



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø

Viken fylkeskommune og Frederik II videregående skole





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Viken fylkeskommune. Temaet for tilsynet er fylkeskommunens arbeid for et trygt og godt skolemiljø (skolemiljø og kommunens internkontroll). Under dette temaet kontrollerer vi om den gjennom sin internkontroll sikrer at skolen oppfyller varslingsplikten og undersøkelsesplikten i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.¹

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

Viken fylkeskommune har rutiner for varsling, undersøkelse og dokumentasjon i skolemiljø saker, men vi ser at skolen i liten grad benytter seg av disse. Fylkeskommunen gjør heller ikke konkrete risikovurderinger på disse tre områdene. Fylkeskommunen har påbegynt et arbeid hvor de ønsker å avdekke feil i skolenes regelverksetterlevelse.

Statsforvalteren har konkludert med at Viken fylkeskommune ikke har internkontroll som sikrer skolens regelverksetterlevelse på områdene varslingsplikt og undersøkelsesplikt i skolemiljø saker.

Vi ser at rektor varsler skoleeier i alvorlige saker og skolen dokumenterer i tillegg varsler. De ansatte varsler likevel ikke i alle saker, eller i tide.

Når det gjelder plikten til å undersøke har vi kommet til at skolen undersøker saken snarest når det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi har imidlertid konkludert med at skolen ikke undersøker straks dersom det er ansatte ved skolen som er oppgitt å krenke elever, og skolen gjør heller ikke de undersøkelsene som med rimelighet kan forventes av dem. Vi har videre vurdert at skolen ikke har dokumentert hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Når det gjelder elevens rett til å bli hørt, ser vi at skolen er opptatt av å ivareta elevene i saker som berører dem.

Regelverksbrudd

I de tilfeller der vi konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som regelverksbrudd. Dette gjøres uavhengig av om det er forvaltningsloven, opplæringsloven eller tilhørende forskrifter, som er brutt.

Vi har varslet to pålegg om retting og ni korreksjonspunkter i denne rapporten. Nærmere om hva disse påleggene innebærer kommer frem under rapportens punkt 3.

Status på rapporten og veien videre

Viken fylkeskommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten.

Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 01.05.2023.

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



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Viken fylkeskommune	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2 Skolemiljø og internkontroll	5
2.1 Rettslige krav	5
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten?.....	7
2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjons-plikten ikke blir oppfylt?	15
2.2.3 Varsler alle som arbeider på skolen, ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen?	18
2.2.4 Varsler rektor til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev?.....	20
2.2.5 Varsler alle som arbeider på skolen, i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad? 21	
2.2.6 Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten?	23
2.2.7 Undersøker skolen saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?.....	23
2.2.8 Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen?	24
2.2.9 Gjennomfører skolen/skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?	25
2.2.10 Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten?.....	28
3 Statsforvalterens reaksjoner	30
4 Oppfølging av påleggene	30
5 Kommunen har rett til å klage	30
Dokumenter	32



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler.²

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

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

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

1.1 Kort om Viken fylkeskommune

Buskerud fylkeskommune, Akershus fylkeskommune og Østfold fylkeskommune ble den 01.01.2020 slått sammen til en fylkeskommune, Viken fylkeskommune.

Det er i dag 58 fylkeskommunale videregående skoler i Viken fylke, med omtrent 41 000 elever.

Frederik II videregående skole (heretter kalt Frederik II) er en skole med flere utdanningstilbud, hvor det går i underkant av 1100 elever.

1.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å varsle og undersøke der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.⁴

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

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

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Viken fylkeskommune i brev av 02.06.2022. Vi har undersøkt fylkeskommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om

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

³ Jf. oppl. § 13-10 første ledd.

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



skolemiljø samtidig. For å kontrollere dette har vi undersøkt praksisen til Viken fylkeskommune og Frederik II.

Fylkeskommunen ble pålagt å svare i RefLex og levere dokumentasjon til oss. Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra fylkeskommunen og skolen. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte og ledere på skolen, samt ansatte og ledere i fylkeskommunen. Vi har i tillegg snakket med et antall elever ved skolen. Våre vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på opplysninger vi har fått fra denne informasjonen.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 02.12.2022, og avholdt sluttmøte den 16.12.2022. Der presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Fylkeskommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet alle kommentarene under de aktuelle temaene, og endret der vi er enige i deres anførsler.

2 Skolemiljø og internkontroll

2.1 Rettslige krav

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.⁵ Retten er individuell, og det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt.

For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt.⁶ Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter som er plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. I dette tilsynet skal vi undersøke om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier varsler og undersøker dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen. Videre kontrollerer vi om kommunen sikrer at saken blir undersøkt ved mistanke om eller kjennskap til at det er en i skolens ledelse som står bak krenkelsen.

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

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

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

Kravet til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.⁷ Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal

⁵ Jf. oppl. §§ 9 A-1 og 9 A-2.

⁶ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

⁷ Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd.



være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, særpreg, aktiviteter og risikoforhold.⁸ Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt.

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

Kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet. Ut fra risikovurderingen skal kommunen vurdere hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige, og i hvilken grad de skal være skriftlige. Kommunen skal gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem. Kommunen må jevnlig skaffe seg oversikt over områder med risiko for avvik og sette inn tiltak for å forebygge og hindre regelverksbrudd. Kommunen må ha klare rapporteringslinjer, vurdere hvilke områder de skal følge med på, og hvordan de skal innhente informasjon eller bli informert av skolen. Kommunen må håndtere avvik på en måte som sørger for at regelverksbrudd både blir rapportert og fulgt opp. Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette må de avgjøre ut fra risikobildet og formålet med internkontrollen. Kommunen skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i skolen, evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. Kravene som er beskrevet i dette avsnittet kommer frem av kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstavene a-e, og må ses i sammenheng med kommuneloven § 25-1 første og andre ledd.

I tilsynet undersøker vi om kommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd,⁹ og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med skolemiljøet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

Plikten til å varsle

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.¹⁰ Tidspunktet for når rektor skal bli varslet, må vurderes konkret i den enkelte saken. Barnets beste vil være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

Hvis en som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen krenker en elev, skal vedkommende straks varsle rektor. I tillegg skal rektor varsle skoleeier. Dersom mistanken eller kjennskapen gjelder en i ledelsen på skolen, skal den som fikk mistanke om eller kjennskap til krenkelsen straks varsle skoleeier direkte.¹¹

Det stilles ingen formkrav til varslene. Alle som arbeider på skolen, må kjenne til hvordan og når varsling skal skje.

⁸ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

⁹ Jf. kommuneloven § 25-1.

¹⁰ Jf. oppl. § 9 A-4 andre ledd.

¹¹ Jf. oppl. § 9 A-5.



Plikten til å undersøke saken

Skolen skal snarest undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.¹² Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks. Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret.

Dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, skal skoleeier sørge for at undersøkelsene blir satt i gang straks.¹³

Undersøkelsen skal ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Skolen skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard er rimelig å forvente i den enkelte saken. For å kunne sette inn egnede tiltak til barnets beste i en konkret situasjon, må skolen gjøre nødvendige undersøkelser.

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem.¹⁴ Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Her er hensynet til barnets beste et viktig moment. Når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en eller flere elever, stilles det særlig skjerpede krav til fremdrift i saken. Dette står i oppl. § 9 A-5. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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

Kommunens organisering og internkontroll

Viken fylkeskommune har parlamentarisme. Det innebærer at det er politisk fylkesråd for utdanning og kompetanse som er øverste ansvarlig for administrasjonen. Organisasjonen er videre bygget opp med en fylkesdirektør for utdanning og kompetanse, denne svarer direkte til politisk nivå. Fylkesdirektøren leder to avdelinger (forvaltningsutvikling og kompetanseutvikling) og fire områdedirektører: midt, nord, sørvest og sørøst. Fylkesdirektøren er ansvarlig for saksfremlegg til fylkestinget på vegne av fylkesrådets forvaltning av skolemiljøet i fylket.

Områdedirektørene og avdelingslederne er i nivået under fylkesdirektøren. De seks lederne er sideordnede, og har egne ansvarsområder. Områdedirektørene har ansvar for skolene i sitt område, og personalansvaret for de respektive rektorene. Avdelingsdirektørene har ansvar for sine fagområder. Ansvaret for skolemiljøområdet ligger til områdedirektører og forvaltningsavdelingen.

¹² Jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd.

¹³ Jf. oppl. § 9 A-5.

¹⁴ Jf. Grunnloven § 104 og barne-konvensjonen art. 12, og oppl. § 9 A-4 femte ledd.



