig rapport.

3.4.5 Fylkesmannens konklusjon

Skolen oppfyller ikke kravet om at rektor skal sørge for at alle som jobber på skolen, griper inn mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, dersom det er mulig, jf. opplæringsloven §§ 9 A-3 andre ledd og 9 A-4 første og syvende ledd.

3.5 Plikten til å varsle rektor og eventuelt skoleeier

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

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

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

3.5.1 Fylkesmannens undersøkelser

Rektor

Rektor svarer bekreftende på spørsmålet i RefLex om alle på skolen alltid varsler henne dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Hun beskriver at alle som jobber på skolen enten varsler henne eller en i lederteamet i slike tilfeller. Skolen har laget ny varslingsrutine, som de skulle gå gjennom i uke 18. Rektor beskriver varslingsrutinen slik:

- Lærer skal varsle teamleder skole
- Fagarbeider/assistent skal varsle teamleder skole eller teamleder SFO, alt etter om mistanken oppstår i skoletiden eller SFO-tiden
- Andre ansatte varsler teamleder eller rektor. Dette står i *Oppslag alle ansatte*.
- Teamleder skole og teamleder SFO varsler alltid rektor.
- Alle ansatte kan varsle direkte til rektor.

Rektor svarer nei på spørsmålet i RefLex om at eleven alltid får beskjed om at rektor vil bli varslet, med mindre dette hindrer at varsling kan skje raskt nok. Hun skriver at hun ikke finner rettskilder som sier at dette skal være praksis. Rektor svarer imidlertid bekreftende på spørsmålet om hun har avklart hvilke saker som skal varsles straks og hvor raskt de skal varsle om andre saker. Hun viser til at *Handlingsplan mot mobbing* beskriver varslingsrutine og en gradering av hvor raskt det skal varsles. Samtidig beskriver rektor at merkantilt personale, renholdspersonale og vaktmester ikke er involvert i arbeid med / gjennomgang av plandokumenter og rutiner knyttet til opplæringsloven kapittel 9 A på samme måte som pedagoger og fagarbeidere/assistenter, og at skolen ved gjennomgang av regelverket med disse gruppene ikke legger føringer for hvor raskt de skal varsle. Rektor skriver at hun vurderer at dette i større grad sikrer at ledelsen blir varslet i alle aktuelle saker, basert på prinsippet om å heller motta et varsel for raskt enn for sent. Hun viser også til *Registreringskjema for hendelser*. Rektor følger opp at alle som jobber på skolen varsler så raskt som saken tilsier, ved å gjennomgå *Handlingsplan mot mobbing*, *§9a-prosedyrer kommunal* og *Registreringskjema for hendelser* i felles møtetid. Alle kvitterer i One Note for at de har vært til stede i møtetid når rutiner er gjennomgått. Rektor bekrefter at skolen varsler skoleeier i alvorlige tilfeller, inkludert tilfeller der skolen ikke har klart å løse en sak. Hun viser til *Handlingsplan mot mobbing*, *§9a-prosedyrer kommunal* og *Prosedyre for skolene ved alvorlige mobbesaker som krever ekstern bistand*.

I intervju forteller rektor at det er en kultur på skolen å si ifra en gang for mye heller enn en gang for lite, og forteller at de snakker hele tiden om hva som står i rutinen og hvordan de skal gjøre det. I intervjuet fortalte vi rektor at vi gjennom intervjuene hadde fått informasjon om at en del saker som dreier seg om elevens trivsel blir løst ved at sosiallærer blir koblet på for iverksettelse av tiltak, og at det først blir en sak etter § 9 A-4 enten når foreldrene melder sak, eller når saken er alvorlig. Rektor sa til dette at hennes inntrykk ikke var at saker etter § 9 A-4 ble behandlet via sosiallærer, men at sosiallærer uansett alltid varsler når hun blir kjent med slike saker.

Øvrige ansatte på skolen

Begge lærergruppene svarer ja på spørsmålet om de varsler rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Den ene lærergruppen viser til *Handlingsplan mot mobbing*, mens den andre i tillegg viser til samtale med teamet, spes/sosteam, sosiallærer mv. De skriver at dersom foreldrene tar kontakt, så varsles rektor direkte. Begge gruppene bekrefter at eleven får beskjed i de tilfellene der de varsler rektor, men den ene gruppen svarer samtidig at det er de voksne som snakker sammen. Den andre gruppen sier at det ifølge *Oversikt over praksis knyttet til kap. 9A*, så skal alltid eleven få beskjed om at rektor varsles, så godt det lar seg gjøre. Når det gjelder hvilke saker de må varsle om straks, viser den ene gruppen til at dette er saker som gjelder mobbing og sterk mistriivsel hos elever. Den andre gruppen viser til at det er saker som kan påvirke elevens fysiske og psykiske helse, mens de bør utvise skjønn når det gjelder andre type saker. Den ene gruppen viser til at dette har blitt informert om på fellestid til personalet og henviser til prosedyre på One note, mens den andre gruppen viser til *Handlingsplan mot mobbing*. Begge lærergruppene har lastet opp *Handlingsplan mot mobbing*, men ulike versjoner av denne rutinen. Versjonene inneholder ulike beskrivelser av hvordan de som jobber på skolen skal gå fram for å varsle. Begge gruppene bekrefter at de varsler så raskt som saken tilsier. Det har ikke vært aktuelt å varsle skoleeieren om alvorlige tilfeller.

I intervju sier noen lærere at de varsler til rektor i alle tilfeller der foreldrene har meldt sak etter § 9 A-4, mens det i andre tilfeller kan variere litt når de varsler. Noen ganger setter de i verk tiltak på et lavere nivå, for eksempel undersøker litt selv eller har litt ekstra samtaler med eleven og følger litt ekstra med. De beskriver at det kommer an på saken, og at det ikke er så lett å vite når en skal varsle. De sier imidlertid at de har fått tydelig beskjed om at de skal varsle rektor ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette har de fått beskjed om i PU-tiden, hvor det kun er pedagogisk personale til stede. De har også fått beskjed om i PU-tiden at de kan bruke *Skjema for uønskede hendelser*, og det bekrefter noen at de har brukt i en sak. Andre forteller i intervju at det er mange saker som burde vært meldt tidligere. Vedkommendes opplevelse er at mange saker heller blir forsøkt løst på et «lavt nivå», og at det derfor ikke er slik at alle melder ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Noen beskriver at det har blitt bedre, men at det fortsatt er en lang vei å gå. Andre gir uttrykk for at det ikke er en sak etter § 9 A-4 før foresatte melder sak eller saken er alvorlig, og at andre saker som handler om elevens trivsel ofte blir løst ved at sosiallærer setter inn tiltak. Sosiallærer bekrefter at flere kommer til henne når de har en bekymring rundt enkeltelevers trivsel. Hun forteller at hun enten varsler teamleder eller rektor om bekymringen. Det er hennes inntrykk at teamleder varsler rektor.

Assistentene/SFO-medarbeiderne har fått beskjed om å føre det opp i en logg dersom eleven for eksempel ser trist ut eller viser utagerende adferd. Dette gjelder i SFO-tiden. Dersom de observerer dette i skoletiden, så varsler de isteden kontaktlærer. Teamleder SFO beskriver at dersom noe er loggført, så tar han det alltid opp i sos.ped.-teamet hvor også rektor deltar. De vurderer fra sak til sak når de skal føre opp en bekymring i loggen. De fører det alltid opp dersom det er fysiske konfrontasjoner, men ved andre tilfeller – for eksempel utestenging – kan de

vurdere om det er noe de kan reparere der og da, eller om de bør føre det opp. Han beskriver at dersom et barn ikke har det bra så ser de det gjennom tilstedeværelse, blant annet i tilsyn og inspeksjoner, eller ved å se etter sterke eller repeterende hendelser i loggen.

Elever og foreldre

I elevundersøkelsen stilte vi spørsmålet om de trodde at skolen gjorde noe med det, dersom en elev forteller en voksen at han eller hun ikke har det bra. Da svarte 44 «Ja, de fleste voksne» og 22 «Ja, alle voksne». I intervju sier noen av elevene at skolen ikke alltid følger det opp dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Det ble også fortalt at elever sa ifra til en voksen om plaging uten at den voksne gjorde noe med det. FAU forteller om noen barn de kjenner til, og at de hadde fortalt til de voksne at en elev ble plaget, men sluttet å si ifra fordi det ikke skjedde noe.

3.5.2 Fylkesmannens vurderinger

Plikten til å varsle innebærer at rektor må ha bestemt en fremgangsmåte som sikrer at alle som jobber på skolen, varsler rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Videre innebærer kravet at rektor følger opp at de som jobber på skolen, bruker fremgangsmåten i praksis. Kravet gjelder alle som arbeider på skolen, og ikke kun pedagogisk personale.

Vi vurderer at rektor ikke i tilstrekkelig grad sikrer at alle som jobber på skolen varsler henne dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolen har i *Handlingsplan mot mobbing* laget en varslingsrutine som i seg selv ivaretar at alle slike varsler kommer til rektor. Vi vurderer for det første at rutinen i seg selv ikke angir riktig terskel for når plikten til å varsle rektor inntreffer. Rutinen beskriver følgende:

«Vi har nulltoleranse mot krenkende atferd som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Derfor skal alle slike hendelser eller mistanke om slike hendelser varsles til lederteam. Se pkt. 2.6 når det gjelder vurdering av hvor raskt det skal varsles.»

Plikten til å varsle rektor gjelder ikke kun krenkende adferd, men all mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Terskelen for hva som vekker mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, skal være lav. Mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt kan basere seg på observasjoner av elevene, tilbakemelding i undersøkelser eller kartlegginger, beskjeder fra foreldre eller medelever, aktivitet i sosiale medier mv. De voksne på skolen må være bevisste på at barn og unge viser sin utrygghet, frustrasjon og mistriivsel på ulike måter og med ulike uttrykksformer. Både utadvendt, innadvendt, aggressiv eller passiv, grenseløs eller avvisende og isolerende væremåte, kan være signaler som tilsier at eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø.

Vi vurderer videre at ikke alle ved skolen varsler i tråd med kravene i § 9 A-4. Vi ser gjennom intervjuene at flere ikke varsler rektor ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, men at saken i enkelte tilfeller isteden blir løst «på laveste nivå» - altså i klassen eller på SFO. Noen trekker fram at det har vært mange saker som burde vært meldt tidligere. Noen beskriver at det har blitt bedre, men at det fortsatt er en lang vei å gå. Flere beskriver at terskelen for når det er en § 9 A-4 sak er når de foresatte melder saken, eller saken er alvorlig. En av lærergruppene skriver blant annet i RefLex at *«i alvorlige saker varsles rektor og er en aktiv part»*.

Saken skal behandles etter § 9 A-4 med en gang det er en mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette innebærer at plikten til å varsle inntreffer med en gang en slik mistanke har oppstått hos en som jobber på skolen.

Vi kan heller ikke se at rektor følger opp at alle som jobber på skolen varsler i tråd med kravene. Vi kan ikke se verken i dokumentasjon eller intervjuer at det er vanlig praksis at rektor følger opp om de som jobber på skolen varsler slik de skal.

Vi vurderer av samme grunn som over at rektor ikke sikrer at alle som jobber på skolen varsler rektor så raskt som saken tilsier. Dette følger blant annet av at vi ser at flere saker løses på «laveste nivå» først, noe som tilsier at saker blir varslet for sent. Videre forteller rektor at skolens handlingsplan mot mobbing beskriver varslingsrutine og en gradering av hvor raskt det skal varsles, men at skolen ikke legger føringer overfor merkantilt personale, renholdspersonale og vaktmester for hvor raskt de skal varsle. Rektor skriver at hun vurderer at dette i større grad sikrer at ledelsen blir varslet i alle aktuelle saker, basert på prinsippet om å heller motta et varsel for raskt enn for sent. Vi vurderer imidlertid at dette ikke oppfyller kravet om at rektor må sikre at alle varsler så raskt som saken tilsier.

Videre vurderer vi at elever ikke får beskjed om at rektor vil bli varslet om saken, med mindre dette tilsier at saken ikke blir varslet raskt nok. Rektor svarer «nei» i RefLex på om skolen gjør dette, og viser til at hun ikke finner rettskilder hvor dette står. Dette følger av elevens rett til å bli hørt i § 9 A-4 femte ledd, og det står også presisert i forarbeidene (Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.4 hvor det står følgende:

«Å understreke elevens rett til å bli hørt i lovteksten om aktivitetsplikten, vil etter departementets syn både ha opplysende virkning og være et tydelig signal og påminnelse om at skolen skal utføre aktivitetene i samråd med elevene som påvirkes. Dette gjelder både i forbindelse med plikten til å følge med, varsle, undersøke og sette inn tiltak.»

Når det gjelder plikten til å varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller, inkludert tilfeller der skolen ikke har klart å løse en sak, bekrefter rektor at skolen gjør dette. Etter hva vi er kjent med har det ikke vært aktuelt å varsle skoleeieren om slike saker. Vi har derfor ikke grunnlag for å konkludere med brudd på dette punktet.

3.5.3 Fylkesmannens konklusjon

Skolen oppfyller ikke kravet om at rektor skal sikre at alle som jobber på skolen varsler rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven §§ 9 A-3 andre ledd og 9 A-4 andre og syvende ledd. Skolen oppfyller heller ikke kravet om at alle som jobber på skolen skal varsle så raskt som saken tilsier, jf. opplæringsloven §§ 9 A-3 andre ledd og 9 A-4 andre ledd. Vi har ikke funnet brudd på kravet om at rektor skal varsle skoleeieren om alvorlige tilfeller, inkludert tilfeller der skolen ikke har klart å løse en sak, jf. opplæringsloven §9 A-4 andre ledd andre punktum.

3.6 Plikten til å undersøke alle saker

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

Rektor må ha en bestemt en framgangsmåte som sikrer at skolen undersøker sakene så snart som mulig. Framgangsmåten må også sikre at skolen undersøker sakene tilstrekkelig grundig.

Rektor må følge opp at de som jobber på skolen, bruker framgangsmåten i praksis, med mindre rektor selv undersøker sakene.

3.6.1 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Plikten til å undersøke innebærer at rektor må ha en bestemt framgangsmåte som sikrer at skolen undersøker sakene tilstrekkelig grundig. Rektor må også følge opp at de som arbeider på skolen bruker framgangsmåten i praksis, med mindre rektor selv undersøker sakene.

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

Undersøkelsesplikten handler om å undersøke hva som ligger bak elevenes opplevelse. I tillegg til å finne ut av bakgrunn, fakta og elevens opplevelse av situasjonen, er målet for undersøkelsen å finne egnede tiltak, slik at eleven kan få det trygt og godt på skolen.

Skolen skal dokumentere hvordan den undersøker saken.

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

3.6.2 Sikrer rektor at skolen undersøker saken når skolen har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

Rektor og ansatte svarer i RefLex og under intervju at undersøkelsen alltid får fram fakta om situasjonen, bakgrunnen og hva i omgivelsene som påvirker elevenes opplevelse av skolemiljøet. Noen ansatte svarer at rektor har informert i fellestid og på møter om at elevens stemme er viktig. Alle svarer at de lytter til elevens stemme, og at de har aktiv observasjon og tilsyn, og plikter å bruke ulike undersøkelsesverktøy for å avdekke elevens stemme.

Rektor og noen av de ansatte viste til *handlingsplan nr. 1* pkt. 2.4, som viser til at saken skal undersøkes ved at kontaktlærer snakker med den som er utsatt for krenkelsen, kontakter og snakker med foresatte til både den som krenker og den det går utover, og at sosiallærer kan involveres og bidra i undersøkelsesfase og tiltak. Planen viser også til at de ansatte skal bruke *Malen for undersøkelser*.

Ifølge *Malen for undersøkelse* skal undersøkelsen få fram elevens subjektive opplevelse, og hvilke tiltak som er egnet til å oppfylle elevens rett til et trygt og godt skolemiljø. Undersøkelsene skal også kartlegge relasjoner mellom elever eller relasjoner mellom elever og voksne ved hjelp av for eksempel samtaler med de involverte elevene, og elevers foresatte, observasjoner i klasserommet og i friminutt, bruk av sosiogrammer, *klasseetrvivsel.no*, og samtaleverktøy som *Hei-spillet* og *Psykologisk førstehjelp*. Det blir også vist til *Udir.no/skolemiljøtiltak-undersøke*. Når de undersøker saken gjør de det ved å blant annet å ha samtaler med elever og foresatte, observasjon og drøftinger på teamet, og kartlegging av klasse- og skolemiljøet.

Det ble uttrykt under intervjuene at det ofte var kontaktlærer som undersøkte saker, uten at det var bestemt at det var lærerne som skulle undersøke saken. Sosiallærer undersøkte også en del saker, og hadde samtaler med elevene. Rektor vet at sosiallærer har kompetanse, og kjenner til rutinen. Rektor uttrykker videre at det er den ansvarlige, sammen med teamleder som velger de metodene for undersøkelse som er best egnede i hver enkelt sak, og at skolen med dette sørger for at saker undersøkes tilstrekkelig grundig.

Rektor viser til skjemaet *registreringsskjema for hendelser*, og at dette skjemaet er utgangspunktet for å sette i gang en undersøkelsesfase. Etter at kontaktlærer har levert skjemaet til leder fordeler de oppgaver og ansvar, med utgangspunkt i de ulike omstendighetene i den enkelte sak. I dette skjemaet er det et punkt der foresatte skal svare på om de ønsker at saken skal løftes som en «9A-sak».

Etter Fylkesmannens vurdering er dette punktet i skjemaet, og en slik praksis, ikke i tråd med regelverket da skolen alltid har plikt til å undersøke om en elev har det trygt og godt, uavhengig av om foresatte melder fra om de ønsker at saken skal være en oppl. kap. 9 A eller ikke. Skolen har også plikt til å undersøke saken dersom skolen selv får mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Det ble imidlertid under intervjuet gitt ulike svar på om skolen undersøkte saken, også i de tilfellene der skolen fikk mistanke eller kjennskap til at en elev ikke hadde det trygt og godt. I alle sakene som Fylkesmannen har mottatt elevdokumentasjon fra, er det foresatte som har meldt saken til skolen.

Noen lærere viser til *handlingsplan nr. 2*.

Etter Fylkesmannens vurdering er handlingsplanen nr. 2 ikke oppdatert etter gjeldende regelverk. Den inneholder en snever mobbedefinisjon, og det framgår ikke av rutinen at de ansatte skal undersøke saken ved kjennskap eller mistanke om at elever ikke har det trygt og godt. Det framgår heller ikke at de ansatte skal få fram bakgrunnen for elevens opplevelse. Utover at det følger at kontaktlærer skal ha samtale med offer, og den/de som mobber, og at sosiallærer kan involveres og bistå, og bidra i undersøkelsesfase og tiltak, er det ikke vist til noen av undersøkelseelementene som følger av *Malen for undersøkelse*.

Under intervjuer ble det gitt ulike svar om når de ansatte undersøkte saker og det ble uttrykt at undersøkelsene varierte ut fra hva slags saker det ble varslet om. Det ble gitt eksempler på saker der de ansatte hadde vært i tvil om det var en «9 A sak», blant annet elever med atferdsproblemer og utfordringer i relasjonen med andre elever, der skolen i utgangspunktet satte i gang undersøkelser med fokus på læring, og ikke etter oppl. kap. 9 A. Det ble også uttrykt at foresatte noen ganger ikke ønsket å løfte det til en «9 A-sak». Det ble gitt ulike svar på om skolen undersøkte saken, selv om foresatte ikke ønsket at det ble en kap. 9 A - sak. Det ble imidlertid gitt noen eksempler på at skolen likevel hadde undersøkt saken.

Som nevnt tidligere har Fylkesmannen vurdert at Borgen skole har hatt en for høy terskel for når skolen anser at det er en kap. 9 A-sak. Etter vår vurdering er det derfor sannsynlig at de som arbeider på Borgen skole ikke har undersøkt godt nok om en bakenforliggende årsak til ulike uttrykksformer hos barn, som for eksempel utadvendt eller innadvendt, aggressiv eller passiv, grenseløs eller avvisende og isolerende væremåte, har vært signaler på at en elev ikke har det bra, da barn og unge viser sin utrygghet, frustrasjon, mistriivsel og lignende på ulike måter. Etter vår vurdering er det derfor sannsynlig at skolen ikke i alle tilfeller har undersøkt godt nok om en elevs rett til et trygt og godt skolemiljø er brutt, når skolen burde hatt en mistanke om at en elev ikke hadde det trygt og godt på skolen.

Fylkesmannen vil i det følgende vurdere om rektor har en framgangsmåte som sikrer at skolen undersøker saker i de tilfellene der skolen kommer fram til at det er en kap. 9 A -sak

Under intervjuene ble det uttrykt at de ansatte undersøkte saken ved å kartlegge elevene, og følge nøye med på dem for å finne ut av verbal og non-verbal kommunikasjon, og ha samtaler med de involverte elevene for å få undersøkt saken. Det ble gitt eksempler der skolen hadde undersøkt saken i 14 dager, hadde hatt hjelp av mobilt team som observerte, hadde god dialog

med foresatte og elever, og fikk råd fra rektor. De ansatte ga også eksempler der undersøkelsesfasen var fem dager, og der det ble laget plan etter det, som er i tråd med *handlingsplanene*. Som et punkt i *Malen for aktivitetsplanen* fastslås det at skolen eller de ansatte skal kartlegge, og undersøke klassemiljøet.

Ifølge begge handlingsplanene skal skolen undersøke saken, og lage en plan innen fem dager. Det følger av forarbeidene i opplæringsloven at skolen har fem dager på seg å trygge eleven/foresatte på at de tar tak i saken, før de kan melde sak til Fylkesmannen. Det er imidlertid ingen krav om at skolen skal lage en aktivitetsplan innen en arbeidsuke etter henvendelsen til skolen om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er viktig at skolen foretar grundige nok undersøkelser før aktivitetsplanen lages til å få en god oversikt over elevens situasjon, og over hvilke tiltak som er mest egnede til å oppfylle elevens rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø. I noen tilfeller vil det, som skolen har gjort i det ene tilfellet nevnt overfor, også være nødvendig at eksterne ressurser som for eksempel kommunens *Samhandlings-team, Mobilt team, PP-tjenesten*, eller *BUP* undersøker bakgrunnen for saken, og hvilke tiltak som kan være egnede tiltak for eleven. Samtidig er det bra at skolen lager aktivitetsplaner raskt, for å iverksette tiltak som skal oppfylle en elevs rett til et trygt og godt psykososialt miljø. Skolen må sørge for at aktivitetsplanen er et levende dokument, der skolen undersøker skolemiljøet fortløpende, og vurderer om tiltakene i aktivitetsplanen er egnede eller om det er behov for flere eller nye tiltak.

Det følger videre av *malen for undersøkelse* og *malen for aktivitetsplan* at saken skal undersøkes blant annet via *klassetrivsel.no*, sosiogram eller venndiagram og at skolen skal legge til rette for at eleven får fortalt sin mening og opplevelse av det psykososiale skolemiljøet.

I flere av de elevsakene vi har fått tilsendt ser vi at skolen har undersøkt saken ved hjelp av at elever har hatt individuelle samtaler med voksen ved skolen, blant annet kontaktlærer, annen tillitsperson eller sosiallærer. Skolen har videre undersøkt saken ved hjelp av sosiogram blant annet *klassetrivsel.no*, *selvsnakk*, *følelseskort*, *hvordan går det bok*. Eleven har fått jevnlig spørsmål om hvordan eleven har det, og blitt observert blant annet i klasserom, og under aktiviteter med medelever. Ulike ansatte ved skolen har loggført det de har sett. Skolen har også hatt samtaler og møter med foresatte.

Etter Fylkesmannens vurdering er undersøkelsesmetodene som framgår i elevdokumentasjonen vi har mottatt egnede måter å undersøke saker på. Vi ser også at elevsakene er undersøkt, før de aktivitetsplanene vi har mottatt er laget.

Rektor har uttrykt at hun sikrer at skolen undersøker sakene tilstrekkelig grundig, blant annet ved hjelp av de skriftlige rutinene som skolen har og ved at hun gjennomgår rutinene på fellesmøter, der de ansatte erklærer at de har deltatt på gjennomgangen. De ansatte som ikke er på gjennomgangen skal også gå igjennom de skriftlige rutinene.

Rektor viser til *Skoleomfattende rutine oppl. § 13-10 (internkontroll)* der den enkelte ansatte skal krysse på at den har lest ulike dokumenter, herunder *Skolens handlingsplan mot mobbing*. Det vises også til *Sarpedia/personalrom/rutiner og prosedyrer* og at kommunens rutine for kap. 9 A. er kjent for alle.

I skjemaet *prosedyre for oppfølging av elevens skolemiljø opplæringsloven kap. 9-A* skal prosedyren sikre at kommunens skoler behandler henvendelser fra elever og foresatte. Vedkommende skal undersøke saken dersom noen fra skolen får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, vold og rasisme. Det følger videre at alle ansatte har en plikt til å undersøke elevens opplevelse av skolemiljøet. Etter Fylkesmannens

vurdering er ikke denne prosedyren tilstrekkelig oppdatert da den viser til at prosedyren skal sikre at skolen behandler henvendelser om å iverksette tiltak fra elev/foresatte. Prosedyren viser ikke til at skolen på eget initiativ skal undersøke ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, uavhengig av om elev/foresatte henvender seg til skolen, og ber om tiltak eller ikke. Det følger heller ikke av planen at skolen skal undersøke om eleven har en subjektiv opplevelse av å ha et trygt og godt skolemiljø.

Rektor svarer videre at framgangsmåten sikres ved at skolens handlingsplan mot mobbing er kjent for alle, og viser til *Registrering av aktivitet for gjennomføring av rutine*, og referat fra driftsstyremøte. Ifølge dette referatet har skolen gjennomgått hva aktivitetsplikten innebærer, hvilken rutine skolen har når den avdekker/mistenker at eleven ikke har det bra, skolens handlingsplan mot mobbing, hvor rutinen er lagret, *Skrivebordsøvelse* i å ta imot foresattes henvendelser, og hvordan skolen overvåker skolemiljøet. Det vises også til *Registreringsskjema for hendelser*.

Rektor viser også til kopi av møtereferatet som de har hatt i *One-note*. Ifølge referatet skal de ansatte som var med på rutinegjennomgangen signere. De som ikke var tilstede skulle passe på å lese dokumentene. Det ble vist til kap. 9 A dokumentene; skolens mal med forslag til tiltak, kommunal prosedyre, felles kommunalt skriv til foresatte, oppslag som hang rundt på skolen, samt guide for håndtering av kap. 9 A saker på Udir sine hjemmesider.

I referatet ble det videre vist til at det i *handlingsplan mot mobbing 2018/2019* blant annet står hvordan den ansatte skal gå fram hvis den mistenker eller har fått melding om mobbing, at planen blir revidert, og også skulle inkludere skolens forebyggende plan mot mobbing, trakassering og utenforskap. Det vises til at den sosiale læreplan også er en del av skolens forebyggende arbeid mot mobbing.

Fylkesmannen ser at rektor i RefLex har vist til flere rutiner for hvordan og når saken skal undersøkes enn de rutineene som nevnes i møtereferatet. Herunder blant annet oversikt over praksis over kap. 9 A og *Undersøkelsesmalen*. Vi ser også at flere av dokumentene oppfyller de rettslige kravene som følger av opplæringsloven § 9 A-4 og forarbeidene til opplæringsloven.

Vi anser imidlertid ikke at det er tilstrekkelig med skriftlige rutiner. En forutsetning er at rutineene er i bruk og er godt etablert.

Som nevnt har vi sett av RefLex at rektor og ansatte har lastet ned ulike versjoner av flere dokumenter herunder skolens oversikt over praksis knyttet til kap. 9 A, og skolens handlingsplaner mot mobbing. Siden begge handlingsplanene er udaterte og begge planene gjelder for skoleåret 2018/2019, kan vi ikke se hvilken plan som ble gjennomgått på møtet. Det er imidlertid vist til Utdanningsdirektoratets sider med beskrivelse av de ulike delpliktene, herunder å undersøke saker.

Under intervjuer har vi hørt at de ansatte ikke har vist til de samme rutineene for hvordan skolen skal undersøke saker. Når det gjelder skolens oversikt over praksis er det få av de ansatte som viser til denne skolens prosedyre knyttet til kap. 9 A, som også finnes i flere versjoner. Det ble uttrykt at det fantes en rutine for hvordan man skal undersøke saker, men at *Malen for undersøkelser* var ny, og det var litt tilfeldig om man kjente til rutinen eller ikke. Få av de ansatte ga uttrykk for at de benyttet *malen for undersøkelse* i praksis. Vi har også hørt at de ansatte har hatt ulik praksis når det gjelder når saker skal undersøkes.

På bakgrunn av ovenstående anser vi at rektor ikke har en framgangsmåte som sikrer at skolen undersøker om en elev har et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

Konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

3.6.3 Undersøker skolen saken så snart som mulig?

Skolen skal undersøke saken nærmere så snart som mulig etter at rektor har fått varsel eller på annen måte har fått mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

Plikten til å undersøke innebærer at rektor må ha en bestemt framgangsmåte som sikrer at skolen undersøker sakene så snart som mulig. Rektor må også følge opp at de som arbeider på skolen bruker framgangsmåten i praksis, med mindre rektor selv undersøker sakene.

Rektor og noen ansatte viser til dokumentet *Oversikt over praksis knyttet til oppl. Kap. 9 A*. Her følger det at skolen alltid skal undersøke saken så snart som mulig når den har fått varsel fra en som jobber ved skolen, eller en elev sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Dokumentet viser videre til *Handlingsplan mot mobbing* som beskriver «undersøkelsesfasen», og *Mal for undersøkelsesfase/undersøkelse jamf. Oppl. § 9 A-4 tredje ledd* (heretter kalt *Mal for undersøkelser*) om hvilke undersøkelser som skal gjennomføres.

Ifølge *Malen for undersøkelser* skal skolen undersøke saken så snart som mulig dersom skolen får mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt.

Noen ansatte viser til *Plan for å følge med på læringsmiljøet 1.-4. trinn* der det følger at skolen blant annet skal kartlegge elevens trivsel. Videre skal skolen *undersøke* blant annet når elever forteller om noe som har skjedd, den observerer ulike grupperinger i klassen/skolegården, elever som går alene eller har problemer med å komme inn i leken, og elever med et kroppsspråk som tyder på at de ikke har det bra. Trinnet skal holde lederteamet informert om blant annet elevenes trivsel, og det er tema på trinndialoger i løpet av året.

Noen ansatte viser også til skjemaet *Registreringsskjema for hendelser*. I dette skjemaet er det som nevnt et punkt der foresatte skal svare på om de ønsker at saken skal løftes som en kap. 9 A-sak. Under intervjuer ble det gitt ulike svar på om skolen likevel undersøkte saken, uten at elev/foresatte hadde henvendt seg, og selv om foresatte ikke ønsket at det skulle bli en kap. 9 A-sak. Noen ansatte viser også til oppslag om blant annet nulltoleranse som er satt opp på personalrom.

Rektor har uttrykt at hun sikrer at skolen undersøker om en elev har det trygt og godt, og at saken undersøkes så snart som mulig ved hjelp av de skriftlige rutinene som skolen har, og ved at hun blant annet gjennomgår rutinene på fellesmøter, og at de ansatte erklærer at de har deltatt på gjennomgangen. De ansatte som ikke er på gjennomgangen skal også gå igjennom de skriftlige rutinene.

Rektor har som nevnt vist til rutine og møtereferat der det framgår at skolen har gått gjennom aktivitetsplikten, og at den enkelte ansatte skal krysse i at den har lest ulike dokumenter.

Under intervjuer har vi som nevnt hørt at ansatte har hatt ulike versjoner av blant annet skolens handlingsplaner. De har heller ikke vist til de samme rutinene for når skolen skal undersøke saker. Når det gjelder skolens oversikt over praksis, er det få av de ansatte som viser til denne

skolens prosedyre knyttet til kap. 9 A, som også finnes i flere versjoner. Det ble uttrykt at det fantes en rutine for hvordan man skulle undersøke saker, men at *Malen for undersøkelser* var ny, og det var litt tilfeldig om man kjente til rutinen eller ikke. Få av de ansatte ga uttrykk for at de benyttet *malen for undersøkelse* i praksis. Vi har også som nevnt hørt at de ansatte har hatt ulik praksis når det gjelder hvordan saker skal undersøkes.

Alle lærerne viser imidlertid til *Handlingsplan mot mobbing*. Noen lærere viser til også til *Mal for undersøkelser*. Det følger av *handlingsplan nr. 1* punkt 2.4 at saken alltid skal undersøkes så raskt som mulig når skolen får mistanke om/kjennskap til at en elev ikke har det bra. Handlingsplanen viser til *mal for undersøkelser*.

Det følger av pkt. 2.4 i *handlingsplan nr. 2* at saken skal undersøkes så tidlig som mulig ved mistanke om mobbing. Saken skal ifølge pkt.1.3 undersøkes når sak om mobbing eller annen krenkende atferd er meldt.