Egen ill.

Det er avdelingen for forvaltningsutvikling som har ansvaret for internkontrollen på skolemiljøområdet, og oppfølging av regelverket knyttet til dette. Ansvaret i avdelingen ligger til seksjon skoleforvaltning. Oppgavene for seksjonen forvaltes blant annet gjennom at rådgivere fra forvaltningsseksjonen er direkte knyttet til ett område og én områdedirektør. Rådgiverne deltar på møtene som områdedirektørene avholder med rektorene etter behov.

Den 01.01.2020 ble tre fylkeskommuner slått sammen til Viken fylkeskommune. To måneder etter at fylket var sammenslått ble landet rammet av koronapandemien, og administrasjonen ble sittende på hjemmekontor over en lang periode. Flere vi snakket med i forbindelse med tilsynet har uttrykt at dette påvirket samarbeidet på tvers i organisasjonen.

Våre observasjoner – Risikovurderinger

Risikovurderinger er en sentral del av internkontrollbestemmelsen,^{15, 16} og skal blant annet være en del av grunnlaget for utformingen av internkontrollen. Kommunen skal vurdere sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Hensikten med risikovurderinger er å kunne tilpasse omfang og innretning på internkontrollen, og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst.¹⁷ Det stilles ikke formkrav til risikovurderingene, men vurderingene må gjennomføres på en systematisk måte.¹⁸

Fylkeskommunen har sendt inn dokumentet «Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for Viken fylkeskommune». Av skolemiljørelaterte områder som er nevnt i denne inkluderes voldshendelser, ekstreme voldshendelser og trusler. Utløsende årsaker som er vurdert til å gjelde, er for eksempel sosialt utenforskap, mobbing etc. I intervju med representanter for fylkeskommunen, kom det frem at fylkeskommunen ikke har gjort konkrete risikovurderinger innenfor skolemiljøområdet. De opplyste likevel om at fylkeskommunen har flere måter å innhente informasjon om hvordan skolene jobber med skolemiljøet, for eksempel elevundersøkelsen, Ungdata, og handlingsplanen som skolene skal ha utarbeidet. Skolene utarbeider i tillegg årlige tilstandsrapport.

¹⁵ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

¹⁶ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.3.3.

¹⁷ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.3.3.

¹⁸ Jf. Prop.46 L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.



Videre kommer det frem i intervjuer at da Viken fylkeskommune ble opprettet i 2020, var rutiner for aktivitetsplikten en av de første rutinene som kom på plass fordi fylkeskommunen vurderte at dette var viktig. Det kommer også frem at det er gjort revidering av rutinene på bakgrunn av at fylkeskommunen har sett svakheter og/eller mangler.

Gjennom intervju og dokumentasjon kommer det frem at fylkeskommunen har tatt i bruk verktøyet RefLex for å innhente egenvurderinger og informasjon fra skolene i fylket. Informasjon inkluderer tilstandsrapport, elevundersøkelser og øvrig kunnskap forvaltningen har om skolen. Deltemaet som skal fylles ut i RefLex er det som omhandler aktivitetsplikten. Alle ledd i administrasjonen og ledelsen ute på skolene er informert om dette skriftlig, gjennom møter, og i forbindelse med forvaltningens skolebesøk. Arbeidet ledes av seksjon skoleforvaltning, og startet opp høsten 2020. Målet er at alle Vikens 58 skoler skal ha gjennomført RefLex og fått oppfølging innen våren 2023, jf. «RefLex seksjon skoleforvaltning». Deltakelse i første pulje var frivillig, men fordeling i ettertid er gjort av seksjonen. Områdedirektør fortalte i intervju at hun hadde flyttet tre av skolene frem i tid for gjennomføringen av RefLex, fra vinter 2023 til høst 2022. Skoleeier uttrykker, på ulike nivå i organisasjonen, at arbeidet med de første og frivillige skolene har avdekket feil i regelverksetterlevelsen.

Skolen svarer i RefLex at de ikke gjør egne risikovurderinger, men viser til rutiner for Viken fylkeskommune.

Våre vurderinger – Risikovurderinger

Statsforvalteren ser at fylkeskommunen er kjent med kilder den kan ta i bruk i sitt arbeid med å vurdere sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, blant annet statistikk og annet datagrunnlag. Vi er likevel ikke kjent med hvordan den bruker informasjonsgrunnlaget den har tilgang til, på en systematisk måte. Det er videre positivt at den benytter tidligere rutiner inn i utviklingen av nye rutiner. Vi er også kjent med at endringene av disse er kommet på bakgrunn av svakheter. Endringer kan sånn sett få effekt for å forebygge fremtidige regelverksbrudd.

Fylkeskommunen har valgt seg ut verktøyet RefLex som et ledd i internkontrollen på skolemiljøområdet. Arbeidet er i oppstarten, og så langt er det bare resultatene fra et fåtall skoler som foreligger. Det er derfor vår vurdering at arbeidet med å forebygge fremtidige feil og mangler gjennom å bruke RefLex, er i prosess. Arbeidet så langt viser at feil er avdekket, og sånn sett redusert fare for svikt eller regelverksbrudd. Samtidig viser dette at det er sannsynlig at andre skoler også har feil praksis, noe systemet ennå ikke har avdekket. Statsforvalteren vurderer at det er positivt at fylkeskommunen benytter seg av verktøyet RefLex, da det kan være egnet for å avdekke feil regelverksetterlevelse.

Gjennomføringen av RefLex er basert på egenvurderinger. Vi kan ikke se av skoleeiers dokumentasjon at handlingsplaner og elevsaker bidrar inn i risikovurderingen av aktivitetsplikten. Vi vurderer på bakgrunn av dette at grunnlaget for risikovurderinger blir noe snever. Vi er heller ikke gjort kjent gjennom tilsynet hvor hyppig skoleeier forventer at skolene skal gjennomføre egenvurderingene. Slik vi forstår gjennomføres de for første gang i perioden 2020 - 2023. Vår vurdering er at en slik risikovurdering ikke vil være systematisk.



Det er også uttalt av administrasjonen at skoleeier ikke har vurdert risikoen for brudd på regelverket på skolemiljøområdet. Vi ser av fylkeskommunens overordnede risikoanalyse at denne omtaler risikofaktorer på skolemiljøområdet, men ikke som et ledd i å vurdere sannsynligheten for at lover og forskrifter på dette området ikke følges. Vi støtter fylkeskommunen i at vi ikke ser av innsendt dokumentasjon at den vurderer risikoen for svikt og regelverksbrudd. Statsforvalterens videre vurdering er at Viken fylkeskommunes risikovurderinger per i dag ikke er tilstrekkelig tilpasset for å forebygge og hindre brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.

Våre observasjoner - Rutiner og prosedyrer

Kommunen må videre ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regelverksetterlevelse.¹⁹ Disse må være basert på en konkret vurdering av blant annet risiko for avvik. Det er ikke et krav om at alle rutiner og prosedyrer skal være skriftlige, men skriftlighet vil ofte være nødvendig. Kommunen må gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem.²⁰

Fylkeskommunen forteller i intervjuer at det er seksjon skoleforvaltning som har fått delegert oppgaven for internkontrollen på skolemiljøområdet, herunder å utarbeide rutiner og prosedyrer. Leder for seksjon skoleforvaltning forteller i intervjuer at det ikke er forventet at skolene skal lage egne rutiner på skolemiljøområdet. Skoleeier har bedt skolene om å bruke deres rutiner. Det fremgår imidlertid av intervjuer at ansatte ved skolen bruker skolens egne rutiner, utarbeidet før sammenslåingen mellom de tre fylkene. Ettersom fylkeskommunen har bedt skolene om å bruke fylkeskommunens rutiner, blir ikke lokale rutiner/sjekklistene kvalitetssikret av fylkeskommunen.

Seksjon skoleforvaltning har et eget skolemiljøteam. Dette teamet består av rådgivere som jobber mot hver sine områder, nord, midt, sør-øst og sør-vest. Disse rådgiverne har en felles e-postadresse (9A@viken.no, heretter 9A-epost) som alle rådgiverne har tilgang til. Denne kan benyttes til varsler til skoleeier.

Rutiner og prosedyrer som gjelder skolemiljøområdet ligger i en ansattportal. Fylkeskommunen forteller i intervju at det forventes at ansatte i skolene har kontroll på opplæringsloven og at rektor går gjennom fylkeskommunens rutiner og prosedyrer med ansatte hvert skoleår. Etter oppdatering av rutiner på området sendte seksjon skoleforvaltning en e-post ved oppstart innværende skoleår. Her ber de rektorene sørge for ansattes kjennskap til nye rutiner. På ansattportalen ligger også lenke til Utdanningsdirektoratets nettressurs om skolemiljø.