Under dette punktet vurderer vi om rektor har sikret at skolen undersøker de sakene den anser er 9 A saker, så snart som mulig.

Rektor og ansatte svarer i RefLex og under intervju at skolen alltid undersøker saken så snart som mulig når det er mistanke om/kjennskap til at en elev ikke har et godt skolemiljø. Noen ansatte svarer i RefLex og intervjuer at de undersøker saken så raskt som mulig innenfor de rammene de har når det gjelder organisering og lærertetthet, og det ble gitt eksempler der de hadde ryddet tid for å få undersøkt saker. Det ble av flere gitt uttrykk for at de ansatte undersøkte saken umiddelbart dersom de fikk henvendelser fra elever eller foresatte, og dersom foresatte ønsket det.

På bakgrunn av at handlingsplanene er entydige og det som ble uttrykt under intervjuer anser Fylkesmannen at det er sannsynliggjort at Borgen skole raskt setter i gang undersøkelser dersom lærere eller assistenter uttrykker bekymring for en elev, i de tilfellene som skolen anser som kap. 9 A -saker.

På bakgrunn av ovenstående anser vi at rektor har en framgangsmåte som sikrer at skolen undersøker snarest mulig når skolen får en sak der det er kjennskap til eller mistanke om at en elev har et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

Konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt

Får undersøkelsen alltid fram fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hva i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet og om eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt?

Som nevnt tidligere er vår vurdering at Borgen skole har hatt for høy terskel for å anse at elevens rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø er brutt, da det under intervjuer har blitt gitt ulike svar på om skolen har undersøkt om elever med for eksempel atferdsproblemer, eller som har særskilte sårbarheter, hadde det trygt og godt på skolen, og de som arbeider på Borgen skole ikke har fulgt de samme rutineene. På bakgrunn av dette er det sannsynlig at skolens undersøkelser ikke alltid får fram fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hva i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet og om eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt.

I flere av de elevsakene vi har fått tilsendt ser vi imidlertid at skolen har gjennomført undersøkelser før de har laget planen, og at skolen undersøker klassemiljøet blant annet via *klassetrivsel.no*, sosiogram eller *venndiagram* og at de skal legge til rette for at eleven får fortalt sin mening og opplevelse.

Etter Fylkesmannens vurdering er skolens undersøkelsesmetoder som samtaler med involverte elever, og foresatte, observasjoner av eleven i klasserom og friminutt og gjennomføring av blant annet sosiogrammer og *klassetrivsel.no* egnede måter å få fram elevens opplevelse, hva som ligger bak elevens opplevelse og fakta om situasjonen, i de tilfellene der skolen undersøker om en elev har det trygt og godt.

Konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Blir involverte elever alltid hørt når skolen undersøker saker?

I RefLex og under intervju svarer rektor og ansatte at involverte elever alltid blir hørt når skolen undersøker saker. Noen lærere viser til *registreringsskjemaet for hendelser* og andre viser til *Oversikt over praksis knyttet til kap. 9A* som viser til *Malen for undersøkelser*.

Noen lærere viser til *handlingsplan nr. 1* pkt. 2.4, der det framgår at saken skal undersøkes ved at kontaktlærer snakker med det antatte offeret, kontakter og snakker med foresatte til både mobber og offer, og at sosiallærer kan involveres og bidra i undersøkelsesfase og tiltak. Planen viser også til at de ansatte skal bruke *Malen for undersøkelser*. Andre lærere viser til *handlingsplan nr. 2*, der det følger at kontaktlærer skal ha samtale med offer, og den/de som mobber, og at sosiallærer kan involveres og bistå, og bidra i undersøkelsesfase og tiltak.

Etter vår vurdering er det som nevnt sannsynlig at skolen har hatt for høy terskel for å anse at det er en kap. 9 A-sak og det er sannsynlig at en del saker som gjelder en elevs rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø, ikke har blitt behandlet etter oppl. kap. 9 A, siden rutinene bare gjelder mobbing.

I det følgende undersøker vi om rektor har sikret at de involverte elevene blir hørt i de tilfellene der skolen anser at det er en kap. 9 A - sak.

Rektor viser til at skolen sikrer at de involverte elevene blir hørt ved hjelp av dokumentet *Oversikt over praksis knyttet til oppl. Kap. 9 A*. Rektor uttrykker at malen om undersøkelse utdyper overordnede prinsipper for undersøkelse, og at skolen vurderer at den sikrer at involverte elever alltid blir hørt når skolen undersøker saker ved å bruke denne malen. Det følger av malen at skolen blant annet skal tilrettelegge samtalen for den enkelte elev slik at eleven føler seg trygg, og samtalen blir tilpasset elevens modenhetsnivå.

Under intervjuer ble det uttrykt at skolen undersøkte og kartla sosiale relasjoner mellom elevene, og hadde samtaler med elever når de undersøkte saker. Skolen har også kontakt med foresatte for å høre hva elevene har sagt hjemme. Elevene har ofte samtaler med sosialpedagog som har kompetanse i samtaler med barn. I samtalene brukes ulike samtaleverktøy som er tilgjengelige for skolen, ofte *Hei-spillet*. Skolen gjennomfører også trivselsundersøkelse og sosiogrammer, og øker voksentegetheten rundt eleven, slik at eleven får uttrykt hva de føler der og da.

Etter Fylkesmannens vurdering er det på bakgrunn av blant annet det som framgikk under intervjuene, sannsynlig at de ansatte hører alle involverte elever når de ansatte undersøker saker som de anser er en kap. 9 A - sak, og at skolen har en framgangsmåtesom sikrer dette.

Konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Dokumenterer skolen hvordan den undersøker saker ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

Rektor og de ansatte svarer i RefLex at skolen alltid dokumenterer hvordan skolen undersøker saker der de har en mistanke om at eleven ikke har det trygt og godt. Rektor viser til at det av handlingsplan nr. 1 framgår at man skal bruke *Mal om undersøkelsesfase* som synliggjør at undersøkelsen skal dokumenteres. Ifølge malen skal de ansatte krysse for hvilket «undersøkelselement» de bruker for å undersøke saken. Noen elementer er valgfrie og andre er obligatoriske. Det framgår at noen av elementene skal dokumenteres i ulike programmer, som for eksempel klassetrivsel.no, og andre skal dokumenteres i referat eller notater, som for eksempel skal legges i elevens elevmappe, eller skal loggføres i *One-note*. De ansatte viser til at de dokumenterer undersøkelser i elevlogger, og i registreringsskjemaet for hendelser. Andre lærere svarer at de bruker *One-note* for å loggføre samtaler med elever og observasjoner.

Som tidligere nevnt har Fylkesmannen ansett at skolen har hatt for høy terskel for å anse det som en kap. 9 A sak, og det har blitt gitt ulike svar på om man dokumenterer undersøkelser i like stor grad, dersom man kommer fram til at det ikke er en 9 A-sak.

Under intervju ble det uttrykt at de ansatte har gode rutiner på loggføring av enkeltelever i *One-note*, og at det ikke skal mye til før de fører logg.

Vi ser av de aktivitetsplanene vi har mottatt at skolen har dokumentert en del av undersøkelsene ved å beskrive dem i aktivitetsplanen.

Både rektor og de øvrige ansatte uttrykker at de dokumenterer alle undersøkelser i enten i *elevlogg*, *Registreringsskjema for hendelser* eller *One-note*. Vi har blitt tilbudt å få registreringer fra *One-note*, men har ikke bedt om dette. Alle lærerne sier at de dokumenterer undersøkelsene, og at de har en god kultur for å føre logg.

Fylkesmannen legger på bakgrunn av dette til grunn at skolens ansatte dokumenterer sine undersøkelser.

Konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

3.6.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen anser at skolen undersøker saken så snart som mulig, og at involverte elever alltid blir hørt når skolen undersøker saker. Skolen dokumenterer hvordan den undersøker.

Etter vår vurdering har rektor imidlertid ikke en framgangsmåte som sikrer at skolen undersøker saken i alle tilfeller når skolen har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven §§ 9 A-3 andre ledd og 9 A-4 fjerde, femte og sjette ledd.

Det rettslige kravet er derfor ikke oppfylt.

3.7 Plikten til å sette inn tiltak

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

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

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

3.7.1 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger i foreløpig rapport

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

I RefLex og under intervjuer har rektor uttrykt at skolen sikrer at elever som tiltakene i aktivitetsplanene retter seg mot får uttale seg om innholdet i planene, ved hjelp av dokumentene *Oversikt over praksis knyttet til kap. 9 A* og *Mal for aktivitetsplan*.

Ifølge *Oversikt over praksis knyttet til kap. 9 A* skal eleven som tiltakene skal rette seg mot, få uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen. Dette ligger inne som et fast punkt i *mal for aktivitetsplan*. I malen for aktivitetsplan følger det at skolen tilpasser samtalen etter elevens modenhetsnivå, slik at skolen blant annet får fram hva eleven tror kan hjelpe. I malen finnes også et felt der elev/foresatte kan fylle inn innspill til for eksempel tiltakene i planen, som skolen kan notere og vurdere, samtidig som det presiseres at det er skolen som gjør en faglig vurdering av foresattes til tiltak, slik at ikke alle ønsker om tiltak kan gjennomføres. Skolens vurderinger og konklusjoner blir gitt på telefon eller i et avtalt møte. Skolen har vedlagt to maler for aktivitetsplan. Den kommunale malen inneholder dette punktet. Ifølge malen skal undersøkelsen belyse elevens subjektive opplevelse, der formålet med undersøkelsen er å finne tiltak som vil sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Samtidig som det er naturlig å samtidig undersøke hva barnet tror kan hjelpe.

Etter Fylkesmannens vurdering oppfyller disse dokumentene de rettslige kravene.

Som tidligere nevnt ga imidlertid flere av de ansatte enten uttrykk for at dokumentene *Oversikt over praksis knyttet til kap. 9 A* og *Mal for aktivitetsplan* var nye, lite kjent eller lite i bruk.

I RefLex og under intervju viser noen av lærerne til *Registringsskjema for hendelser og Handlingsplan 2*. Etter det Fylkesmannen kan se inneholder ikke skjemaet og denne planen noen opplysninger om at elever skal bli hørt om innholdet i aktivitetsplanen.

Fylkesmannen ser at flere av de aktivitetsplanene vi har mottatt inneholder et fast punkt i planen at skolen skal legge til rette for at eleven skal elevene skal bli, og blir, spurt om sine opplevelser av sitt skolemiljø. Som nevnt ovenfor er det viktig at skolen undersøker godt nok før den lager

aktivitetsplan, for å få fram opplevelsen til eleven og for å finne egnede tiltak. Det er også viktig at eleven blir hørt om hvilke tiltak som eleven tror er egnede til å hjelpe, og at alle elevene som tiltakene i en aktivitetsplan retter seg mot får uttale seg om innholdet.

Når punktet om at eleven skal få sagt sin mening står i aktivitetsplanen, kan det se ut til at eleven ikke får uttalt seg om hvilke tiltak som skal være i planen, før planen faktisk har blitt iverksatt.

Rektor svarer i RefLex at skolen praktiserer individuelle tilpasninger med utgangspunkt i elevens modenhet og andre forhold, slik at skolen har ulike løsninger fra sak til sak. De ulike løsningene er at foresatte enten går igjennom planen med eleven hjemme, og videreformidler elevens meninger i et avtalt møte på skolen, eller at eleven har samtaler med en trygghetsperson på skolen for å få fram elevens synspunkter, som videreformidles til skolen. Aktivitetsplanen vil også inneholde tiltak som for eksempel at eleven har samtale med en trygghetsperson, for å sikre at en god evaluering av aktivitetsplanen, og for å fortløpende få vurdert om tiltakene virker eller ikke. Noen lærere har svart at eleven har rett til å forklare seg muntlig før lærerne utformer aktivitetsplanen. Men at det varierer litt fra sak til sak om elevene får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen.

I RefLex og under intervju er det gitt ulike svar på om elevene faktisk har fått komme med innspill på hvilke tiltak som skal iverksettes eller ikke, og dermed har fått uttalt seg om innholdet i aktivitetsplanen. De ansatte har likevel uttrykt at de i løpet av undersøkelsesfasen de fem første dagene er pliktige til å tilrettelegge for at elevene får uttale seg om sin opplevelse av skolehverdagen, og at aktivitetsplanen skal være forutsigbar og kjent for eleven, og i samsvar med elevens egne behov og ønsker. De ansatte svarer videre at de er opptatt av å få fram «elevens stemme» og at elevene har rett til å uttale seg muntlig før de utformer aktivitetsplanen. De svarer også at samtalen har blitt tilpasset ulikt ut fra elevens alder og sak.

Ifølge samtaler med elever har det variert hvordan skolen har formidlet innholdet i aktivitetsplanen til elevene. I noen tilfeller har foresatte pratet med eleven om aktivitetsplanen hjemme, og formidlet elevens meninger videre til skolen, mens i andre tilfeller har eleven hatt en samtale om aktivitetsplanen med noen på skolen.

Etter Fylkesmannen vurdering er det sannsynlig at de involverte elevene har fått uttale seg om innholdet i aktivitetsplanen enten direkte i møte med en trygghetsperson på skolen, eller indirekte ved at aktivitetsplanen har blitt formidlet til foresatte, som formidler elevens syn videre til skolen.

Konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Sikrer rektor at skolen setter inn egnede tiltak i alle saker?

Det følger av oppl. § 9 A-4 sjettede ledd at skolen skal lage en aktivitetsplan når det skal iverksettes tiltak i en sak. Dette innebærer at det følger av skolens aktivitetsplikt at skolen har plikt til å lage en aktivitetsplan, dersom skolen iverksetter tiltak for at elever skal få økt trivsel på skolen, og det er sannsynlig at eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Dette gjelder for eksempel elever med atferdsproblemer, der årsaken til elevens problematiske atferd kan være at eleven ikke har det trygt og godt.

Oversikt over praksis knyttet til 9 A og framgangsmåten, *Handlingsplan mot mobbing pkt.3.1, Framgangsmåte for å lage aktivitetsplan, Kommunal prosedyre for oppfølging av opplæringsloven kap. 9 A og Egenerklæring i forhold til aktivitetsplikten*. Rektor har understreket at hun sikrer at skolen

iverksetter tiltak om en elev har det trygt og godt, blant annet ved hjelp av de skriftlige rutinene som skolen har, og at rutinene blir gjennomgått på fellesmøter, der de ansatte kvitterer på at de har vært på gjennomgangen på fellesmøtetid, ved at de ansatte erklærer at de har deltatt på gjennomgangen rutinene rundt oppl. kap. 9 A. De ansatte som ikke er på gjennomgangen skal også gå igjennom de skriftlige rutinene. Rektor opplyser at dokumentene er tilgjengelige, slik at det er enklere for de ansatte å forvalte regelverket på en god måte.

I RefLex og under intervjuer svarer rektor at skolen iverksetter egnede tiltak, og ivaretar elevens subjektive opplevelse og elevens beste, samtidig som de foretar en «profesjonsvurdering» av hvilke tiltak som er pedagogiske og forsvarlige og egnede for å oppfylle en elevs rett til et trygt og godt skolemiljø. Rektor viser videre til at det i samme mappe ligger en *idébank for tiltak* aktuelle tiltak, som skal fungere som et utgangspunkt for lærerne når de skal finne tiltak, men at aktivitetsplanen likevel skal tilpasses til den enkelte elev og den aktuelle saken.

Lærerne svarer i RefLex at de alltid setter inn tiltak når en elev ikke har det trygt og godt. De svarer videre at de har samtaler med elev og foreldre og kartlegger for å finne ut av hva som er problemet, og hva eleven ønsker. Eleven kan ha samtaler å bruke ulike spill og programmer som for eksempel *Hei-spillet*, *sevlsnakk.no* og *følelsskolen* for å få hjelp til å sette ord på, eller tegne, tanker og følelser. De setter opp aktivitetsplan i samråd med teamleder, og tar kontakt med andre aktuelle instanser, dersom det er behov for det. De iverksetter tiltak som forsterket tilsyn ute og følger ekstra med på overgangssituasjoner, gang og garderobe. De ivaretar eleven ekstra og trygger den ved å gi forutsigbarhet og ved at voksne som eleven er trygg på, som oftest kontaktlærer, er tilgjengelige for eleven. Kontaktlærer setter i gang organisatoriske tiltak som plassering i klasserom, og garderobe og med ulike samarbeidspartnere.