Frederik II sendte inn egne skriftlige rutiner i forbindelse med tilsynet. På Frederik II blir ansatte bedt om å krysse av for at de har gjort seg kjent med rutiner og prosedyrer hvert høstsemester, før elevene begynner på skolen igjen. Ansatte informerer også om at rutiner og prosedyrer gjøres kjent gjennom nyansattopplæring og planleggingsdager før nytt skoleår. Ansatte forteller at de finner nødvendige rutiner og prosedyrer under skolens Teams-kanal hvor de ligger lett tilgjengelig. Det kommer imidlertid frem i intervjuene at flere ansatte er usikre på om det er skolens eller fylkeskommunens rutiner de har kjennskap til.

¹⁹ Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b.

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



Varsling

Fylkeskommunen har rutinen «Rutine ved mistanke om at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø». I rutinen står det at det skal varsles snarest mulig for alle typer saker. Det fremgår av rutinen at i saker der *elever krenker elever* har den ansatte som fatter mistanke om krenkelser ansvar for å varsle i samarbeid med sin nærmeste leder. Ved mistanke om at ansatte krenker elever har den enkelte ansatte ansvar for å varsle selv. I saker der det er mistanke om at en i skolens ledelse krenker en elev, kan den ansatte varsle med hjelp av nærmeste leder eller på egenhånd.

Når det gjelder hvem det skal varsles til, fremgår det av fylkeskommunens rutine at det skal varsles til nærmeste leder som skal varsle rektor. Rektor skal varsles direkte dersom det er mistanke om at en ansatt krenker elever. I de tilfellene der det er mistanke om at en i skolens ledelse krenker elever skal det varsles skoleeier direkte, enten gjennom 9A-eposten eller til områdedirektøren.

Fylkeskommunen har sendt inn varslingsskjema for varsler etter oppl. § 9 A-4 og etter § 9 A-5. Skjemaene er identiske, med unntak av hvor det skal varsles. For alvorlige saker skal varselet sendes til fylkeskommunens 9A-epost.

Frederik II sin rutine viser at det er rektor eller utdanningsleder som skal varsles. I intervjuene fremgår det at de ansatte også kan varsle til andre enn det som fremgår av rutinen. Rutinen beskriver ikke når rektor eller skoleeier skal varsles direkte og skiller ikke mellom alvorlighetsgrad i sakene.

For å gjøre rutinene tilgjengelige for ansatte i skolene har Viken fylkeskommune lagt ut nødvendige dokumenter i ansattportalen. Ansatte på Frederik II uttrykte at de er usikre på om de har kjennskap til fylkeskommunens rutiner for varsling, og finner rutinene de behøver på skolens Teams-kanal om skolemiljø.

Undersøkelser

I Viken Fylkeskommunes «Rutine ved mistanke om at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø» har også undersøkelsesplikten et eget punkt. Der står det at undersøkelser i skolemiljø saker skal settes i gang snarest mulig. Det står ikke noe om tidsaspektet skal variere ut fra sakens alvorlighetsgrad, og skiller ikke på tidsaspektet mellom saker etter oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Rutinen beskriver ikke hvilke metoder som skal eller kan benyttes i undersøkelsene. Skoleeier uttalte i intervju at den ønsker at skolene skal benytte ressurser fra for eksempel Utdanningsdirektoratet sine nettsider, i forbindelse med undersøkelser. Vi kan ikke se at denne føringen kommer tydelig frem i rutinene. Det er linket til Utdanningsdirektoratets nettsider i ansattportalen. Skolens ansatte uttrykker i intervjuer at de er lite kjent med informasjonen og at de benytter skolens Teams-kanal for å finne nødvendige ressurser om skolemiljøet.

Ifølge Frederik II sin «Rutine i mulig 9A» står det at det skal settes ned en handlingsgruppe for hver enkelt skolemiljø sak. Dersom det er mistanke om at en ansatt krenker elever skal handlingsgruppen bestå av rektor og utdanningsleder. Handlingsgruppen skal ifølge rutinen settes ned raskt. Det er handlingsgruppen som skal undersøke saken. Det fremgår ikke av rutinen hvor



raskt undersøkelsene må begynne. Fylkeskommunen kan i intervjuer fortelle at den ikke er kjent med handlingsgruppens mandat.

Dokumentasjon

Fylkeskommunen har utarbeidet «Rutine - dokumentasjon og arkivering i skolemiljøsaker» som nærmere beskriver hvordan skolene skal oppfylle dokumentasjonskravet. Der er det forklart hvilke opplysninger som skal legges i saken (elevmappen), herunder varslingsskjema for skolemiljøsaken og hvordan skolen eller fylkeskommunen har undersøkt saken.

I Viken fylkeskommunes «Rutine ved mistanke om eller kjennskap til at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø» fremgår det at det skal opprettes en egen sak i Elements når skolen er gjort kjent med at en elev ikke har det trygt og godt. Det er ifølge rutinen rektor som har ansvaret for å opprette saken i Elements og arkivere varsler i saker der det er mistanke om at elever ikke har det trygt og godt, og saker der ansatte krenker elever. Det fremgår ikke av rutinen hvem som har ansvar for å arkivere varsler dersom det er mistanke om at en i skolens ledelse krenker en elev. I henhold til «Rutine - dokumentasjon og arkivering i skolemiljøsaker» er imidlertid rektor ansvarsperson for å opprette saker både etter oppl. § 9 A-4 og § 9 A-5. Det er ifølge dokumentasjonsrutinen kun et fåtall som skal ha tilgang til Elements. På Frederik II gjelder dette utdanningsleder, rektor og merkantilt personale. Fylkeskommunens varslingsskjema ligger tilgjengelig som mal i Elements.

Frederik II sin «Rutine mulig 9a» beskriver at skolens egne varslingsskjema kan benyttes, og at utdanningsledere skal arkivere notater og referater i undersøkelser. I elevmappene vi har fått tilsendt kan vi i liten grad se at skolens varslingsskjema er arkivert. Vi kan ikke se at skolen bruker fylkeskommunens varslingsskjema.

Avvikssystem

Fylkeskommunen forteller i intervju at den har et eget avvikssystem. Dette er ifølge fylkeskommunen gjort kjent for de ansatte, og ansatte på Frederik II bekrefter kjennskap til systemet. Ingen ansatte vi har snakket med har imidlertid brukt avvikssystemet i forbindelse med skolemiljøsaker og de er usikre på hva det skal brukes til på skolemiljøområdet. Fylkeskommunen forteller også at avvikssystemet ikke er tilrettelagt for skolemiljøsaker.

Våre vurderinger - Rutiner og prosedyrer

Statsforvalteren ser at det ikke er forventet eller ønskelig fra fylkeskommunens side, at skolene skal lage egne rutiner. Ettersom dette ikke er en forventning fra fylkeskommunen, blir skolens lokale rutiner heller ikke kontrollert av fylkeskommunen. Som vi har vist under våre observasjoner ser vi at skolens rutiner og fylkeskommunens rutiner ikke alltid samsvarer, at skolens ansatte er usikre på om de kjenner til fylkeskommunens rutiner og prosedyrer, og om det er fylkeskommunens eller skolens egne rutiner de benytter seg av. Vi vurderer at så lenge det er ulike rutiner tilgjengelig for de ansatte, kan dette utgjøre en risiko for manglende regelverksetterlevelse på aktivitetsplikten.

Varsling

Viken fylkeskommunes rutine for skolemiljøsaker sier at alle typer saker skal varsles «snarest mulig». Tidskravet for varsling i saker med skjerpet aktivitetsplikt etter oppl. § 9 A-5 er imidlertid



«straks». Vi mener at en naturlig språklig forståelse av «snarest mulig»²¹ ikke er like strengt som «straks».²² Vi vurderer at tidskravet i fylkeskommunens rutine ikke er i samsvar med lovens krav etter oppl. § 9 A-5.

I saker etter oppl. § 9 A-4, er det både den ansatte som fatter mistanke og den ansattes overordnede som får ansvar for å varsle dit det skal. På dette punktet ser vi at fylkeskommunen også har satt nærmeste leder til den som fatter mistanke om et utrygt skolemiljø som både ansvarlig for å varsle og for å motta varsler. På bakgrunn av at vi under punktet 2.2.5 vurderer at Frederik II har for høy terskel for å varsle, ser vi at denne delen av rutinen kan føre til sammenblandinger av faglige diskusjoner om skolemiljø, og varsler.

Vi ser også av varslingsrutinen og varslings skjema for varsler etter oppl. § 9 A-5 at det er ulike føringer for om den som sender varselet skal eller kan varsle områdedirektør direkte i saker der noen i skolens ledelse er mistenkt for å krenke elever. Vi mener at slike kontrabeskjeder kan føre til at varselet ikke kommer helt frem til områdedirektørene. Vi mener dette utgjør en risiko for regelverksbrudd på varslingsplikten.

Det fremgår av Viken fylkeskommunes rutine punkt 1.2, at ansatte skal varsle i tilfeller der *elever krenker elever*. Det fremgår imidlertid ikke av rutinen at det skal varsles dersom elever ikke har det trygt og godt på bakgrunn av andre forhold enn krenkelser. Dette kan etter vårt syn medføre at andre forhold som medfører at elever ikke har det trygt og godt, ikke varsles om. Sett i sammenheng med at vi under punkt 2.2.5 har vurdert at skolen har en for høy terskel for å varsle om skolemiljø saker, vurderer vi at fylkeskommunens rutiner og prosedyrer ikke er tilpasset for å hindre brudd på varslingsplikten.

Undersøkelser:

Vi ser at Viken fylkeskommunes rutine omtaler undersøkelsesplikten. Rutinen sier at alle typer saker skal undersøkes «snarest mulig». Tidskravet for undersøkelser i saker med skjerpet aktivitetsplikt etter oppl. § 9 A-5 er imidlertid «straks». Vi mener at en naturlig språklig forståelse av «snarest mulig»²³ ikke er like strengt som «straks».²⁴ Vi vurderer derfor at tidskravet i fylkeskommunens rutine ikke er i samsvar med lovens krav etter oppl. § 9 A-5.

Det fremgår av punktet for undersøkelser i fylkeskommunens rutine at det er rektor som skal undersøke alle saker, med unntak av tilfeller der det er mistanke om at en i skolens ledelse krenker elever. Rutinen åpner ikke for at rektor kan delegerere oppgaven å undersøke. Rektorer kan ha behov for å delegerere arbeidsoppgaver ettersom det er mange arbeidsoppgaver til stillingen. Loven åpner også for at rektor kan delegerer gjennomføringen av arbeidsoppgaver, men ikke ansvaret for aktivitetsplikten.²⁵ Av Frederik II sine rutiner fremgår det at handlingsgruppen skal gjennomføre undersøkelsene i saker etter oppl. § 9 A-4. Dette er ikke tråd med fylkeskommunens rutine. Vi mener fylkeskommunens rutine på dette punktet ikke er tilstrekkelig tilpasset fylkeskommunens størrelse, med mange skoler og deres ulike behov for delegering av arbeidsoppgaver.

²¹ <https://ordbokene.no/bm,nn/search?q=snarest>

²² <https://ordbokene.no/bm,nn/search?q=straks&scope=ei>

²³ <https://ordbokene.no/bm,nn/search?q=snarest>

²⁴ <https://ordbokene.no/bm,nn/search?q=straks&scope=ei>

²⁵ Prop. 57 L (2016-2017) punkt 10.1



Av fylkeskommunens rutine fremgår det at involverte elever skal høres, men det gis ikke andre anvisninger på hvilke undersøkelser som skal eller kan benyttes. Skolens ansatte er ikke kjent med fylkeskommunens forventning om at de skal benytte Utdanningsdirektoratets nettressurs for skolemiljøsaker for å sørge for tilstrekkelige undersøkelser. Vi vurderer under punkt 2.2.9 at Frederik II ikke gjennomfører undersøkelser i henhold til faglig standard. I og med at den nevnte forventningen er uklar for skolen, kan det virke inn på hvordan skolen gjennomfører undersøkelser i henhold til en slik standard. 26 Vi er i tillegg usikre på om manglende føringer og retningslinjer for undersøkelser kan medføre at gjennomføringen blir personavhengig.

Dokumentasjon:

Fylkeskommunens varslings skjema for skolemiljøsaker er gjort tilgjengelig for ansatte via Elements. Det er imidlertid bare en liten andel ansatte som har tilgang til Elements, og rutinen anbefaler at det kun er én per skole som skal ha tilgang dit.

Vi ser også at det ikke er bestemt hvem som har ansvar for å dokumentere og arkivere i skolemiljøsaker hvor fylkeskommunen er ansvarlige for undersøkelser.

I «Rutine – dokumentasjon og arkivering i skolemiljøsaker» er det listet opp hva fylkeskommunen mener skolene skal dokumentere i skolemiljøsaker, herunder undersøkelser skolen har gjort. Vi kan imidlertid ikke se av fylkeskommunens rutine at skolene skal dokumentere og arkivere prosessen om sammenstilling og analyse av undersøkelser.²⁷ Det er nødvendig ved en eventuell saksbehandling hos Statsforvalteren at vi ser hvilke vurderinger skolene har gjort av de undersøkelsene som er gjennomført.

Ifølge skoleeiers rutine for dokumentasjon er det rektor som skal opprette sak i Elements og sende varslings skjema til fylkeskommunen dersom det er elever som opplever seg krenket av ledelsen ved skolen, herunder også rektor. Et slikt system anser Statsforvalteren for å være særlig sårbart, spesielt dersom det er rektor selv som er den som er oppgitt å krenke, og samtidig skal være ansvarlig for å opprette og varsle fylkeskommunen om seg selv.

Avvikssystemet:

Ansatte informerer om at de har kjennskap til avvikssystemet, men ikke vet hva det skal brukes til på skolemiljøområdet. Fylkeskommunen forteller at det ikke er tilpasset avvik i skolemiljøsaker, og vi kan ikke se at det er etablert andre rutiner for at ansatte skal kunne melde fra om avvik eller risiko for avvik innenfor skolemiljøområdet. Vi vurderer derfor at fylkeskommunen ikke har rutiner eller prosedyrer for at de ansatte kan melde fra om avvik eller risiko for avvik innenfor skolemiljøområdet. Dette er nødvendig for at fylkeskommunens ledelse skal kunne holde seg jevnlig orientert om tilstanden i skolene, evaluere og ved behov forbedre internkontrollen

Fylkeskommunen og skolens tilbakemeldinger:

Fylkeskommunen skriver i sin tilbakemelding etter foreløpig rapport at den har revidert sine rutiner, omtalt som «Rutine ved mistanke om at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø» og «Rutine - dokumentasjon og arkivering i skolemiljøsaker». Rutinene er også oversendt oss, og vi er informert om at skolene har fått de nye føringene ved skolestart januar 2023.

²⁶ Prop. 57 L (2016-2017) punkt 5.5.5

²⁷ [Skolemiljøtiltak - undersøke \(udir.no\)](https://www.udir.no/skolemiljotiltak-undersoke)



Statsforvalteren er også orientert om at det ble avholdt et møte mellom seksjon skolemiljø og seksjon for beredskap, den 9.01.2023, med ROS-analyser som tema. Skoleeier ønsker å gjøre både seg selv og skolene i stand til å gjør systematiske ROS-analyser, med påfølgende tiltak.

Statsforvalteren vurderer at nevnte tiltak, og rutiner utarbeidet av fylkeskommunen etter foreløpig rapport, er tettere knyttet til regelverket. Vi ser frem til å motta dokumentasjon for hvordan endringene har virket inn mot skolenes aktivitetsplikt.

Fredrik II har uttalt etter foreløpig rapport at den bruker fylkeskommunens rutiner, og at alle ansatte informeres om disse ved skolestart. I sluttmøte er vi orientert om at Frederik II sine rutiner ikke er rutiner, men huskelister for de ansatte. I intervju er vi imidlertid gjort kjent med at det er disse «huskelistene» ansatte faktisk benytter seg av for å finne fremgangsmåten i skolemiljø saker. Vi har vurdert at disse ikke samsvarer med Vikens rutiner.

Frederik II har i tillegg redegjort for det forebyggende arbeidet den gjør på skolemiljøområdet, i tilbakemeldingen på foreløpig rapport. Dette er imidlertid ikke gjenstand for våre vurderinger i dette tilsynet.

Våre konklusjoner

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

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

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

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

Internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes.²⁸ Kommunen må skaffe oversikt over områder hvor det er fare for manglende regelverksetterlevelse, og sette inn forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelverksbrudd. Hensikten er at allerede oppståtte feil skal korrigeres, at virksomheten skal lære av avvikene, og at det skal settes inn relevante tiltak for å hindre nye regelverksbrudd.^{29, 30}

Fylkeskommunen svarer bekreftende på spørsmålet i RefLex om den avdekker avvik, og følger opp avvik og risiko for avvik. Den viser til at det er avdekket behov for en kompetanseheving, og skoleeier er derfor ute i skolenes ledergrupper for å informere om rutiner og retningslinjer. Rektorene deler også kompetanse mellom seg i rektormøtene, også på skolemiljøområdet.