Noen av lærerne viser til *handlingsplan nr. 2*, og den kommunale kap. 9 A prosedyren. Av handlingsplanen framgår det at trinnet setter opp forslag til aktivitetsplan i samråd med teamleder, og at de bruker en mal som inneholder forslag til tiltak og framgangsmåte. Ifølge den kommunale kap. 9 A prosedyren har de ansatte plikt til å sette inn tiltak når eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø, og skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan knyttet opp mot tiltak i saken.

Andre lærere viser til *registreringsskjema for hendelser*, *Sosial læreplan*, *Plan for å følge med læringsmiljøet 1.-4. trinn*, og *oppslag personalrom for alle ansatte*.

I *Registreringsskjemaet for hendelser* skal man blant annet beskrive hendelser og hva som har blitt gjort. Skjemaet viser til *handlingsplan mot mobbing*, der det framgår at trinnet setter opp et forslag til aktivitetsplan i de tilfellene der mobbing er meldt eller avdekket. Av *Plan for å følge med læringsmiljøet 1.-4. trinn* framgår det at skolen skal analysere kartlegginger av trivsel og kompetanse i fag på trinnteam og sette inn nødvendige tiltak. Etter Fylkesmannens vurdering retter dette dokumentet seg mer mot å sikre elevene tilpasset opplæring, framfor å sikre at skolen setter inn egnede tiltak for å oppfylle elevens rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

Det ble uttrykt under intervju at elevers læringsmiljø henger så nøye sammen med elevers behov for tilpasninger, som for eksempel elever med behov for skjerming, og med utfordringer i det sosiale samspillet, eller på hjemmefronten, at det ikke er hensiktsmessig med for skarpe skiller mellom tilpasset opplæring, og opplæringsloven kap. 9 A. Dette kan Fylkesmannen være enig i. Under intervjuer ble det også uttrykt at skolen i noen tilfeller har satt inn tiltak der elever har behov for ekstra sosial kompetanse, og å få opplevelse av mestring ved å være ute av klasserommet. Noen av elevene var på for eksempel turgrupper, eller kjøkkengrupper, uten at

skolen har konkludert med om det er noen av disse elevene som ikke har det trygt og godt. Det ble også gitt eksempler på tilfeller der det ble iverksatt tiltak som blant annet assistentressurs i overgangssituasjoner og friminutt, og tiltak for å øke den sosiale trivselen, uten at det ble vurdert som en «kap. 9 A-sak».

Som nevnt er det etter Fylkesmannens vurdering sannsynlig at skolen har hatt for høy terskel for å anse at det har vært brudd på en elevs rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø, etter oppl. kap. 9 A. Vi vurderer også at det er sannsynlig at skolen har iverksatt tiltak, uten at de har vurdert om elevens rett til et trygt og godt psykososialt miljø er oppfylt eller ikke, og uten å vurdere hvilke tiltak som var egnet for å oppfylle elevens rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø, samt uten at det er laget en aktivitetsplan.

Når det gjelder den kommunale prosedyren for kap. 9 A framgår det at alle ansatte blant annet har plikt til å sette i verk tiltak når en elev ikke har det trygt og godt. Etter Fylkesmannens vurdering framgår det ikke tydelig av denne prosedyren at skolen skal iverksette tiltak som er egnet for å oppfylle en elevs rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

Ifølge *Oversikt over praksis knyttet til kap. 9 A* setter skolen alltid inn tiltak når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og søker etter alle egnede måter å hjelpe eleven på. Selv om eleven gir uttrykk for at alt er bra, er det hvordan eleven faktisk har det som avgjør om vi skal sette inn tiltak.

Når det gjelder dokumentet *Framgangsmåte for å lage aktivitetsplan* beskriver dette dokumentet hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for at skolen skal iverksette tiltak for å oppfylle en elevs rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø, herunder at skolen skal søke etter egnede måter å hjelpe eleven på, ta utgangspunkt i elevens subjektive opplevelse, og at tiltak må være lovlige etter opplæringsloven. Det framgår at skolen har plikt til å sette inn tiltak dersom en elev ikke har det trygt og godt, og at dokumentet skal hjelpe den ansatte til å lage en plan, og forvalte regelverket.

Under intervjuene uttrykte de ansatte at rektor var tydelig på at det skulle lages en plan dersom det var alvorlig, særlig dersom foresatte tok kontakt. Det ble videre gitt eksempler på at skolen brukte ulike programmer som blant annet *Det er mitt valg*, at de har «positiv dusj», og har fokus på ulike aktiviteter for å bygge relasjoner. De ansatte har tett dialog, og drøfter hvilke tiltak som er egnede, og har tett dialog med ulike etater som blant annet *mobilteam*, barnevernet, BUP, PP-tjenesten, *skolevegringsteam* og alternativ skolearena. Lærerne uttrykte at alle som arbeider med eleven plikter å bidra inn med forslag til tiltak som bygger på den enkeltes kjennskap til eleven og situasjonen. Det er elevens kontaktlærer som er hovedansvarlig, og dette følger av opplæringslovens beskrivelser av kontaktlærers ansvar.

Fylkesmannen har mottatt til sammen fire aktivitetsplaner som er utarbeidet etter oppl. kap. 9 A. Alle aktivitetsplanene er utarbeidet etter at foresatte har kontaktet skolen. Vi har ikke foretatt en konkret vurdering av om tiltakene er tilstrekkelige til å oppfylle den enkelte elevs rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø, eller om det burde vært satt inn andre eller flere tiltak. Vi har heller ikke vurdert konkret om skolen har gjort det som rimelig kunne forventes når det gjelder de ulike delpliktene, herunder plikten til å iverksette tiltak.

De aktivitetsplanene vi har mottatt er delt inn i kortsiktige og langsiktige tiltak, herunder systematisk arbeid på det aktuelle trinnet og individuelle tiltak.

Noen av de individuelle tiltakene er for eksempel samtaler med kontaktlærer, å ha en trygghetsperson i nærheten, spillgrupper med sosiallærer, *hygge-bok* eller *hvordan går det bok*. Noen av disse tiltakene går igjen, og noen av tiltakene er tilpasset situasjonen og er unike for den aktuelle eleven.

Tiltakene i noen av aktivitetsplanene gjelder både læringsmiljø og elevenes psykososiale skolemiljø, som for eksempel bruk av ulike programvarer og kommunikasjonsverktøy, og plassering i klasserom. Noen tiltak går ut på samarbeid med eksterne enheter, som for eksempel PP-tjenesten, og andre kommunale tjenester. Noen tiltak er rettet mot skole-hjemsamarbeid.

Etter Fylkesmannens vurdering er disse tiltakene egnede for å oppfylle en elevs rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

I noen av disse aktivitetsplanene er det beskrevet tiltak, og sanksjoner i tråd med ordensreglementet, som kan iverksettes overfor de som utfører krenkelser. Disse tiltakene er for eksempel ulike samtaler, informasjon til foresatte, den som plager holdes igjen når friminuttet begynner og må komme inn tidligere, og holdes igjen når skolen er slutt. Slike tiltak vil kunne være inngripende overfor «plager», og er etter Fylkesmannens vurdering kortsiktige tiltak.

Vi ser imidlertid at skolen har mer langsiktige og generelle tiltak, i tillegg til individfokuserede tiltak. For eksempel at skolen har laget klasseregler i samarbeid med elevene, som håndheves av de voksne på trinnet for å redusere språkbruk, og at skolen formidler inkluderende normer, verdier og handlinger. Vi ser også at skolen har benyttet seg av tiltak med miljøskapende aktiviteter i klassen for at elevene skal få bedre gruppetilhørighet og et bedre samarbeid, ved hjelp av ulike aktiviteter, og for å få et klassemiljø som er preget av omsorg, respekt og inkludering.

Det er også satt i gang tiltak for å få en inkluderende kultur på skolen og for å få positive relasjoner mellom elever. Vi ser at skolen i den forbindelse benytter seg av undervisningsopplegget *Det er mitt valg* med fokus på hvordan skolen lager et godt skolemiljø blant annet ved å få bort negative kommentarer, ha felles positive opplevelser og at de viser at de liker hverandre. Vi ser også at skolen bruker *venndiagram* med likheter og ulikheter for at elevene skal forstå kompleksiteten i en gruppe.

Etter Fylkesmannens vurdering er også disse tiltakene egnede til å oppfylle en elevs rett til et trygt og godt psykososialt miljø.

På bakgrunn av dette anser Fylkesmannen at tiltakene i aktivitetsplanene er egnede tiltak for å oppfylle en elevs rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Vi ser imidlertid at det har blitt gitt ulike svar på om skolen iverksetter tiltak eller ikke når en elev ikke har det trygt og godt.

Etter Fylkesmannens vurdering er blant annet *Oversikt over praksis knyttet til kap. 9 A*, og *Framgangsmåten for å lage aktivitetsplan* i tråd med de rettslige kravene i oppl. oppl. § 9 A-4 og forarbeidene til opplæringsloven.

Vi anser imidlertid ikke at det er tilstrekkelig med skriftlige rutiner. En forutsetning er at rutinene er i bruk og er godt etablert. Som nevnt har vi sett av RefLex at rektor og ansatte har lastet ned ulike versjoner av flere dokumenter herunder skolens oversikt over praksis knyttet til kap. 9 A, og skolens handlingsplaner mot mobbing.

Rektor har som nevnt vist til en rutine der den skolen gjennomgår aktivitetsplikten i et fellesmøte. Rektor har vist til at denne rutinen inneholder et punkt om at den ansatte vet at skolen alltid skal

sette inn tiltak, og at rutinen bidrar til at dette gjøres. Rektor har også lagt ved et referat fra *One-note* der det framgår at skolen hadde en rutinegjennomgang i fellesmøter der det ifølge referatet ble informert om hvor rutinene for kap. 9 A finnes, herunder en aktivitetsplan som heter *skolens mal med forslag til tiltak*. De ansatte som var på møtet har kvittert at de var til stede under gjennomgangen.

Etter det Fylkesmannen kan se er det ikke vist til skolens oversikt knyttet til kap. 9 A, og dokumentet *mal for aktivitetsplan*. Vi kan ikke se om disse dokumentene faktisk ble gjennomgått i møtet. Fylkesmannen ser likevel at det er vist til Utdanningsdirektoratets sider med beskrivelse av de ulike delpliktene, herunder å iverksette egnede tiltak.

Det er få av de ansatte som har vist til *Oversikt over praksis knyttet til kap. 9 A og framgangsmåte for aktivitetsplan*. Under intervjuene ble det også gitt uttrykk for at disse rutinene var lite kjent, og ikke var i praktisk bruk. Etter Fylkesmannens vurdering er det flere av de rutinene som de ansatte viser til, for eksempel *handlingsplan 2, registreringsskjemaet for hendelser og plan for å følge med på læringsmiljøet* som ikke gir god nok informasjon om skolens plikt til å iverksette egnede tiltak når en elev ikke har det trygt og godt. Intervjuene avdekket også at de ansatte har ulik praksis når det gjaldt når de ansatte på skolen skulle iverksette tiltak, og når det skulle lages aktivitetsplan.

På bakgrunn av ovenstående anser vi ikke at rektor har en framgangsmåte som sikrer at skolen setter inn egnede tiltak i alle tilfeller der en elev ikke har et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

Konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

3.7.2 Sarpsborg kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Sarpsborg kommune og Borgen skole uttrykker at de ikke deler Fylkesmannens resonnering knyttet til at man på bakgrunn av elevs og ansattes uttalelser, kan trekke den slutning at skolen ikke etterlever aktivitetsplikten. De viser til at skolen ifølge foreløpig tilsynsrapport ivaretar disse delpliktene, men at dette ikke alltid resulterer i aktivitetsplaner. Skoleeier vurderer derfor at skolen følger opp og setter i verk tiltak for å sikre at elever opplever et trygt og godt skolemiljø. Samtidig som de er innforstått med at dette ikke alltid er gjennomført i henhold til lovens krav knyttet til 9 A-4 og utarbeidelse av en aktivitetsplan.

Kommunen viser videre til at Fylkesmannen i foreløpig tilsynsrapport har skrevet at lærere har uttrykt at det er foreldrene som i stor grad avgjør om det er en 9 A-sak eller ikke. Videre at lærerne har uttalt at det utarbeides aktivitetsplan dersom saken vurderes som alvorlig. Skoleeier trekker fram at kommunen og skolen er i prosess for å sikre en forståelse av samvirke mellom rettighetene knyttet til henholdsvis tilpasset opplæring og rettigheter knyttet til elevenes skolemiljø.

Når det gjelder tiltak som er iverksatt og ikke er hjemlet i eller med henvisning til aktivitetsplikten kap. 9 A-4, vurderer Borgen barneskole at tiltakene ikke dermed er på et lavere nivå. Skolen har iverksatt tiltak som skal bidra til å sikre at eleven opplever skolemiljøet som trygt og godt uavhengig av om tiltakene er satt opp i en aktivitetsplan eller som et tiltak knyttet opp mot tilpasset opplæring. Kommunen understreker samtidig at vi er innforstått med at tiltak knyttet til elevens rett til et trygt og godt skolemiljø skal settes inn i en aktivitetsplan.

Borgen barneskole viser videre til at skolen fra oppstart av skoleåret 2019/2020 har deltatt i Utdanningsdirektoratets nettbaserte kompetansehevingsprogram knyttet til skolemiljø og

krenkelser. Plan for dette ble også beskrevet under tilsynet. Målet med deltakelsen er å sikre at ansatte har nødvendig kompetanse i å forstå og forvalte aktivitetsplikten.

Skoleeier viser videre til at skolen er i gang med veiledning fra sosiallærer av personalet på SFO. Fokus er innenforskap og trygghet i barnemiljøet.

3.7.3 Fylkesmannens vurderinger etter tilbakemelding fra kommunen

Når Fylkesmannen har skrevet i rapporten at elever har fått tiltak «på et lavere nivå», er dette en beskrivelse av skolens praksis i den forstand at tiltakene iverksettes uten at det blir ansett som en 9 A-sak. Selv om vi har kommet fram til at skolen ikke har sikret at disse tiltakene er egnet, har vi gjennom ordlyden ikke ment å gi en vurdering av kvaliteten på tiltakene. Siden skolen etter Fylkesmannens vurdering ikke har oppfylt de enkelte kravene som inngår i § 9 A-4, har ikke skolen oppfylt aktivitetsplikten.

Vi har sett at Borgen barneskole har informert om at de fra oppstart av skoleåret 2019/2020 har vært påmeldt Utdanningsdirektoratets nettbaserte kompetansehevingsprogram knyttet til skolemiljø og krenkelser, og at de er i en prosess med å sikre at skolen ivaretar de ulike delpliktene. Dette er positivt.

Ut fra kommunens redegjørelse og dokumentasjon vurderer vi imidlertid at det ikke er sannsynliggjort at rektor har en framgangsmåte som sikrer at skolen setter inn egnede tiltak i alle tilfeller der en elev ikke har et trygt og godt psykososialt skolemiljø etter opplæringsloven § 9 A-4.

Vi opprettholder på bakgrunn av dette vår vurdering fra foreløpig rapport.

3.7.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen anser at skolen oppfylder kravet om at elever blir hørt om innholdet i aktivitetsplanen. Vi anser videre at skolen i utgangspunktet oppfylder kravene om at de skal velge tiltak som er basert på kunnskap, prinsipper og verdier som er anerkjent av kompetente fagmiljøer, og som er basert på elevens helhetlige behov og elevens beste.

Etter vår vurdering har skolen imidlertid ikke en framgangsmåte som sikrer at skolen setter inn egnede tiltak i alle tilfeller når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. jf. opplæringsloven §§ 9 A-3 andre ledd og 9 A-4 fjerde, femte og sjette ledd.

Det rettslige kravet er derfor ikke oppfylt.

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

4.1 Plikten til å straks varsle rektor

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

Hva som er å krenke, skal tolkes vidt. Det kan være direkte krenkelser, men også mer indirekte krenkelser som utestenging, isolering og baksnakking. Hvordan elevene opplevde krenkelsen, er uten betydning for plikten til å varsle. Det er tilstrekkelig med mistanke for at plikten til å varsle

inntreffer. Å ha en mistanke vil si å ha en følelse av eller antagelse om at en som jobber på skolen, krenker en eller flere elever.

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

4.1.1 Fylkesmannens undersøkelser

I RefLex svarer rektor at rutinene *Handlingsplan mot mobbing, §9a-prosedyrer kommunal, Oppslag alle ansatte og Registreringsskjema for hendelser* gjennomgås på fellesmøter. I dokumentet *Skolens rutine for oppfølging av elevenes rett til et godt skolemiljø og Registrering av aktivitet for gjennomføring av rutine* er det informasjon om når aktivitetsplikten er gjennomgått med lærere, barneveileder (fagarbeidere/assistenter) og andre ansatte. I handlingsplanen er det beskrevet hvordan det skal varsles og hvordan det skal dokumenteres dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever. Rektor svarer at hun følger *Handlingsplan mot mobbing* dersom hun får kjennskap til at noen som jobber på skolen krenker elever.