²⁸ Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav c.

²⁹ Jf. Prop.46L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

³⁰ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.4



Videre skriver de at egenvurderingen i RefLex er et verktøy for å avdekke praksis som ikke følger regelverket, og målet med egenvurderingene er forebygging av fremtidige brudd.

Halden videregående skole er slik vi forstår en av de åtte skolene som deltok i den første, og frivillige, puljen av RefLex. I en vedlagt presentasjon «Presentasjon Halden», som er sendt inn i forbindelse med tilsynet, ser vi hvilke tema seksjon skoleforvaltning formidlet for skolen i etterkant av dens egenvurdering. Tilbakemeldingen omhandlet både hva skolen fikk til, men også hva den har et behov for å forbedre. Informasjonen som kom frem av egenvurderingen ble delt i møte med rektorer i området, og fulgt opp gjennom dialog med skolen.

På direkte spørsmål i intervju spurte vi om funn etter egenvurderingen på enkeltskoler kan generaliseres og bringes videre til flere skoler. Til svar fikk vi at rådgiverne har snakket om å ha samlinger for de skolene som strever med det samme. Etter runden med RefLex denne høsten – dersom det er noe som peker seg ut – kan det bli aktuelt å samle skolene og gi felles kompetansepåfyll. I etterkant av at skolene fyller ut egenvurderingen, vil den enkelte skole bli fulgt opp gjennom dialog med områdedirektør og rådgiver. Områdedirektør informerte oss om at rådgiver fra seksjon skoleforvaltning også har myndighet til å følge opp dersom de avdekker avvik i praksisen som det er ønskelig at skolene skal ha. Dersom rådgivers oppfølging ikke er tilstrekkelig for at skolene endrer praksis, fikk vi vite at det da er områdedirektør som følger videre opp med rektor på skolen.

Gjennom intervjuene ble vi informert om at et ledd i organisasjonsbyggingen av Viken som ny fylkeskommune også innebar å innhente informasjon om alle skolemiljø saker som skolene i Viken jobbet med, for å få en oversikt over omfanget. Dette ble igjen brukt inn i arbeidet med rutiner og retningslinjer på skolemiljøområdet. I intervju ble det i tillegg nevnt at fylkeskommunen bruker vedtak etter saker behandlet av Statsforvalteren når de nivellerer hvilket nivå skolene bør legge seg på.

Av innsendte rutiner ser vi at rutinen som gjaldt dokumentasjon og arkivering i skolemiljø saker ble godkjent den 23.08.2022. Rutine ved mistanke om at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø er godkjent fra samme periode. I intervju ble det informert om at det ble avdekket et behov for å tydeliggjøre rutinene, og de ble derfor endret. Vi er også gjort kjent gjennom intervju med at rådgiverne fra seksjon skoleforvaltning går gjennom alle skolenes nettsider for å sjekke opp at alt fylkeskommunen har gitt føringer om, er på plass.

I en e-post fra skoleeier til Frederik II som gikk ut i forbindelse med tilsynet som vi gjennomfører, ser vi at skoleeier gir tilbakemelding til skolen på at det er avdekket feil knyttet til rutinen for dokumentasjon, og hva som skal arkiveres i Elements. I intervju med leder for seksjon skoleforvaltning ble det også nevnt at rådgiverne går gjennom saksmappene i skolemiljø sakene i Elements, og at det er en måte for skoleeier å skaffe seg informasjon på, og avdekke avvik. Ledelsen ved Frederik II bekreftet i intervju at de fikk tilbakemelding på dokumenter/mangler i elevmapper.

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

Det er Statsforvalterens vurdering at Viken fylkeskommune har enkelte styringstiltak som bidrar til å avdekke avvik, for deretter å følge opp avvik og risiko for avvik. Det at de bruker rådgivere som et bindeledd mellom seksjon skoleforvaltning og områdedirektørene, og for oppfølging av rutiner



og føringer som gis, mener vi bidrar til dette. Områdedirektør er i tillegg i jevnlig møter med skolenes ledelse, og rådgiver deltar i de samme møtene. Vi forstår blant annet at de avdekker kompetansebehovene i disse møtene.

Vedtak som er fattet av Statsforvalteren blir brukt inn for å nivellere praksis i skolemiljø saker og i en periode ble Vikens egne saker brukt for å skaffe seg oversikt, og utarbeide rutiner for hvordan praksisen for rutiner på skolemiljøområdet skulle være. Å gi skriftlige rutiner for oppfølging av saker, og dokumentasjon av saker, for deretter å sjekke elevmapper i saker som skoleeier blir kjent med, bidrar etter vårt syn til å følge med på om styringstiltak har fungert.

RefLex kan være et egnet verktøy for å avdekke avvik i regeletterlevelsen på skolene, og vi har gjennom dokumentasjonen vi har mottatt blitt informert om at det er avdekket feil på skolene. Det at det avdekkes feil på et lite utvalg av skoler, kan indikere at de vil avdekke feil praksis også på andre skoler. Slik Viken fylkeskommune har valgt å jobbe med egenvurderingene vil eventuelle feil bli avdekket gradvis, fordi arbeidet strekker seg over tid. Det er derfor Statsforvalterens vurdering at til tross for at RefLex er egnet til å avdekke avvik, er ikke verktøyet slik det brukes i dag av fylkeskommunen, egnet til jevnlig gi en helhetlig oversikt over skolenes praksis, knyttet til regelverket på skolemiljøområdet. Statsforvalteren ser at fylkeskommunen er i prosess med å skaffe seg oversikt over mangler på regelverksetterlevelse, men vurderer at til tross for at det er sannsynlig at det er flere skoler som har feil praksis, har de ikke satt inn tilstrekkelig med forebyggende og risikoreduserende tiltak.

Som nevnt tidligere svarer skoleeier at funn etter egenvurderingen på enkeltskoler kan bringes videre til flere skoler. Statsforvalterens vurdering er at slik informasjonsdelingen er i dag, kan korrigerende av oppståtte feil ta tid, eventuelt også bli tilfeldig. Vi er i tillegg usikre på hvordan bruken av RefLex som et ledd i internkontrollen sikrer en ensartet praksis på tvers av områdene i fylket, og om måten fylkeskommunen utøver internkontrollen på, blir lik for hele organisasjonen.

Statsforvalterens vurdering er på bakgrunn av dette at Viken fylkeskommune arbeid med å avdekke avvik og risiko for avvik, og arbeidet med å følge opp avvik og risiko for avvik ikke blir gjort systematisk og tilpasset organisasjonens størrelse.

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

Skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontrollen skal evalueres og ved behov forbedres.³¹ Det er ikke satt noe lovkrav om tidsintervallene for hvor ofte dette skal gjøres. Utgangspunktet er imidlertid at forbedringer skal gjøres ved behov. For å kunne gjøre dette, må det gjennomføres en evaluering med jevne mellomrom.³²

I intervju stilte vi spørsmål om på hvilken måte fylkeskommunen evaluerer internkontrollen. Svaret fra fylkeskommunen er at det skjer gjennom erfaring og den læringen de gjør i møte med skolene. Evalueringen oppleves å skje løpende.

³¹ Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav e.

³² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.6.



Som nevnt innhentet fylkeskommunen informasjon om alle skolemiljøsaker som skolene i Viken jobbet med i en periode. Dette ble igjen brukt inn i arbeidet med rutiner og retningslinjer på skolemiljøområdet. Høsten 2022 ble rutinene for skolemiljøsaker og dokumentasjon av slike saker redigert. Informasjon om endringer ble sendt per e-post. Det ble i den forbindelse nevnt at skolene ofte bekrefter gjennom e-post at det de har blitt bedt om å gjøre, er gjort.

Skolens ledelse informerte i intervju om at skoleeier årlig gjennomførte styringsdialog med den enkelte skole, i tillegg til rektormøtene. De bekreftet videre at de mottok e-post ved skolestart fra skoleeier om endringer av rutiner knyttet til arbeidet med skolemiljø.

I etterkant av foreløpig rapport har vi mottatt et årshjul for seksjon skoleforvaltning. Årshjulet er knyttet til gjøremål/aktiviteter for skolemiljøteamet. Her fremkommer det at rutiner, maler etc, gjennomgås hvert år i august. Vi ser i tillegg at det også hvert år i desember vurderes om det er behov for revidering av rutiner, nye veiledere og annet. Evalueringene og eventuelle endringer kommer slik vi forstår på bakgrunn av RefLex- gjennomgang og oppfølging av skolene, i tillegg til gjennomgang av Elevundersøkelsen og tilstandsrapporter.

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

Statsforvalterens vurdering er at Viken fylkeskommune holder seg orientert om tilstanden i skolene. Vi kan ikke se at fylkeskommunen vurderer om RefLex gir organisasjonen den nødvendige informasjonen den behøver, for å evaluere rutiner, prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen. Samtidig er bruken av RefLex et relativt nytt verktøy, og det har etter vårt syn gått for kort tid til at vi kan forvente en evaluering av dette. Vår vurdering er derfor at Viken fylkeskommune evaluerer og ved behov forbedrer prosedyrer og andre tiltak på skolemiljøområdet.

Våre konklusjoner

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

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

2.2.3 Varsler alle som arbeider på skolen, ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen?

Alle som jobber på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.³³ Hvis noen som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen krenker en elev, skal de varsle rektor. Hvis det er en i skoleledelsen som står bak krenkelsen(e), skal skoleeier varsles direkte av den som fikk mistanke eller kjennskap til krenkelsen(e).³⁴

Det skal være lav terskel for hva som skaper «mistanke om» eller «kjennskap til» at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Mistanke kan oppstå på bakgrunn av observasjoner av eleven, tilbakemeldinger på undersøkelser, beskjeder fra foreldre eller medelever, eller aktivitet i sosiale medier, mv. At en elev

³³ Jf. oppl. § 9 A-4 andre ledd.

³⁴ Jf. oppl. § 9 A-5.



verbalt sier fra at han eller hun opplever mistriksel på skolen, oppfyller kravet til at den som arbeider på skolen har «kjennskap». Det kan ikke forventes at elever bruker lovens ordlyd eller voksnes begreper når de sier fra.³⁵

Våre observasjoner

I RefLex svarer ansatte ved Frederik II at de alltid varsler dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Noen presiserer i svaret at de varsler direkte til rektor, mens andre varsler til nærmeste leder eller skolens elevtjeneste. Rektor skriver i RefLex at alle som arbeider ved skolen er gjort kjent med rutiner for varsling og hvordan det skal varsles.

Rektor sier de har en kultur der de ansatte alltid skal henvende seg til nærmeste leder ved varsler. Sakene kan også meldes direkte til han, til assisterende rektor, eller annen nærmeste leder og han blir da fortløpende orientert. De ansatte sier også at det kommer an på sakens alvorlighetsgrad hvilket nivå på skolen det varsles til og at de da varsler til leder, elevtjenesten, utdanningsleder, eller direkte til rektor avhengig av saken.

På spørsmål om terskelen for mistanke, sier rektor at de har en omforent forståelse av hva som er 9 A- saker, og at definisjonen gjelder mer enn mobbing. I intervju sa de ansatte at elevtjenesten får vite om saker fra elever, ledelsen eller andre i elevtjenesten. Lærere kan også drøfte saker med elevtjenesten om det skal varsles videre eller om det er behov for å undersøke mer først. Noen ansatte sier også at dersom eleven ikke ønsker at de går videre med saken, så gjør de ikke det. De ansatte svarer blant annet at de får mistanke dersom de ser endring av atferd, engstelse for å holde presentasjoner og vold.

Av elevsaker som vi har fått innsyn i forbindelse med tilsynet ser vi at de fleste sakene er alvorlige. Vi ser også at det er få varslinger av skolemiljø saker hos Frederik II, sammenlignet med antall elever på skolen.

Når det gjelder skjerpet aktivitetsplikt etter oppl. § 9 A-5 (ansatte som krenker) svarer skolens ansatte ja i RefLex, på spørsmål om de varsler rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Flere sa i intervjuene at de ikke hadde erfaring med dette, og noen utdyper svaret og viser til at det varsles enten direkte eller gjennom nærmeste leder. Statsforvalteren har mottatt dokumentasjon som viser at rektor er varslet i slike saker.

I intervju sa ansatte at de kan også varsle til nærmeste leder til den ansatte, elevtjenesten, fagledere og utdanningsledere som har personalansvar. Noen ansatte sier at varslingen går til rektor, og at det er rektor som varsler saken videre og som følger opp saken.

I RefLex svarer de ansatte ja på spørsmålet om de varsler skoleeier direkte dersom det er mistanke eller kjennskap til at en i ledelsen på skolen krenker en elev. De ansatte sier at de har lite erfaring med dette, og i intervju utdyper de at de antageligvis vil varsle rektor, eventuelt drøfte spørsmålet med en leder før de ville tatt det videre med skoleeier.

³⁵ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.



Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at de ansatte er kjent med at det skal varsles i saker etter oppl. § 9A-4. Det tydeliggjør både svarene i RefLex og intervjuene. Dersom det er voksne som krenker er det derimot vår forståelse at det ikke er en omforent forståelse eller trygghet i personalet for hvordan varslingsplikten skal ivaretas. Statsforvalteren vil understreke at oppl. § 9 A-5 ikke skiller mellom rektor og andre i skolens ledelse på dette området, og at alle slike varsler skal gå direkte til skoleeier. I lys av intervjuene er det vår vurdering at ikke alle som arbeider på skolen er gjort godt nok kjent med at det skal varsles direkte til skoleeier i slike saker.

Vi ser at de sakene som er varslet ved Frederik II ofte er alvorlige og at det er få saker som varsles. Statsforvalteren vurderer at der varsling må gå gjennom flere ledd, kan det utgjøre en risiko for at informasjon går tapt underveis. I tillegg kan det ta tid før denne informasjonen kommer frem til rektor.

På bakgrunn av dette vurderer vi at ikke alle som arbeider på skolen varsler ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Vår konklusjon

Alle som arbeider på skolen varsler ikke ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.

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

Rektor skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller.³⁶ Hva som er et alvorlig tilfelle, beror på en skjønnsmessig vurdering. Formålet med at rektor i alvorlige tilfeller skal varsle skoleeier, er at skoleeier i slike tilfeller bør gjøres kjent med saken og involvere seg i hvordan saken løses.³⁷ Rektor skal også varsle skoleeier i alle tilfeller hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev.³⁸

Våre observasjoner

Rektor sier i intervju at skjerpet aktivitetsplikt behandles annerledes i form av at det skjer med en gang. Det foreligger også nå en ny rutine i Viken for dette. Rektor sier at han da skal kontakte skoleeier, sende epost, og sier at skolen søker alltid råd i tillegg til å informere.

I intervjuene med rektor og skoleeier kom det frem at rektor varsler skoleeier i alvorlige tilfeller og i tilfeller der ansatt krenker en elev og viser videre til kommunens prosedyre for hva som regnes som alvorlige tilfeller. Rektor ga videre eksempel på saker. Fremgangsmåten ble også bekreftet av områdedirektør i intervjuet.

Statsforvalteren har mottatt skolemiljø saker fra skolen som dokumenterer at rektor varsler i disse tilfellene.

³⁶ Jf. oppl. § 9 A-4 andre ledd.

³⁷ Jf. Prop.57 L (2016-2017) punkt 5.5.2.3.

³⁸ Jf. oppl. § 9 A-5.



Våre vurderinger

Basert på den dokumentasjon vi har mottatt og de intervjuene vi har avholdt, vurderer vi at rektor er kjent med at skoleeier skal varsles om alvorlige tilfeller og hvilke typer saker dette kan være. Videre er rektor kjent med at skoleeier også skal varsles ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev.

Vår konklusjon

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

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

All mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal varsles, og tidspunktet for varsling må blant annet stå i forhold til sakens alvor. Vurderingen av hvor raskt varslinger skal skje til rektor, må gjøres fra sak til sak og ta hensyn til at skolemiljø saker er tidssensitive. I noen tilfeller vil det være nødvendig å varsle rektor straks, mens det i andre tilfeller kan være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer eller lignende.³⁹ Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

Hvis noen som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen eller en i skolens ledelse krenker en elev, skal de varsle rektor/skoleeier straks.⁴⁰

Våre observasjoner

Det går frem av skoleeiers prosedyre «Rutine ved mistanke om at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø» at alle saker skal varsles «snarest mulig».