Som nevnt under pkt. 3.5.1. har rektor svart at dokumentet *Oversikt over praksis knyttet til oppl. kap. 9 A* er en oversikt over hele skolens aktivitet og praksis, som er koblet til forvaltningen av elevenes rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Bare noen av lærerne viser til dette dokumentet, og har sendt inn en annen versjon enn rektor. Lærernes versjon inneholder ikke opplysninger om framgangsmåte dersom en ansatt ved skolen krenker en elev.

I rektors versjon framgår varslingsrutinene for når og hvem ansatte skal varsle dersom en ansatt krenker en elev. Det er også rutiner for hvordan skoleeier skal varsles dersom rektor krenker en elev. Rektors versjon viser til *Handlingsplan mot mobbing*, særlig pkt. 2.5 og 2.6.

Rektor og noen av lærerne viser til en versjon av handlingsplanen, der disse punktene er med. Andre lærere har lastet opp en handlingsplan i RefLex som ikke inneholder varslingsrutiner og en «vurdering av hvor raskt det skal varsles». Begge versjonene er udaterte og gjelder for skoleåret 2018/19. Noen av lærerne viser til handlingsplanen og varslingsrutinene i planen i svaret sitt, mens andre lærere sier de er kjent med at de kan varsle i Risk, men at de er usikre på hvordan dette skal gjøres i praksis.

Lærerne svarer i RefLex at rektor har gjort dem kjent med at alle krenkelser eller mistanke om krenkelser skal meldes, uavhengig om det er elever eller ansatte som krenker. Det vises til *Registreringsskjema for hendelser*. Lærerne har svart at varslingsrutinene er tatt opp i fellestid høsten 2017 med påminnelser skoleåret 2018/19. Det framgår også av innsendt dokumentasjon at *Handlingsplan mot mobbing* ble gjennomgått i fellestid i uke 47 i 2018.

Videre svarer lærerne at de kjenner til rutinene for at de skal varsle saken straks og at de skal dokumentere dette. På spørsmålet om dokumentasjon svarer noen av lærerne at de gir muntlig beskjed til teamleder/rektor og at de bruker avvikssystemet om de må gripe inn fysisk.

I rektors og noen av lærernes versjon av planen, står det hvem som skal varsles dersom teamleder eller rektor krenker. Det står imidlertid ingenting om hvordan varsling skal skje dersom en av de andre ansatte krenker. Alle lærerne svarer «nei» i RefLex på om de noen gang har varslet rektor om mistanke om voksne som har krenket eller vært involvert i hendelser selv.

Vi har i løpet av tilsynsperioden fått informasjon om enkelte tilfeller der elever har opplevd at de ikke har blitt behandlet av de voksne på en god måte. Rektor sier i intervjuet at hun har ikke

varslet skoleeier om disse hendelsene. Den ene episoden vurderte hun ikke som en krenkelse, og den andre kjente hun ikke til. Skoleeier fortalte i intervju at de ikke har mottatt noen varsler fra Borgen skole.

Både rektor og lærerne svarer «nei» på spørsmålet om elevene blir informert om at rektor eller skoleeier blir varslet. Alle svarer at de er usikre på hva som ligger i denne formuleringen.

4.1.2 Fylkesmannens vurderinger

Lærerne gir ulike svar på spørsmål om de kjenner til skolens varslingsrutiner dersom en ansatt krenker en elev. Noen svarer at de er kjent med at de kan varsle skoleeier i Risk dersom det er en i ledelsen som krenker, men at de er usikre på hvordan dette gjøres i praksis. Andre svarer at de følger handlingsplanen. Da det foreligger to ulike versjoner av *Handlingsplan mot mobbing og Oversikt over praksis knyttet til oppl. kap. 9 A.*, og det er bare sistnevnte som er i tråd med oppl. § 9 A-5, vurderer vi at skolen ikke har en enhetlig varslingsrutine som alle kjenner til.

Det kommer ikke fram av dokumentasjonen om de ovennevnte hendelsene har blitt varslet til skoleeier, men rektor har bekreftet i intervjuet at hun ikke har varslet i disse tilfellene.

Terskelen for å varsle etter § 9 A-5 skal være lav, og at det skal varsles ved mistanke om at en som jobber på skolen har krenket elever. Vi vurderer at hendelsene burde utløst en mistanke hos rektor, og at dette skulle ha ført til en varsling av skoleeier.

Etter vår vurdering har ikke rektor fulgt opp at de som jobber på skolen kjenner til hvordan framgangsmåtene som er bestemt skal fungere i praksis. Rektor sikrer dermed ikke at alle som jobber på skolen vil varsle rektor, eller eventuelt skoleeier, dersom slike saker skulle oppstå. Skolen har ikke sannsynliggjort at elevene alltid får beskjed om at rektor, eventuelt skoleeier, vil bli varslet, og at skolen dokumenterer hva den gjør for å oppfylle plikten til å varsle.

4.1.3 Fylkesmannens konklusjon

De ansatte er usikre på hvordan melding skal skje. Det kommer heller ikke tydelig fram i skolens dokumenter hvordan skolen skal oppfylle den skjerpede aktivitetsplikten etter opplæringsloven § 9 A-5, der ansatte krenker elever. Vi har derfor konkludert med at skolen har ikke en framgangsmåte som sikrer at alle som jobber på skolen varsler rektor, eventuelt skoleeier straks, dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen eller en i skoleledelsen har krenket en eller flere elever, jfr. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

4.2 Plikten til å undersøke saken straks

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

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

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

4.2.1 Fylkesmannens undersøkelser

Ingen av lærerne har varslet rektor om at de har hatt mistanke om at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever, eller vært involvert i slike saker. Lærerne har derfor ikke svart på spørsmålene i RefLex knyttet til undersøkelsesplikten.

Rektor refererer til *Handlingsplan mot mobbing, § 9a prosedyre kommunal, Registrering av aktivitet for gjennomføring av rutine, Oppslag alle ansatte, (Varslingsplakaten), Registreringskjema for hendelse, Mal for undersøkelsesfase og Mal for aktivitetsplan*. Hun svarer at disse rutinene gjennomgås på fellesmøter.

Rektor svarer at de alltid undersøker saker der det er mistanke om/kjennskap til at en som jobber på skolen har krenket elever og at dette slås fast i *Handlingsplan mot mobbing. Registreringskjema for hendelser* leveres til leder og er utgangspunkt for å sette i gang en undersøkelsesfase. Dokumentet *Mal for undersøkelse* er et dokument som er nytt og som skal tas i bruk fra uke 17 2019. Dokumentet sier hvordan de ulike delene av en undersøkelse skal dokumenteres. Rektor svarer at det er trinn- og teamleder som er ansvarlig for undersøkelsene, og at det er opp til dem å velge metoder som er best egnet i den enkelte sak. Involverte elever skal alltid ha mulighet til å uttale seg og ifølge malen skal skolen legge til rette for at elevene skal føle seg trygge i samtalen. Det er beskrevet hvordan dette kan gjøres.

Også i *Oversikt over praksis knyttet til oppl.Kap. 9A* står det beskrevet hvordan det skal undersøkes og hvordan dokumentene som kommer ut av undersøkelsen skal lagres. Her står det at det er lederteam og kontaktlærer som fordeler oppgaver og ansvar for undersøkelsesfasen. Rektor og lærerne har for øvrig levert to ulike versjoner av dette dokumentet, og i lærernes versjon er ikke varsling og undersøkelse i skolens skjerpede aktivitetsplikt med.

4.2.2 Fylkesmannens vurderinger

Da alle lærerne svarer «nei» i RefLex på om de noen gang har varslet rektor om mistanke om voksne som har krenket eller vært involvert i hendelser selv, har rutinene ikke vært praktisert, og Fylkesmannen har derfor ikke fått dokumentert hvordan dette gjennomføres i praksis fra lærernes side. Vår vurdering blir derfor begrenset til om rektor har bestemt en fremgangsmåte som sikrer at skolen undersøker alle saker i tråd med § 9 A-5, og at hun har gjort det som er nødvendig for at skolens fremgangsmåte blir fulgt, dersom skolen får en slik sak.

Mal for undersøkelse som rektor viser til, er ikke spesielt rettet mot hvordan det skal undersøkes i tilfeller hvor det er mistanke om at en som jobber på skolen krenker en eller flere elever, men brukes i alle undersøkelsessaker. Det går ikke fram av dokumentene om det er ledelse, kontaktlærer, trinnleder eller teamleder som har ansvaret for undersøkelsene. Dokumentet er nytt og skal tas i bruk våren 2019, men er ifølge rektor ikke implementert.

Vi vil påpeke at skolen må undersøke hva som har skjedd, om det har skjedd krenkelser og hvilke elever som er berørt. Hvilke tiltak og reaksjoner som kan være aktuelle mot ansatte, styres blant annet av arbeidsrettslige regler. Slike reaksjoner er ikke regulert i opplæringsloven.

Hvis undersøkelsen viser at en eller flere elever opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø som følge av krenkelsen, gjelder skolens ordinære aktivitetsplikt.

Skolen har flere dokumenter som har ulike versjoner og dokumenter som var nye i vår, som ikke er innarbeidet i personalet enda. Det framgår av intervjuet med rektor at ansvarsforholdene med hensyn til hvem som skal undersøke sakene ikke er avklart. Fylkesmannen vurderer derfor at skolen ikke har en framgangsmåte som gjør at rektor sikrer at sakene undersøkes straks.

4.2.3 Fylkesmannens konklusjon

Skolen har ikke en framgangsmåte som sikrer at skolen undersøker saken straks dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen eller en i skoleledelsen har krenket en eller flere elever, jfr. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

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

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

Kravet til et forsvarlig system innebærer at skoleeier må innhente informasjon om hvordan skolene ivaretar aktivitetsplikten knyttet til oppl. kap. 9 A.

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

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

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

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

5.1 Plikten til å innhente informasjon om hvordan skolen oppfyller aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9 A-4

For å kunne vurdere om skolene følger gjeldende regelverk må skoleeier jevnlig innhente informasjon om skolenes praksis.

5.1.1 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Sarpsborg kommune svarer i RefLex at de innhenter informasjon om skolens status knyttet til kap. 9 A. Dette gjøres i forbindelse med de årlige besøkene skoleeier har i virksomhetene og hvor ett av temaene omhandler ivaretagelsen av forpliktelsene etter kap. 9 A. Videre er det en rutine at skolene varsler skoleeier når 9 A-saker oppstår og hvor dette enten utløser en uenighet mellom skole og foreldre når det gjelder håndtering av saken hos kommunen, eller i tilfeller der det sendes klager til Fylkesmannen. Skoleeier kobler seg på alle disse sakene og arbeider sammen med skolene for å følge opp hvordan, og at, aktivitetsplikten etterleveres i tråd med oppl. kap. 9 A sine føringer for dette. Gjennom dette samarbeidet skaffer skoleeier seg en oversikt over hvordan skolene ivaretar aktivitetsplikten.

Sarpsborg kommune viser til at dokumentet *Skoleeiers forsvarlige system* beskriver kommunens system, for å kunne sikre at skolens praksis oppfyller de rettslige kravene i opplæringsloven.

Kommunens system beskrives ved at Sarpsborg kommune benytter seg av kvalitetssystemet *RiskManager*, som er tilgjengelig for alle ansatte i kommunen. Systemet inneholder fire moduler: dokumenthåndtering, avvik, skade og risikovurderinger. I dokumenthåndteringsmodulen ligger reglementer, prosedyrer, retningslinjer og rutiner. Det er også linket til lover og forskrifter i Lovdata, og gir en oversiktlig struktur.

Nivå 1 er dokumenter som gjelder for hele kommunen. *Nivå 2* er dokumenter som gjelder for et kommuneområde, og *nivå 3* er dokumenter som gjelder for en enhet. Dokumentene i *nivå 2* skal revideres minst annet hvert år. *Enhet Oppvekst*, som eier prosedyren skal får beskjed fra *Enhet Kompetanse og kvalitet oppvekst* når prosedyren må oppdateres. *Ansvarlig for Oppfølging nivå 2* abonnerer på varslinger på endringer i LOVDATA, og nyhetsbrev fra Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet.

Dokumentene under RiskManager nivå 2, *Kommuneområde oppvekst, Forsvarlig forvaltningssystem – Opplæringsloven § 13-10* er sortert i kontrollområder og gruppert etter ulike hovedinnhold, herunder elevenes skolemiljø. Oppfølgingsaktiviteter knyttet til de ulike kontrollområdene vises under *Skoleeiers oppfølging*.

Ifølge punkt 2.2 om *Myndighetsfordeling* har rektor ansvaret for at skolen ivaretar aktivitetsplikten og dokumenterer tiltak som blir satt i verk i henhold til kap. 9 A.

Det følger av pkt. 2.3 at kommunen har ulike *Samhandlingsarenaer*. Sarpsborg kommune har faste møtepunkter på tre nivåer: Nivå 1: *Kommuneadministrasjonen*, Nivå 2: *Kommunesjef og enhetslederne* og Nivå 3: *Enhetslederne og medarbeiderne*.

- Nivå 1: Rådmann og kommunesjefer har møter én gang i uka. Rådmannens utvidede ledergruppe, med blant annet kommunesjefene og enhetslederne, møtes én gang i uka. kommunalsjefer og *Enhetsleder Enhet kompetanse og kvalitet oppvekst* har stabsmøter én gang i uka.
- Nivå 2: Kommunesjefer og enhetslederne har jevnlige *Enhetsledermøter*. Kommunesjefen og enhetenes ledergruppe har *fagsamlinger* fire ganger i året. Kommunalsjef og enhetsledere har årlige ledersamtaler. Stab/kommunalsjef har oppfølgingsmøter med skolens ledelse vedrørende resultater og drift én gang i året.
- Nivå 3: Enhetsledere og medarbeidere har *Enhetsmøter, Enhetenes utviklingstid, Medarbeidersamtaler mellom enhetsleder og ansatte, Dialogmøter* rundt resultater internt på skolene.

Ifølge pkt. 2.4 *Risikovurderinger* skal alle kommuneområder og enheter kartlegge og vurdere risiko for å forebygge og unngå uønskede hendelser. De skal se på farekildene; hva som kan skje, og hvor sannsynlig det er; hva de kan gjøre for å hindre; utarbeide tiltak og planlegge videre arbeid, blant annet på områder for psykososialt skolemiljø, vold og trusler. Disse risikovurderingene skal oppbevares på *RiskManager*.

Ifølge pkt. 3 *Kvalitetsvurdering for kvalitetsutvikling* har Sarpsborg kommune utarbeidet et kvalitetsvurderingssystem som skal være til hjelp i det pedagogiske utviklingsarbeidet i den enkelte enhet. Systemet er et tiltak for å bekrefte god tilstand og eller avdekke kvalitetsavvik og legge til rette for et systematisk og målrettet arbeid med kvalitetsutvikling. Kvalitetsvurderingssystemet inneholder en gjennomgang og vurdering av skolens virksomhetsplan; skolevurdering ved to skoler hvert år; skolevandringssrapport fra enhetsleder som følges opp av skoleeier; analysering av læringsresultater; årlig resultatdialog mellom ungdomsskolene med tilhørende barneskoler etter gjennomførte nasjonale prøver på 8. trinn; oppdrag til *Enhet kompetanse og kvalitet oppvekst* på bestilling fra retor på utvalgte utviklingsområder; nettverk, organisert av skoleeier, for skoler med samme utviklingsområder; nettverk, organisert av skoleeier, for skoler med samme utviklingsområder; årlig resultatdialog mellom ungdomsskolene og videregående skoler.

Det følger videre at virksomhetsplanen skal synliggjøre satsnings- og utviklingsområder skolen har, og hvilke mål de jobber mot. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet med blant annet nasjonale prøver og elevundersøkelsen er en sentral del av kartleggingen og vurderingen rundt læringsmiljø og læringsutbytte, og støtter skoleledelsen og skoleeier i arbeidet med oppfølgingen av den enkelte skole. Analysearbeid av kartleggingsresultater skal foregå på enhetsnivå og skoleeiernivå. Datasystemene samler inn data fra skoleporten, og obligatoriske kartleggingsprøver på kommunalt nivå, og de kartleggingsprøvene de har valgt å bruke ved den enkelte skole. Skoleeier følger opp skolens analyser og tiltak, og samarbeider med skolene for videreutvikling. I dette arbeidet benyttes PAS og Conexus Engage.