De fleste ansatte svarer ja, på spørsmål i RefLex om de ansatte alltid varsler så raskt som saken tilsier, når de har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

I intervjuene kom det frem at enkelte også ville ha drøftet saken på trinnet og delt erfaringer der, før de hadde varslet videre til nærmeste leder. Andre svarer at de først ville hatt samtale med eleven og kontaktlærer for å finne ut om det er grunnlag for å tenke at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø, og for å vurdere alvorlighetsgrad og tiltak. Det beskrives i intervjuene at de ønsker å ha eleven med på laget, og at det derfor kan ta mer enn en uke fra de får mistanke om eller kjennskap til en skolemiljø sak, til de får eleven til å melde saken. Noen ansatte sier også at dersom en elev ikke vil gå videre med saken, så varsles det ikke videre.

Flere bekrefter i intervjuet at de ville varslet straks dersom de har mistanke om eller kjennskap til at det er en ansatt eller en i skolens ledelse krenker en elev. Som tidligere nevnt sier flere at de ikke har erfaring med slik varsling, og kanskje ville de diskutert med en kollega før de varslet en i skolens ledelse. I saker der det er mistanke om at en i ledelsen krenker svarer rektor i intervjuet at dersom de ansatte har mistanke om eller kjennskap til at han krenker en eller flere elever, skal skoleeier varsles umiddelbart. I elevdokumentasjonen kommer det frem at i saker som handler om fysisk vold, varsles samme dag.

³⁹ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.

⁴⁰ Jf. oppl. § 9 A–5.



Våre vurderinger

På bakgrunn av informasjonen vi har mottatt i intervjuer er det flere som har en klar formening om at varsling skal skje raskt. Vi kan imidlertid ikke se at skolen eller skoleeier skiller mellom hvilke saker som skal varsles raskt og hvilke saker det er forsvarlig å vente med. Det er i utgangspunktet ikke regulert i loven hvor rask varsling skal skje, men vurderingen skal basere seg på hensynet til barnets beste og forarbeidene er tydelige på at tidspunktet for varsling må ses i henhold til sakens alvorlighetsgrad. Denne vurderingen må gjøres konkret fra sak til sak.

Vi hører at det ved flere anledninger drøftes mellom ansatte, og at det gjennomføres undersøkelser, før det varsles. Vi ser også at elever avgjør om det skal varsles. På bakgrunn av dette vurderer vi at terskelen de ansatte har for å varsle kan bli satt ut fra hvordan ansatte er kjent med sammenlignende saker, ev. kjennskap til elevens miljø. Det kan medføre at terskelen blir for høy for varsler, og at en skolemiljøsak varsles for sent, hvis den varsles. Videre er det slik at selv om en elev ikke ønsker at det varsles en sak, plikter likevel skolen å agere når den er kjent med at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette til tross for at eleven selv ikke ønsker at saken tas videre.

Siden det er særlig alvorlig dersom en som jobber på skolen krenker en elev, stiller oppl. § 9 A-5 skjerpede krav til varsling. Begrunnelsen for at skoleeier skal varsles er fordi skoleeier kan ha opplysninger som ikke skolen sitter på og kan være avgjørende for at saken løses på riktig måte. Vi ser at ansatte ikke er kjent med hvor de skal varsle dersom det er en i skolens ledelse som krenker en elev. De er i tillegg usikre når det gjelder varslingsplikten der kollegaer krenker elever, og enkelte ønsket å søke råd i kollegiet. Vi mener manglende kjennskap til hvor ansatte skal varsle, utgjør en risiko for at slike saker ikke blir varslet straks.

Statsforvalteren finner at det ikke er sannsynliggjort at skolen har en omforent forståelse for hvilke saker de som jobber på skolen skal varsle om straks, og hvor raskt de skal varsle om andre saker. Ettersom skolemiljøsaker er tidssensitive, mener vi det er til barnets beste at skolen har en omforent forståelse av hvor raskt det skal varsles i ulike typer saker.

Skolens kommentar til 2.2.5

Skolen kjenner seg ikke igjen i at ikke alle ansatte varsler i tide, avhengig av alvorlighetsgrad. Dette fordi skolen ikke kjenner til saker som ikke er varslet i tide.

Statsforvalteren viser til våre vurderinger i 2.2.5 at det fremgår av dokumentasjonen at det er skolemiljøsaker som skulle vært varslet på et tidligere tidspunkt, på bakgrunn av alvorlighetsgrad. Det at skolen ikke er kjent med avvikene i varslingsplikten, er ikke tilstrekkelig for at vi skal endre vår konklusjon.

Vår konklusjon

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



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

Skolen har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle.⁴¹ Opplæringsloven stiller ikke formkrav til varslene, og de kan derfor være skriftlige eller muntlige. Når det varsles muntlig må rektor sørge for at varselet dokumenteres skriftlig, og at det finnes på et slikt format at det kan tas ut og overleveres til statsforvalteren dersom det skulle være aktuelt i tilsyn eller i en sak i håndhevingsordningen. Dokumentasjonskravet vil også gjelde for skoleeier i de tilfellene skoleeier har ansvaret for å ta imot varsler.⁴²

Våre observasjoner

Rektor svarer ja i RefLex på at de dokumenterer det som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten. Han skriver at de har et meldeskjema som er foretrukket, ellers skrives det notater hvis saker meldes muntlig. Ansatte svarer ja på spørsmål i RefLex om skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten i skolemiljø saker. De skriver at det er ledelsen som noterer, og at ledelsen har tilgang til arkivering i Elements.

I innsendt dokumentasjon ser vi at varselet dokumenteres i aktivitetsplanen og i notater. I ett tilfelle ser vi at skolens meldeskjema er benyttet.

Våre vurderinger

Det er Statsforvalterens vurdering at skolen dokumenterer de varslene den mottar.

Vår konklusjon

Skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

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

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.⁴³ Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes.⁴⁴ Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

Våre observasjoner

På dette spørsmålet i RefLex svarer skolen ja, og viser til styringsdokumenter som den har. For eksempel et dokument som tar for seg prioriteringer av arbeidsoppgaver i ledelsen og for ledelse av klasser, beskrivelse av oppgaver som ligger til Klasse team, kontaktlærerveiledning og lignende. Vi ser av flere av dokumentene at skolemiljø er tema, men ikke undersøkelsesplikten spesielt.

I tillegg til nevnte dokumenter har skolen lagt ved rutiner, som av informantene karakteriseres som gode. Blant annet er rutine «Rutine mulig 9A», «Tiltaksplan» og «Meldeskjema § 9a» lagt ved egen vurderingen.

⁴¹ Jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.

⁴² Jf. Prop.57 L (2016-2017) punkt 5.5.7.3.

⁴³ Jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd.

⁴⁴ Jf. Prop.57 L (2016-2017) punkt 5.5.5.



I intervju med ulike representanter fra skolen forteller de at undersøkelser skal gjennomføres «*så fort som mulig*», «*så raskt som mulig*» og «*umiddelbart*», etter at det er gjort kjent at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Enkelte ansatte forteller at de ikke har sett rutiner eller dokument som sier spesifikt om tiden det kan ta før det skal undersøkes, men det var likevel oppfattet at det skulle skje raskt. Tidsaspektet er ikke et tema de opplever å diskutere i kollegiet, og det er heller ikke alle som deltar inn i undersøkelser. Det ble likevel nevnt av flere at dette hadde blitt tatt opp i forbindelse med oppstart av skoleåret 2021/2022, og at rutiner på dette ligger inne i Teams, tilgjengelig for alle. Alle ansatte må ifølge de vi intervjuet signere på at rutiner er lest og forpliktet seg til å holde seg oppdatert.

I elevsakene vi har mottatt og som er knyttet til saker etter opplæringsloven § 9A-4, ser vi at skolen starter undersøkelse av saken samme dag, eventuelt dagen etter.

Våre vurderinger

Det er Statsforvalterens oppfatning at skolens ledelse og ansatte vet at de skal undersøke saker raskt der det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette inntrykket forsterkes av at vi ser av enkeltsaker at undersøkelsene iverksettes samme dag, eventuelt dagen etter. Statsforvalteren vurderer at tiden for oppstart av undersøkelser er i tråd med hva som er til det beste for elever som opplever å ikke ha det trygt og godt på skolen.

Vår konklusjon

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

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

Ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev, skal undersøkelser settes i verk straks.⁴⁵ Også her skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Våre observasjoner

Både skolen og skoleeier svarer ja på spørsmålet i RefLex om de undersøker straks. Informantene fra skolen viser til de samme rutinene som omtalt under forrige spørsmål, «Undersøker skolen så raskt som saken tilsier?». Viken fylkeskommune viste til egen rutine.