Kommunenivået har ifølge *Sarpsborg kommunes veileder om skoleeiers forsvarlige system et Internkontrollsystem*. Kommunen og skoleeier utfører internkontroll med skolene etter et utarbeidet årshjul. Rektor er ansvarlig for å sikre kvaliteten på opplæringen ved sin enhet, og har ansvar for rapportering og tilbakemelding når det avdekkes mangler og feil i opplæringen. Rektor sender inn et internkontrollskjema hvert år, som viser rødt eller grønt lys, avhengig av om skolens praksis oppfyller de rettslige kravene eller ikke. Dersom det avdekkes noen avvikende forhold får rektor en frist til å få rettet opp avvikene. Eventuelle mangler avdekkes, og blir fulgt opp av skoleeier. Skoleeier kan også gjennomføre internkontroll etter klager fra ansatte eller foresatte, eller ved mistanke om at enheten ikke følger opp lover og forskrifter. Rektor har ansvar for at analysearbeid av kartleggingsresultater gjennomføres på sin enhet. Skoleledelsen organiserer, sammenfatter og presenterer prøveresultatet inn i et datasystem som skoleeier har kjøpt. Skoleeier går igjennom resultatene fra kartleggingsprøver og elevundersøkelsen fra alle skolene i kommunen. *Skoleeier* ved kommunalsjefen innhenter jevnlig informasjon om skolens praksis i ledersamtaler med enhetsledere én gang i året, der forventninger avklares og ledernes utviklingsmål fastsettes.

Ifølge *Årshjul for internkontroll i grunnskolen i Sarpsborg kommune* skal alle rektorene gjennomføre kontinuerlig *skolevandring*. Rektor er ansvarlig for å gjennomføre skolevandring, men *Enhet kompetanse og kvalitet* kan bistå med planlegging. Skolevandringen skal blant annet være et verktøy for pedagogisk ledelse og læring; ha fokus på elevenes læringsutbytte; bidra til utvikling av lærende team; bidra til utvikling av skolen som en lærende organisasjon. Skolevandringen gjennomføres ved at rektor eller teamleder er inne i klasserommet hos en lærer ved to tilfeller,

og har stille observasjon av to skoletimer. I etterkant av skoletimen er det dialog med elevgruppen, samtale med lærer, og vurdering av hva som fungerte bra, og fastsetting av hvilke områder det skal arbeides videre med. Dersom det avdekkes avvik under skolevandringen er rektor ansvarlig for å rapportere, og er også ansvarlig for å levere inn internkontrollskjema til *Enhet kompetanse og kvalitet*. Skoleeier gjennomgår internkontrollskjema, og kontakter skolene dersom den har behov for mer informasjon. Det følger videre at Enhetsleder og EKKO er ansvarlig for å gjennomføre *Dokumenttilsyn – Internkontroll av valgt tema* fra internkontrollskjema.

Ifølge malen *Vurdering av etterlevelse av opplæringsloven § 1-3 (tilpasset opplæring), § 1-4 (tidlig innsats) og § 13-10* er målet med skolevandringen å sikre at skoleeiers forsvarlige system følges; at § 2-1 om skolebasert vurdering følges; at det settes inn tiltak når resultatene tilsier dette.

Skoleeier følger opp de ulike rapportene fra rektorene i kvalitetsvurderingsarbeidet. Hver høst får to enheter en *Skolevurdering* av et vurderingsteam på oppdrag fra skoleeier. Denne vurderingen bygger på ståstedsanalysen, resultatanalyse og skolevandring, samt observasjon og samtaler med elever og personale. Vurderingen resulterer i en rapport og en utviklingsplan. Skolene følges opp av en representant fra skoleeier resten av skoleåret. Rektor er ansvarlig for å få gjennomført utviklingsplanen.

Kvalitetsvurderingen inneholder også bestillingsoppdrag fra skolene på bakgrunn av gjennomført skolevandring, og analyse av resultater og gjennomført ståstedsanalyse.

Det skrives også en rapport *Kvalitetsmeldingen*, som omtaler blant annet læringsresultater og læringsmiljø.

Ifølge pkt. 3.1 *Kompetansestrategi* har Sarpsborg kommune en kompetansestrategi for sine ansatte der det gjennomføres ulike kurs som blant annet gir kunnskap om regler, rutiner og verktøy. De har et obligatorisk program for å ivareta nyutdannede pedagoger, og de abonnerer på programmet *Veileder.no*, for å få hjelp til å forstå og vurdere regelverket.

I pkt. 3.2 *Avvik* står det at kommunen har avvikshåndteringssystem, som en del av kommunens rapportering. Avvik rapporteres dirkete i *RiskManager*, og alle ansatte er ansvarlig for å rapportere avvik innenfor sitt ansvars-/arbeidsområde eller varsling om kritikkverdige forhold ved virksomhet. Avvik skal rapporteres til *rektor*, som kan delegere behandlingen til *Teamleder*.

Av punkt 4. framgår det at *Skoleeiers forsvarlige system* revideres annet hvert år, dersom ikke endringer i lover, forskrifter eller reglement tilsier deler av dokumenter revideres tidlige.

Det følger av *mal for internkontroll* at skoleeier skal påse at skolene drives i tråd med oppl. § 13-10, ved at skoleeier har et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt. Internkontrollen skal sikre at lovverk og forskrifter oppfylles. Skoleeier gjennomgår dokumenter, og skriver rapport til skolene. Det følger videre at *rektor* er ansvarlig for gjennomføring av obligatoriske kartleggingsprøver og nasjonale prøver, og analysering av resultater. *Skoleeier* er ansvarlige for resultatoppfølging i nettverk, resultatdialog og arbeidsseminar, og kontakter skolen ved behov og etterspør tiltak rundt enkelte trinn eller klasser, og resultatene danner grunnlag for neste års kvalitetsvurdering. Fortløpende gjennom året er *Virksomhet kompetanse og kvalitet oppvekst* ansvarlig for *Hendelsesbasert internkontroll*, dersom det blir lagt fram en bekymringsmelding eller at skoleeier på bakgrunn av ulike rapporteringer har grunn til å tro at skolen ikke overholder regelverket. Skoleeier etterspør dokumenter i saken, ber om samtaler etter behov, og utarbeider rapport og følger opp saken og utviklingen.

I dokumentet står det hva som er temaet for internkontroll, og det stilles ja-nei spørsmål om skolens praksis oppfyller de rettslige kravene på ulike områder. Skolen gis mulighet til å skrive kommentarer, og de ulike spørsmålene får «grønt lys» dersom de rettslige kravene er oppfylt, og «rødt lys» dersom de ikke er oppfylt. Videre viser skoleeier til at de har resultatoppfølging på skolen, og at de blant annet har hatt skolevurdering høsten 2017, henvendelse angående resultater og nasjonale prøver 2018 for henholdsvis 2. trinn og 5. trinn. Oppfølging av 5. trinn høst 2018 og vår 2019, deltagelse på foreldremøter januar 2019 og deltagelse på FAU, januar 2019. Bakgrunnen for henvendelse/oppfølging var resultater på nasjonale prøver 5.trinn og Utdanningsdirektoratets obligatoriske kartleggingsprøver på 1.-3.trinn.

Kommunen viser videre til *Tiltakskjedemodellen som anvendt på skolenivå*. Her framgår det at formålet er å drøfte, iverksette og evaluere tiltak rundt elever det er grunn til å bekymre seg for slik at disse kan få god hjelp på et tidligst mulig tidspunkt, og på et lavest mulig nivå. Tiltak skal iverksettes lokalt, så nær brukeren som mulig, før videre henvisning, og skal bidra til skolens dokumentasjon av hva som er gjort, og hvilket arbeid som er utført rundt barn/unge og deres foresatte. Modellen skal brukes som en prosessbeskrivelse der alle punkter skal vurderes når de arbeider med elever det er grunn til å bekymre seg for, faglig og/eller sosialt. Hele personalet skal ha eieforhold til modellen. Kommunen har også et *Tiltaksteam* som er en møtearena for skolen v/ spes.ped.koordinator, sosiallærer, skolens ledelse, andre aktuelle personer og helsesøster. Den aktuelle lærer som er bekymret for en elev, er ansvarlig hele veien, og skal delta på drøftinger i tiltaksteamet.

I tillegg viser kommunen særlig til mal og *Årshjul for internkontroll* og kartlegginger som sentrale beskrivelser i dette arbeidet. Alle *virksomhetsledere* skolevandrere og *rapporterer* til skoleeier.

Skoleeier viser også til *kvalitetsmeldingen 2018*, der det følger at kommunen har hatt et stort fokus på både aktivitetsplikt knyttet til den enkelte elev som ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, og gjennom fokus på forebygging. Videre følger det av kvalitetsmeldingen at elevene i Sarpsborgskolene gir uttrykk for at de trives og opplever et trygt og godt skolemiljø, og at svært få elever i Sarpsborgskolen gir uttrykk for at de blir mobbet. Kvalitetsmeldingen viser til skolenes forpliktelser knyttet til oppl. kap. 9 A, og skolenes selvstendige ansvar for å arbeide for at den enkelte elev skal oppleve skolemiljøet som trygt og godt. Kvalitetsmeldingen viser også til at foresatte har meldt inn saker til Fylkesmannen der Fylkesmannen, i 14 av 24 saker, konkluderte med at skolene blant annet ikke hadde overholdt en eller flere av aktivitetspliktene, ikke hadde ivaretatt elevens stemme eller medvirkning, eller dialogen og samarbeidet med foreldrene, på en god nok måte.

Under intervju uttrykker kommunen at det er første gang de har spurt om dokumentasjon knyttet til de ulike delpliktene i skolens aktivitetsplikt. De har i første omgang bedt rektor selv velge hvordan skolen vil synliggjøre hvordan den dokumenterer delpliktene, blant annet gjennom aktivitetsplanene. De uttrykker at kommunen har hatt internkontroll der skoleeier har etterspurt dokumentasjon fra skolen om de ulike delpliktene, og var i ferd med å hente informasjon på tidspunktet for intervjuet. *Mal for Internkontroll* har vist til gammelt regelverk, fordi skoleeier var litt forsinket med å oppdatere rutinene. Skoleeier uttrykker at de likevel har forholdt seg til gjeldende regelverk når de innhenter informasjon fra skolene. Når skoleeier er på skolene har de en samtale. I tillegg har de en skolevurdering med to skoler i året, og skriver risikoanalyser. Når skoleeier er på skolebesøk høsten 2019 skal de kontrollere om planene er implementert. Kommunen uttrykker også at de har rutiner på *Riskmanager*, og får inn aktivitetsplaner fra skolene.

Under intervju uttrykker skoleeier at de spør rektor hvert år om hvilke typer og hvor mange 9A-saker skolen har. Skoleeier har sagt at de vil ha alle sakene som går til Fylkesmannen. Skoleeier er ute på skolene hvert eneste år, og har oppl. kap. 9 A som tema i ledersamtaler, møte med barneskolerektorer og ungdomsskolerektorer. Kommunen følger opp de vedtakene de får fra Fylkesmannen, og møter opp på de samlingene som Fylkesmannen har. Skoleeier opplever at de har ganske god oversikt over hvor mange 9 A -saker det er på skolen.

Kommunen uttrykker at de har en kontaktperson for forvaltning av oppl. kap. 9 A, som skolene kan ta kontakt med dersom de har bekymringer på klassenivå, men også på individnivå. De innhenter opplysninger om antall saker hvert kvartal, og vurderer om det er noen skoler de skal opp ekstra utfra antall saker skolene har. Dette gjelder både dersom skolene har mange saker, eller om de har få saker.

Rektor svarer i RefLex og uttrykker under intervjuer at skolene fyller ut et internkontrollskjema som etterspør rutiner og praksis rundt ulike deler av opplæringsloven, blant annet oppl. kap. 9A.

Direktør oppvekst gjennomfører årlig en ledersamtale med virksomhetsleder, der praksis rundt ivaretagelse av oppl. kap. 9 A kan være tema. Under intervju svarer rektor at *direktør oppvekst* alltid er kopimottaker av de sakene som Fylkesmannen er involvert i. *Staben i kommuneområde oppvekst* har en person som følger opp og bistår skolene i saker om skolemiljøet. *Direktør oppvekst* og deler av staben besøker virksomheten/skolen én gang i året, der et av fokusområdene er rutiner og praksis knyttet til oppl. kap. 9 A. Videre er skolenes forvaltning av oppl. kap. 9 A jevnlig tema på ledermøter i *kommuneområdet oppvekst* der alle rektorene deltar. I ledermøtene legges det også opp til kompetanseheving og kursing fra ressurspersoner, blant annet Pål Roland som hadde kurs i mars om utfordrende atferd og mekanismene i mobbeatferd. Rektor svarer videre at skoleeier har flere felles kommunale maler, blant annet mal for aktivitetsplan. Skolen kan også henvende seg til en kontaktperson i *oppvekststaben*, for å få veiledning i forvaltningen av oppl. kap. 9 A. leder for kommunens samhandlingsteam er også tilgjengelig.

Rektor viser til internkontrollskjema, mal for aktivitetsplan, og *Handlingsplan mot mobbing og andre krenkelser*. Rektor bruker en del av kommunen sine maler, men føyer noen ganger til noe i malene, for å tilpasse dem til skolen.

Rektor svarer også at de har hatt internkontrollgjennomgang, der kommunen har bedt skolen om å sende en oversikt over skolen sine aktive saker. Kommunen spør hva slags saker skolen har, hva som har hendt med sakene, og om skolens rutiner. Kommunen har imidlertid ikke spesifikt bedt om konkret informasjon om praksis på skolene rundt de enkelte delpliktene.

Som nevnt viser Fylkesmannens gjennomgang av skolens praksis blant annet at Borgen skole i flere tilfeller har hatt en høy terskel for å anse at det er sak etter oppl. kap. 9 A, og at rektor ikke har en framgangsmåte som sikrer at skolen oppfylder plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette i gang tiltak, for å oppfylle elevs rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

Fylkesmannen ser at kommunenivået har en del *Samhandlingsarenaer*, blant annet *Enhetsledermøter*, *Fagsamlinger*, *ledersamtaler* og *oppfølgingsmøter* der oppl. kap. 9 A blir tatt opp og diskutert, og at kommunenivået sørger for at skolene får kompetanseutvikling. Vi ser videre at rektor er ansvarlig for å rapportere avvik, og å sende inn internkontrollsystemet til skoleeier.

Den versjonen av *Internkontrollsystem* som kommunen sendte til Fylkesmannen i forbindelse med åpningen av tilsynet, var ikke oppdatert etter gjeldende oppl. kap. 9 A. Dette gjaldt blant annet skolens plikt til å iverksette tiltak, og å lage en aktivitetsplan dersom en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller om undersøkelsene viser det samme, da det i internkontrollskjemaet står: «skriver skolen konsekvent aktivitetsplan ved alle henstillinger etter § 9a-3?».

Vi gjorde under intervjudagen kommunenivået oppmerksom på at spørsmålene i kommunens system ikke var endret i tråd med lovendringen i oppl. kap 9 A, slik at elevens rett til et trygt og godt skolemiljø iht. oppl. § 9 A-2 og skolens plikt til å følge med, evt. gripe inn, varsle, undersøke, i henholdsvis oppl. § 9 A-4, første, andre og tredje ledd, ikke kom tydelig fram. Under intervjuer ble det sagt at kommunen ikke hadde rukket å oppdatere lovteksten i rutinen, men at de forholdt seg til gjeldende regelverk da de innhentet informasjonen, via internkontrollskjema.

Sarpsborg kommune har den 28. juni 2019 sendt inn internkontrollsystem som viser til de gjeldende reglene. Kommunen har også sendt inn et eksempel på skoleeiers tilbakemelding på rektors gjennomføring av internkontrollen. Det framgår at skoleeier har etterspurt skolens kontinuerlige og systematiske arbeid etter oppl. § 9 A-3, der virksomhetsleder har meldt inn at de har en praksis, rutiner og dokumentasjon som oppfyller lovverket i forhold til nevnte paragrafer i opplæringsloven etterspurt i internkontrollen. Det framgår videre at skoleeier ønsker å se dokumentasjon på hvordan skolen ivaretar kravene som følger av oppl. § 9A-3, og at skolen skal få en frist på seg til å sende dokumentasjonen til skoleeier.

Internkontrollvurderingen som ble mottatt av Fylkesmannen den 28. juni, er oppdatert i henhold til gjeldende regelverk, ved at skolen blant annet blir spurt om den konsekvent skriver aktivitetsplaner når det gjøres tiltak i en sak.

Når det gjelder de ansattes plikt til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke står det: «Er de ansatte tilstrekkelig informert om sin plikt til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke?», etterfulgt av «grønt lys». Etter det Fylkesmannen kan se blir det ikke etterspurt eksempler på hvordan de voksne ved skolen følger med, varsler, undersøker og griper inn. Det blir heller ikke spurt om eksempler på hvordan de som arbeider ved skolen praktiserer den enkelte delplikten. Når kommunen etterspør de ulike delpliktene samlet, og ikke innhenter informasjon om hvordan skolen oppfyller hver enkelt aktivitetsplikt, anser Fylkesmannen at det blir vanskelig for kommunen å fange opp om skolens praksis er i tråd med kravene til den enkelte delplikten henholdsvis å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette i gang tiltak.

Ifølge dokumentasjonen og intervjuer er skoleeier kopimottaker på alle saker som blir sendt til Fylkesmannen, som følger hele saken, og deler erfaringene fra enkeltsakene med alle rektorene på *Fagsamlingene*. Det er bra at kommunen deler erfaringer en skole har fra Fylkesmannens saksbehandling med andre skoler. Det kan imidlertid være tilfeldig om elever/foresatte melder sak til Fylkesmannen, eller ikke, og det er viktig at kommunen og skolene har et system som fanger opp at elever ikke har det trygt og godt på skolen, ved at systemet sørger for at de ansatte på skolen følger med, evt. griper inn, varsler, undersøker og iverksetter tiltak, slik at elevene for oppfylt sin rett til et trygt og godt skolemiljø.

Etter Fylkesmannens vurderinger innebærer ikke de ovennevnte ordningene at skoleeier selv aktivt nok skaffer seg informasjon om skolens praksis. Vi anser at kommunen som skoleeier må innhente informasjon om skolens praksis generelt, uavhengig av at skolen rapporterer om enkeltsaker i møter eller gjennom ulike rapporteringssystemer.

Etter vår vurdering kan kommunen som skoleeier kan skaffe seg informasjon om skolens praksis blant annet ved at den gjennomfører stikkprøver for eksempel ved at den kontrollerer elevmapper, og kvaliteten på elevens aktivitetsplan. Når det gjelder oppl. kap. 9 A vil det sannsynligvis være nødvendig å innhente hele elevmapper, da det sannsynligvis ikke vil være tilstrekkelig å sjekke bare kvaliteten på aktivitetsplanen, for å kunne fange opp skolens terskel for når den anser at det er en oppl. kap. 9 A sak, om skolen følger med godt nok, griper inn hvis nødvendig, varsler, undersøker raskt og grundig nok, lager aktivitetsplan, og setter i gang tiltak for å sikre at eleven får det trygt og godt.

I Årshjul for internkontroll framgår det at skoleeier kan gjennomføre stikkprøver for å kontrollere om skolen oppfyller de ulike delpliktene av skolens aktivitetsplikt som følger av oppl. kap. 9 A. Vi har imidlertid ikke informasjon i saken som tyder på at dette har skjedd i praksis. Under intervjuene ble det imidlertid nevnt *Skolevandring* og skolebesøk på skolene.

Når det gjelder *Skolevandringene* er rektor som nevnt ansvarlig for disse. Selv om det under intervjuene ble uttrykt at oppl. kap. 9 A var et av temaene i skolevandringene, kan det av dokumentasjonen se ut til at *Skolevandringen* først og fremst gjelder elevenes resultater og kvaliteten på opplæringen. Fylkesmannen anser at skolevandringene er egnet til å gi informasjon om hvordan skolen forvalter oppl. kap. 9 A, men kan ikke se av dokumentasjonen at Skolevandringen for eksempel foregår i overgangssituasjoner og i friminuttene, og at formålet er å fange opp skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet.

Når det gjelder skolebesøk ble det uttrykt at kommunen var på besøk på skoler og hadde samtaler med elever og foreldre. Det ble også uttrykt at kommunenivået sjekket om skolene kunne ha en for høy terskel for å opprette en kap. 9 A sak, og at kommunenivået kartlegger om det var noe i sakene de kunne ha oppdaget tidligere, samt at kommunenivået arbeider forebyggende, og kobler seg på individualsakene.

Når det gjelder dokumenttilsyn, og samtaler i forbindelse med gjennomgang av dokumentene er dette også egnede måter og innhente aktiv informasjon på.

Selv om det ble uttrykt i intervjuer at kommunenivået var i gang med å innhente rutinene fra Borgen skole, at de var med på skolevandring, og at de har vært og pratet med elever og foresatte på skolene, har vi ikke sett konkrete eksempler på at skoleeier aktivt innhentet informasjon om hvordan Borgen skole har oppfylt de ulike delpliktene i skolens aktivitetsplikt. Skoleeier sa også under intervjuene at de ikke hadde noen bekymringer for hvordan Borgen skole oppfylte oppl. kap. 9 A.

Fylkesmannen vurderer på bakgrunn av dette at skoleeier ikke har innhentet nok informasjon om Borgen skole sin praktisering av de ulike delpliktene i aktivitetsplikten, og om praksisen oppfyller de rettslige kravene til delpliktene å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette i gang tiltak.

På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at skoleeier heller ikke har innhentet tilstrekkelig informasjon om hvordan elevene opplevde at Borgen skole ivaretok aktivitetsplikten.

Konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

5.1.2 Plikten til å innhente elevenes synspunkter, jf. Barnekonvensjonen art. 12

5.1.2.1 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger i foreløpig rapport

Skoleeier svarer i RefLex at informasjonen innhentes via elevundersøkelsen som blir gjennomgått og analysert ved virksomhet kompetanse og kvalitet oppvekst. De viser også til oppfølgingsamtaler med elever ved skolene i etterkant av elevundersøkelsen, og som ledd i skolevurderingen der de også kan lage mer utfyllende spørsmål for å innhente informasjon. Siden 5. og 6.trinn også gjennomfører undersøkelsen i tillegg til 7. og 10.trinn henter kommunen inn mer informasjon enn de er pålagt.

Under intervju uttrykker skoleeier at de bruker *SurveyMonkey* for å hente inn elevstemmen. Når det gjelder kap. 9 A ser de primært på elevundersøkelsen, men de får også inn elevstemmen ved at skolen har *klasse-trivsel.no*. De kan også innhente ekstra informasjon fra elevene, dersom de vurderer at det finnes en risiko for lovbrudd på skolen.

Rektor svarer i RefLex at *Enhet kompetanse og kvalitet oppvekst* følger med på resultatene for elevundersøkelsen. Når skoleeier gjennomfører skolevurdering for den enkelte skole, spør de elevene om elevenes trivsel og grad av medbestemmelse.

Under intervju uttrykte rektor at skolen er i prosess med å starte en undersøkelse på 1. - 4.trinn for å kunne følge med på skolemiljøet når de ikke har Utdanningsdirektoratets elevundersøkelse, og at de brukte *klasse-trivsel.no*. Hun uttrykte også at skoleeier fulgte med på elevundersøkelsen.

I den skriftlige undersøkelsen vi gjennomførte i forkant av intervjuene og under intervjuene ble det gitt uttrykk for at de voksne på skolen ofte ikke fikk med seg det som skjedde for eksempel i overgangssituasjoner og på steder i skolegården. Blant annet fordi de voksne ofte stod i en klynge og pratet sammen, og ikke var på de stedene i skolegården, som det skjedde en del. Det ble gitt uttrykk for at de voksne ofte grep inn når elevene hadde dårlig språkbruk, men at de ikke hadde grepet inn når det var slåssing, blant annet fordi de tenkte at det var lekeslåssing. De ga også uttrykk for at de voksne skulle ha fått med seg mer av det som skjedde, og skulle ha grepet inn, for å få stoppet hendelsene.

Under intervjuene ble det også gitt uttrykk for at skolen ikke gikk igjennom resultatene fra elevundersøkelsen med elevrådet.

Når det gjelder *klasse-trivsel.no* var det en del som brukte denne undersøkelsen, og syntes at den var nyttig for å få fram elevens stemme, mens andre ikke nevnte *klasse-trivsel.no* i det hele tatt.

Selv om skoleeier uttrykte at de har vært tett på skolene, og har innhentet elevens stemme ved hjelp av blant annet elevundersøkelsen og *klasse-trivsel*, er vår vurdering at skoleeier ikke har fanget opp at flere elever anså at de voksne på skolen ikke fulgte godt nok med på skolemiljøet, og at de ikke grep inn ved ulike situasjoner.

På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at skoleeier ikke har innhentet tilstrekkelig informasjon om hvordan elevene opplevde at Borgen skole ivaretok aktivitetsplikten.

5.1.3 Sarpsborg kommunes kommentarer etter foreløpig rapport

Sarpsborg kommune viser til Fylkesmannens tidligere tilsyn på forsvarlig system knyttet til elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering, og endelig rapport datert 4. april 2019 som konkluderte med at kommunens system på dette området oppfylte lovkravene.

Kommunen har i sin tilbakemelding til Fylkesmannen kommentert faktafeil i den foreløpige rapporten.

Kommunen beskriver at innholdet i sjette avsnitt på s. 51 er noe uklart, og presiserer at kommunalt nivå er med på skolevandring.

5.1.4 Fylkesmannens vurdering etter tilbakemelding fra kommunen

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at dette tilsynet ikke dekker de samme områdene i opplæringsloven som tilsynet hvor det forelå endelig rapport 4. april 2019. I det forrige tilsynet undersøkte Fylkesmannen kommunens forsvarlige system hva gjelder elevenes utbytte av opplæringen, mens temaet for dette tilsynet er kommunens forsvarlige system hva gjelder aktivitetsplikten, jf. opplæringsloven § 9 A-4.

Fylkesmannen har rettet opp det som skoleeier har kommentert som faktafeil i foreløpig rapport.

Vi legger til grunn at skoleeier gjennomfører skolevandring, jf. sjette avsnitt s. 51 i foreløpig rapport og at dette er positivt. Ut fra det Fylkesmannen kan se av dokumentet skoleeier har lagt ved *Årsplan for internkontroll i grunnskolene i Sarpsborg Kommune Opplæringsloven § 13-10*, ser det ut til at det er virksomhetsleder som har ansvar for å utarbeide plan for skolevandring, og gjennomføring av skolevandring, mens Virksomhet kompetanse og kvalitet oppvekst kan bistå enhetsleder. Etter vår vurdering ser det videre ut til at formålet med *Skolevandringen* først og fremst er å fange opp elevenes resultater og kvaliteten på opplæringen, og ikke skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet.

For øvrig kan vi ikke se at kommunens kommentarer endrer vår vurdering fra foreløpig rapport.

Konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

5.1.5 Plikten til å innhente informasjon om hvordan skolen oppfyller den skjerpede aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9 A-5

5.1.5.1 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer kommunen at skolen informerer skoleeier i saker der elever opplever at en ansatt krenker en eller flere elever. Skoleeier følger deretter opp saken i samarbeid med skolens rektorer og kommunens personalavdeling. Det er tett dialog mellom skoleeier og skolens ledelse når det gjelder å ivareta aktivitetsplikten i slike saker. Kommunen viser blant annet til kommunale prosedyrer for skolens oppfølging av elevenes skolemiljø etter oppl. kap. 9 A og kommunale prosedyrer for skolene ved alvorlige mobbesaker som krever ekstern bistand.

Skoleeier uttrykte under intervjuet at de ikke hadde noen bekymringer når det gjaldt Borgen skole, og ikke hadde mottatt noen varsler fra rektor.

Fylkesmannen kan ikke se at Sarpsborg kommune i sitt internkontrollsystem har spurt om skolen har mistanke eller kjennskap til at elever har blitt krenket av noen som arbeider på skolen. Ellers viser Fylkesmannen til sine vurderinger ovenfor.

Etter Fylkesmannens vurdering har ikke Sarpsborg kommune innhentet tilstrekkelig informasjon om skolens praksis rundt mistanke eller kjennskap til om noen voksne på skolen har krenket elever.

Konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt

5.1.5.2 Fylkesmannens konklusjon

Skoleeier oppfyller ikke kravet i opplæringsloven § 13-10 andre ledd om å skaffe seg informasjon om:

1. Hvordan skolene oppfyller plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
2. Hvordan elevene opplever at skolene ivaretar aktivitetsplikten.
3. Hvordan skolene oppfyller plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker én eller flere elever.

5.2 Plikten til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket

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

Skoleeier må bruke informasjonen den innhenter om skolens praksis til å vurdere om praksisen er i samsvar med opplæringsloven med forskrift.

5.2.1 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Skoleeier viser i RefLex til den kommunale prosedyren for oppl. kap. 9 A, og svarer at de bruker informasjonen de får om skolens praksis via systemet for internkontroll. De samler inn informasjon fra enkeltsaker. Disse danner grunnlag for veiledning og oppfølging på ledermøter/samlinger. Direktør oppvekst v/rådgivere stab bruker informasjon fra enkeltsaker til å revidere maler og systemer til beste for å oppfylle plikten.

Under intervju ble det uttrykt at skoleeier vurderer risiko via blant annet rutine med *Risk manager*. De vurderer også risiko ut fra de 9 A - sakene som de får informasjon fra skolene om at Fylkesmannen er involvert i, og vurderer om det er noen de skal følge opp ekstra. Det gjelder også fra skoler der de får få saker fra. Kommun nivået følger hele saksgangen i enkeltsakene.

Skoleeier har sannsynliggjort at den vurderer skolens praksis gjennom samtaler med den enkelte rektor, og gjennom å delta på drøftelser om aktivitetsplikten på fagsamlinger og i ledermøter. Skoleeier vurderer også skolens praksis når får kopi av enkeltsaker. Videre blir skolens praksis nøye vurdert gjennom interne internkontroller.

Fylkesmannen har under tilsynet avdekket at skolen har hatt for høy terskel for når skolen behandler en sak etter oppl. kap. 9 A. Dette har blitt videreformidlet til skoleeier.

Under intervjuet uttrykte skoleeier at alle elever hadde rett til et trygt og godt skolemiljø, redegjorde for innholdet i de ulike delpliktene og de rettslige kravene. Skoleeier uttrykte at det skal settes i gang tiltak som sikrer at skolen gjør det som rimelig kan forventes for at elever får en opplevelse av å ha det trygt og godt på skolen. Etter vår vurdering er skoleeiers forståelse av regelverket i tråd med de rettslige kravene til de ulike delpliktene og innholdet i oppl. kap. 9 A.

Etter Fylkesmannens vurdering er også samarbeid med skolene, og vurdering av tilbakemeldinger fra saker som skolene i kommunen har hatt hos Fylkesmannen, opp mot den praksisen til den enkelte skole, en egnet måte å vurdere skolens praksis på.

Vi vurderer også at skoleeier har brukt den informasjonen om skolens praksis som har vært tilgjengelig for dem, til å vurdere om skolene har oppfylt delpliktene i oppl. kap. 9 A eller ikke.

På bakgrunn av ovenstående anser Fylkesmannen at Sarpsborg kommune har vurdert om skolene sitt arbeid er i samsvar med de rettslige kravene til skolens aktivitetsplikt, og de ulike delpliktene som følger av oppl. § 9 A-4.

5.2.2 Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt

5.3 Plikten til å endre praksis dersom det er nødvendig

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

5.3.1 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Skoleeier svarer i RefLex at systemet avdekker forhold som er i strid med regelverket ved at skoleeier bistår og følger opp konkrete saker ved skolene, og i forbindelse med internkontrollen, elevundersøkelsen og foreldreundersøkelsen. I tillegg veileder direktør oppvekst v/ rådgivere virksomhetene i deres arbeid med enkeltsaker. Dette arbeidet gjøres ved at kommunen lager felles maler som revideres etter erfaring, og gjøres ved å veilede og å følge opp enkeltskoler i konkrete saker. I tillegg er dette tema ved virksomhetsbesøk. Skoleeier viser til vedlegget *Besøk på enhetene høst 2018 - Kvalitet* og veiledende oversikter utarbeidet til skolene *Aktivitetsplikten - en oversikt* og *Veiledende skisse til svarbrev til f.m - innhenting av opplysninger*. De viser også til ulike samlinger som kommunenivået har hatt for å gi de som arbeider på skolene kompetanse om hva som skal til for å oppfylle de kravene som følger av aktivitetsplikten.

Under intervju ble det uttrykt at en fra staben blant annet har som oppgave å veilede skolene i enkeltsaker som de får kopi av. De følger enkeltsakene hele veien, og kartlegger om det er noe kommunenivået kunne ha oppdaget tidligere. De kommer med endringer på skolene når de ved gjennomgang av sakene ser at skolene ikke oppfyller aktivitetsplikten. I tillegg til at kommunenivået følger individualsakene, har de også oversikt over sakene på gruppenivå. De uttrykte også at kommunen har en Tett på-plan, som handler om forebyggende arbeid.

Rektor svarer i RefLex at skoleeier vil følge opp dersom de ønsker mer informasjon om hvordan skolen oppfyller aktivitetsplikten. En person i staben til kommuneområdet oppvekst følger opp og bistår skolen i saker om skolemiljø. De har for eksempel bidratt til at aktivitetsplaner blir fylt ut på en god måte, og har gått gjennom rutiner med skolen.

Under intervju uttrykker rektor at skoleeier følger med på elevundersøkelsen, men at det ikke har vært noen konkret oppfølging fra skoleeier om å bidra til endring av skolens oppl. kap. 9 A

arbeid. De har imidlertid på generelt grunnlag gjort endring på bakgrunn av vedtak fra Fylkesmannen.

Etter Fylkesmannens vurdering er felles kommunale prosedyrer, gjennomgang av disse, samt tett dialog med skolene i ulike samhandlingsarenaer og på den enkelte skole, egnede måter å følge opp at skolene endrer praksis i tilfeller der dette er nødvendig. Det samme gjelder samlinger for å øke kompetansen til de som arbeider ved skolene. Det ble også uttrykt under intervjuene at skoleeier ville iverksette tiltak for å endre skolens praksis, slik at praksisen ble i tråd med oppl. kap. 9 A.

Etter Fylkesmannens vurdering iverksetter skoleeier egnede tiltak for å sørge for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig.

5.3.2 Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

5.3.3 Er skoleeierens system som helhet forsvarlig?

For at systemet skal være forsvarlig, må skoleeier innhente og vurdere informasjon om skolens praksis jevnlig. Samtidig må systemet være fleksibelt, slik at skoleeier har anledning til å innhente og vurdere informasjon når risikoen tilsier det. Kommunen må også være kjent med hva som er passende rettetiltak og være i stand til å gjennomføre disse tiltakene. Hva som skal til for at arbeidet med rettetiltak skal være forsvarlig, vil variere ut fra kommunens kjennskap til skolene. Hvis brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli rettet, er ikke systemet forsvarlig.

5.3.3.1 Fylkesmannens vurderinger

Vi har over konkludert med at Sarpsborg kommune som skoleeier ikke aktivt og ofte nok har innhentet opplysninger for å få avdekket om Borgen skole sin praksis rundt de ulike delpliktene, er i tråd med de rettslige kravene i oppl. kap. 9 A. Etter vår vurdering har dermed ikke skoleeier sørget for å ha tilstrekkelig kunnskap om skolens praksis når kommunen skal vurdere om skolen har oppfylt alle delene av aktivitetsplikten.

Dette gjør at regelverksbrudd på Borgen skole kan ha foregått over tid, uten at disse har blitt avdekket av skoleeier. Det vil også være vanskelig for skoleeier å finne passende rettetiltak, og få sørget for varige endringer når praksis tilknyttet aktivitetsplikten bryter med regelverket.

Fylkesmannen vurderer på bakgrunn av dette at kommunens system som helhet ikke er forsvarlig.

Sarpsborg kommune som skoleeier har ikke et forsvarlig system for å innhente informasjon om skolens praksis og vurdere om skolene oppfylder kravene i regelverket og for å følge opp resultatene fra disse vurderingene, jf. oppl. § 13-10 andre ledd.

Konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

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

Fylkesmannen har konkludert med at Sarpsborg kommune ikke innhenter tilstrekkelig informasjon om skolens praksis knyttet til aktivitetsplikten. Fylkesmannen vurderer at Sarpsborg kommune som skoleeier har brukt den informasjonen de har innhentet til å vurdere

om skolens praksis er i tråd med regelverket. Etter Fylkesmannens vurdering iverksetter kommunen tiltak i de tilfeller der de oppdager at skolene praksis ikke er i tråd med regelverket.

Fylkesmannen vurderer likevel at skoleeiers system som helhet ikke er forsvarlig.

Det rettslige kravet til et forsvarlig system er derfor ikke oppfylt.

6 Forhåndsvarsel om pålegg om retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 2 til og med 5 konstatert brudd på regelverket. Dette er et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16.

I denne rapporten gir Fylkesmannen Sarpsborg kommune frist til å rette lovbrudd, jf. oppl. § 14-1, første ledd, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 11. mai 2020.

Sarpsborg kommune må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at lovbruddene er rettet, og en redegjørelse for hvordan lovbrudd er rettet.

Hvis kommunen ikke har rettet regelverksbruddene innen fristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som kan klages på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg kan bli aktuelle å vedta:

Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning

Kommunen må sørge for at skolen sikrer at den enkelte elevs utbytte av opplæringen blir systematisk vurdert og fulgt opp, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11 fjerde ledd, jf. opplæringsloven § 1-3 jf. § 5-1 og 5-4 første ledd tredje punktum. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

1. har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
2. har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres vurdering av arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljøet.
3. gjennomfører tiltak i de tilfeller det avdekkes at elevene ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

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

1. alle som jobber på skolen, følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og at de følger spesielt godt med på elever med en særskilt sårbarhet.
2. alle som jobber på skolen, griper inn mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, dersom det er mulig.
3. alle som jobber på skolen, varsler rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og at de varsler så raskt som saken tilsier.
4. skolen undersøker saken når skolen har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
5. skolen setter inn egnede tiltak dersom en elevs rett til et trygt og godt skolemiljø ikke er oppfylt.

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

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

1. alle som jobber på skolen varsler rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever, eller at de varsler direkte til skoleeieren dersom mistanken gjelder en i skoleledelsen.
2. skolen undersøker saken ved mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever, og at saken undersøkes straks.

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

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

1. innhente tilstrekkelig informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
2. innhente tilstrekkelig informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker én eller flere elever.

7 Skoleeiers frist til å rette

Som nevnt i kapittel 6 har Sarpsborg kommune fått frist til å rette lovbruddene som er konstatert i denne tilsynsrapporten.

Frist for retting er 11. mai 2020.

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

Fylkesmannen i Oslo og Viken

Vedlegg:

Liste over dokumentasjon

Spørreundersøkelse til elever

Vedlegg:

Liste over dokumentasjon

Fra lærerne - mellomtrinn

- §9a prosedyrer kommunal
- A - MAL FOR AKTIVITETSPLAN oppl. § 9A-4-4
- A -Tiltakskjedemodellen - skolens rutine
- B - MAL EVALUERING AV AKTIVITETSPLAN oppl.
- C - bank med ideer til aktivitetsplan
- D - Registreringsskjema for hendelser
- Framgangsmåte for å lage aktivitetsplan
- HANDLINGSPLAN - TETT PÅ I BARNEHAGER OG SKOLER
- Handlingsplan mot mobbing 201819
- Kartlegging læringsmiljø 3.7.trinn mobbing
- Kartlegging læringsmiljø 3.7.trinn trivsel
- Mal for undersøkelsesfase
- Oppslag alle ansatte
- Oversikt over praksis knyttet til kap.9A
- Plan for å følge med på læringsmiljøet
- Registrering av aktivitet for gjennomføring av rutine
- Risikovurdering av uønskede hendelser hos barn/elever
- Rutine for utviklingssamtaler
- Skjema for utviklingssamtale 1.trinn - foresatte
- Skjema for utviklingssamtale 1.trinn - lærer
- Skjema for utviklingssamtale 2.-7.trinn - foresatte
- Skjema for utviklingssamtale 2.-7.trinn - lærer
- Skolens vurderingspraksis knyttet til forskriften
- Sosial læreplan 2018-19
- Årshjul skolebasert vurdering for Borgen barneskole

Fra lærerne - småskoletrinn

- §9a prosedyrer kommunal
- A - MAL FOR AKTIVITETSPLAN oppl. § 9A-4
- A -Tiltakskjedemodellen - skolens rutine
- B - MAL EVALUERING AV AKTIVITETSPLAN oppl.
- B- Tiltaksplan tiltakskjedemodellen nivå 1
- C - Bank med ideer til aktivitetsplan
- C - PEDAGOGISK KARTLEGGING i tiltakskjedemodell
- D - Registreringsskjema for hendelser
- D- Møtemal og tiltaksplan tiltakskjedemodellen nivå 2
- Felles skriv til hjemmet om utviklingssamtalen
- Handlingsplan mot mobbing 201819
- Oppslag alle ansatte

- Plan for å følge med læringsmiljøet trinn 1-4
- Risikovurdering av uønskede hendelser hos barn/elever
- Rutine for utviklingssamtaler
- Skjema for utviklingssamtale 1.trinn - foresatte
- Skjema for utviklingssamtale 1.trinn - lærer
- Skjema for utviklingssamtale 2.-7.trinn - foresatte
- Skjema for utviklingssamtale 2.-7.trinn - lærer
- Sosial læreplan 2018-19
- Veileder i samhandling om barn og unge det er knyttet bekymring til

Fra rektor

- §9a prosedyrer kommunal
- A - MAL FOR AKTIVITETSPLAN oppl. § 9A-4
- A-Tiltakskjedemodellen - skolens rutine
- Avtale alternativ skolearena
- B - MAL EVALUERING AV AKTIVITETSPLAN oppl.
- B- Tiltaksplan tiltakskjedemodellen nivå 1
- Beskrivelse av ressursteam og arbeidsmodell
- Besøk på enhet h-2018 Internkontroll
- Brosjyre over arbeidsseminar og nettverk 2018 - 2019
- C - Bank med ideer til aktivitetsplan
- C - PEDAGOGISK KARTLEGGING i tiltakskjedemodell
- D - Registreringsskjema for hendelser
- D- Møtemal og tiltaksplan tiltakskjedemodellen nivå 2
- Eksempel aktivitetsplan
- Felles skriv til hjemmet om utviklingssamtalen
- FORELDREROLLENE VED BORGEN SKOLE
- Framgangsmåte for å lage aktivitetsplan
- Gjennomføring av ROS analyse - kort beskrivelse (1)
- Gjennomføring av ROS analyse - kort beskrivelse
- Gjennomføringsplan for elevundersøkelsen og foreldreundersøkelsen
- HANDLINGSPLAN - TETT PÅ I BARNEHAGER OG SKOLER (1)
- HANDLINGSPLAN - TETT PÅ I BARNEHAGER OG SKOLER
- Handlingsplan mot mobbing 201819
- Hjelpeord til bruk i IOP og årsrapport
- Innkalling lese- og regneplanleggingsmøte
- Internkontrollskjema 2019
- Kopi fra OneNote
- Leseplanleggingsmøte vedlegg 4
- Leseutviklingsmodell med beskrivelse
- Læringsplan uke 13
- Mal for undersøkelsesfase
- Melding om skadeavvergende tiltak - Mal (1)
- Ny mal for årshjul skolevandring
- Om å skrive årsrapport for spesialundervisning
- Oppslag alle ansatte
- Ordensreglement for Borgen skole 2018-19
- Oversikt over praksis knyttet til kap.9A
- Plan for å følge med på læringsmiljøet

- Prosedyre for skolene ved alvorlige mobbesaker som krever ekstern bistand
- Prosedyre for registrering og oppfølging av fravær hos elever i grunnskolen
- Påmelding nettkurs Skolemiljø og krenkelser
- Rapportering på oppfølging Borgen barneskole
- Registrering av aktivitet for gjennomføring av rutine
- Risikovurdering av uønskede hendelser hos barn/elever
- Rutine for utviklingssamtaler
- Rutiner nasjonale prøver barnetrinn
- Rutiner når skoleledelsen er fraværende
- Skisse for tilpasset opplæring for elever med dysleksi
- Skjema for utviklingssamtale 1.trinn - foresatte
- Skjema for utviklingssamtale 1.trinn - lærer
- Skjema for utviklingssamtale 2.-7.trinn - foresatte
- Skjema for utviklingssamtale 2.-7.trinn - lærer
- Skoleeiers ansvarlige system i Sarpsborg
- Skolens rutiner for nasjonale prøver
- Skolens vurderingspraksis knyttet til forskriften
- Skoleomfattende prosedyrer Borgen skole
- Sosial læreplan 2018-19
- Staveutviklingsmodell med beskrivelse
- Strategiplan virksomhetsplan Borgen 2018-2022
- Tilpasset opplæringsplan for elever med ADHD
- Tiltaksteam
- Tiltaksteam
- Veileder i samhandling om barn og unge det er knyttet bekymring til
- Årshjul skolebasert vurdering for Borgen barneskole
- Årshjul skolevandring 2019-20

Fra skoleeier

- A - MAL AKTIVITETSPLAN Opplæringsloven § 9 A-4
- Aktivitetsplikten - en oversikt
- B - MAL EVALUERING AV AKTIVITETSPLAN oppl.
- Besøk på enhet h-2018 Internkontroll
- Besøk på enhet h-2018 Kvalitet
- Brosjyre over arbeidsseminar og nettverk 2018 - 2019
- Eksempel rapport skolevurdering
- Erfaringsseminar mobbing
- Etterutdanningstilbud S.k 20182019
- Etterutdanningstilbud S.k 20192020
- HANDLINGSPLAN - TETT PÅ I BARNEHAGER OG SKOLER
- Henvendelse på bakgrunn av resultater
- Internkontrollskjema 2019 §13-10
- Kompetanse for kvalitet i Sarpsborgskolen
- Kvalitetsmelding grunnskole
- Lederavtale mellom direktør og virksomhetsleder
- Ledersamling 28.2-1.3.2019
- Leseplanleggingsmøte 2.trinn - eksempel
- Leseplanleggingsmøte 8.trinn - eksempel
- Mal for internkontroll - Opplæringsloven § 13.10
- Mal for leseplanleggingsmøter S. kommune

- Møteinnkalling barneskolene
- Oppfølging nasjonale prøver 5.trinn
- Oppvekstplanen
- Oversikt 9a-saker hos fm
- Presentasjon ledersamling 2019
- Prosedyre for oppfølging av elevenes skolemiljø
- Prosedyre for Samhandlingsteam for barn og unge
- Prosedyre for skolene ved alvorlige mobbesaker
- rapportering gjennomført skolevandring
- Registrering av avvik på tjenestekvalitet i kommuneområde oppvekst - skole
- Resultatoppfølging Borgen barneskole
- Rutiner nasjonale prøver barnetrinn
- Skoleeiers forsvarlige system
- Status--krav-til-aktivitetsplan Fylkesmannen i Østfold
- Tiltakskjedemodellen anvendt på skolenivå
- Ungdommens Bystyre - møteplan
- Veiledende mal svarbrev til FM - innhenting av opplysninger
- Veileder i samhandling om barn og unge det er knyttet bekymring til
- Veileder skolevurdering oppdatert 3.1.2019
- Årshjul internkontroll
- Årshjul kartlegging
- Årshjul skolevandring

På forespørsel har Fylkesmannen i ettertid fått tilsendt følgende dokumenter:

Fra rektor

- To meldinger om skadeavvergende tiltak
- Referat fra møte vedr. hendelse med elev

Fra skoleeier

- Sjekkliste for egenkontroll av sikkerhet og helsemessig beredskap i barnehager og skoler
- Oversikt 9A-saker hos FM
- 2018-2018 klagesaker §9A
- Tilbakemelding interkontroll
- Oversikt pr juni 2019

Spørsmål til elever på 5.- 7. trinn ved Borgen barneskole

1. Hvilket trinn går du på?

- 5. trinn
- 6. trinn
- 7. trinn

2. Synes du de voksne på skolen bryr seg om elevene?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

3. Tror du de voksne får det med seg dersom noen elever ikke har noen andre å være sammen med?

- Ja
- Nei
- Noen ganger
- Vet ikke

4. Tror du de voksne får det med seg dersom noen elever blir plaget eller mobbet?

- Ja
- Nei
- Noen ganger
- Vet ikke

5. Griper de voksne inn dersom de ser at noen elever plager noen andre elever?

- Ja
- Nei
- Noen ganger
- Vet ikke

6. Er det noen steder hvor de voksne har mindre kontroll på hva som skjer mellom elevene?

- I skolens uteområde
- I timene før lærerne kommer inn
- I garderoben/gangen
- Andre steder
- Nei, de har kontroll overalt

7. Har du noen å snakke med dersom du ikke har det bra på skolen?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

8. Tror du at skolen gjør noe med det, hvis en elev forteller en voksen at han eller hun ikke har det bra?

- Ja, alle voksne
- Ja, de fleste voksne
- Nei, nesten ingen voksne
- Vet ikke