Av dokumentene som skolen viser til, og som også er omtalt under forrige spørsmål, skilles det ikke på om saker gjelder krenkelser etter oppl. §§ 9A-4 eller etter 9A-5. Det er heller ikke presisert hvor raskt undersøkelser skal iverksettes, kun at en handlingsgruppe skal etableres raskt.

Som nevnt har vi mottatt et antall elevsaker fra Frederik II. I sakene vi mottok var det også saker som omhandlet krenkelser utført av ansatte ved skolen. I dokumentasjonen fremkommer det at det tok 18 dager fra sak ble meldt, til undersøkelser ble igangsatt fra skolen. Det fremgår likevel av dokumentasjonen at skolen tok sakene raskt opp med skoleeier, men av intervju fremgår det at det tok tid før det ble avklart fra skoleeiers side om dette var en sak etter oppl. § 9 A-5 eller ikke. Av sakenes dokumenter ser vi at det er rektor og assisterende rektor som følger opp disse sakene.

⁴⁵ Jf. oppl. § 9 A-5.



Våre vurderinger

Det er vårt inntrykk at rektor har mottatt få varsler i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at ansatte på skolen krenker elever. På bakgrunn av intervjuene er det likevel vårt hovedinntrykk at skolen har en felles oppfatning når det gjelder fremdrift i saker der det er mistanke om at en ansatt krenker, og at rutinen som gjelder er at det skal undersøkes *snarest mulig*.

Samtidig viser praksis i de sakene vi er gjort kjent med, at det tar tid før skolen undersøker saker der det er en ansatt som krenker. Det er derfor Statsforvalterens vurdering at sakene der ansatte krenker en eller flere elever ikke undersøkes straks.

Fylkeskommunens kommentar til 2.2.8

Fylkeskommunen har gitt tilbakemelding på dette punktet og viser til at den umiddelbart følger opp der de får kjennskap til 9A-saker, og at dette følger av deres rutiner og praksis.

Dette er også Statsforvalterens inntrykk. Samtidig ser vi av dokumentasjonen at det er eksempler på saker der det har vært stilt spørsmål fra skolens side om konkrete saker er å forstå som skolemiljøsaker, og hvor det også har vært usikkerhet fra skoleeiers side i vurderingene. Det er Statsforvalterens vurdering at det beste for elevene er at både skoleeier og skolen blir tryggere på hva som kjennetegner saker etter oppl. § 9 A-5. På denne måten kan undersøkelser settes i gang straks. Vi opprettholder av den grunn vår konklusjon.

Våre konklusjoner

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

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

Når undersøkelsesplikten utløses, skal skolen/skoleeier gjennomføre nødvendige undersøkelser. Dette innebærer å sørge for at det innhentes nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, og om én eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Undersøkelsene må ha som formål å få frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan de opplever skolemiljøet.⁴⁶ Skolen og skoleeier må sørge for at involverte elever blir hørt.⁴⁷

Våre observasjoner

Informantene i tilsynet fra både fylkeskommunen og skolen svarer ja på spørsmål i RefLex om hvorvidt skolen og skoleeier gjør de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes. Rektor svarer i tillegg at skolen henter inn andre aktører til hjelp, der det er nyttig. I intervju ble andre aktører eksemplifisert ved politi, PPT og lignende.

I skolens rutine «Rutine mulig 9A» står det at handlingsgruppen har ansvaret for at undersøkelser blir gjennomført. I intervjuene vi hadde på skolenivå ble praksis bekreftet av skolens ledelse. De informerte også om at ledelsen blir holdt orientert om undersøkelsene gjennom ulike

⁴⁶ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.4

⁴⁷ Jf. oppl. § 9 A–4 femte ledd.



møtepunkter, og at de i tillegg har sjekkpunkter hvor de følger opp at undersøkelser gjennomføres. Rektor sa at han er informert og bidrar i undersøkelsene ved behov.

Representanter for handlingsgruppa forteller i intervju at det er utdanningsleder til respektivt utdanningsprogram som «*eier saken*» når det gjelder fremdrift, men at det er en gruppe som jobber sammen. De bekreftet at rektor er involvert i møter og drøftinger, og at rektor deltar i undersøkelsene som omhandlet alvorlige saker. Hvilke øvrige som skal bistå inn i handlingsgruppa er avhengig av hvem som kjenner eleven, for eksempel kunne elevtjenesten være en del av en handlingsgruppe.

Handlingsgruppa forteller også om hvordan de innhentet elevers opplevelse av saken, og at de gjerne snakker med foresatte. De forteller videre at saker de undersøker kan gjelde for hele klasser, eventuelt gå på tvers av skoler. Samtaler blir også benyttet som metode i saker som gjelder elever på andre skoler. De forteller videre at de i undersøkelsesfasen opplever at andre elever som er involvert i saken også får gi sin versjon, fordi kontradiksjon er viktig for å få et bilde av saken. Elever og foresatte får også være med å stake ut kurs. En undersøkelse av en sak kan videre lede til systemsak i PPT. Gruppen forteller i tillegg at der det er en *opplagt sak*, er den i gang etter en arbeidsuke (fem arbeidsdager).

Av elevsaker ser vi at undersøkelsesmetodene som skolen benytter er samtaler og møter med involverte elever, herunder også elever som er påvirket og involvert i saken, og foresatte. Det er i enkelte saker undersøkt gjennom samtaler med lærere. I intervju bekrefter flere fra skolen at de i hovedsak benytter samtaler som metode, i tillegg nevner de at observasjon av elever og elevgrupper er en metode skolen ofte bruker. De forteller videre at de bruker elevundersøkelsen for å undersøke skolemiljøet. Spekter er et verktøy som blir benyttet dersom de gjennom svarene i Elevundersøkelsen har mistanke om at en eller flere elever i en gruppe ikke har et trygt og godt skolemiljø. I en av elevsakene vi fikk tilgang til er vi gjort oppmerksom på at Spekter er benyttet som verktøy i forbindelse med undersøkelsene, det samlede resultatene fra Spekter er ikke inkludert i dokumentasjonen. Enkelte ansatte uttalte at Spekter ikke er et godt verktøy, da det ikke gir utfyllende informasjon utover det Elevundersøkelsen uansett gir av informasjon.

Gjennom sakene som vi har mottatt fra skolen er vi i tillegg gjort kjent med elevenes første aktivitetsplan. Flere av sakene har vart i over et halvt år. Kun i et fåtall av sakene er vi gjort kjent med at sakene undersøkes i etterkant av at den første planen iverksettes. Av de sakene der vi ser at det gjennomføres undersøkelser også etter at planen iverksettes, benytter skolen de samme metodene (møte/samtale) i fortsettelsen, som innledningsvis.

Skolens ledelse skriver både i RefLex og utdyper i intervju at det er viktig for skolen å høre elever i saker som gjelder de selv, og at dette er et prinsipp sammen med å vurdere barnets beste, som de ofte løfter frem for personalet. Av dokumentet «Avspark skoleåret 2022/2023» ser vi at elevmedvirkning har vært tema i personalsamling ved skolestart inneværende år. I intervju trakk flere av informantene frem at de ofte snakker med elever, og at alle elever blir hørt om saker som gjelder de selv. Elever vi snakket med i forbindelse med tilsynet bekreftet at de var blitt hørt i saker der hvor skolen hadde avdekket mistriksel.

Både skoleeier og skolen svarer i intervju at de opplever å ha tilstrekkelig kompetanse til å undersøke skolemiljø saker. Ansatte ved Frederik II sier i intervju at de ikke er kjent med at Viken



fylkeskommune har føringer for hvordan skolemiljø saker skal undersøkes, men at der saker er vanskelige å løse kan de hente støtte og hjelp fra rådgiverne i skoleforvaltningen. Skoleeier bekreftet at seksjon skoleforvaltning bidrar inn med veiledning til skolene i vanskelige saker.

Det ble videre informert om fra både ledelsen ved Frederik II og fra skoleeier at skolen er blitt fulgt opp gjennom møter mellom ledelsen og skoleeier, hvor tema har vært elevens skolemiljø. Av dokumentasjonen vi har mottatt ser vi at det den 26.05.2021 var møte mellom seksjon skoleforvaltning, inkludert skolemiljøteamet, og ledelsen ved Frederik II. Av en presentasjon fra møtet ser vi at undersøkelsesplikten er nevnt sammen med de øvrige pliktene i aktivitetsplikten, men slik vi forstår er den ikke utdypet utover at det er diskutert to caser.

Vi stilte skoleeier spørsmål om hvordan den følger opp de ulike sakene som er gjort kjent for den av skolene, og ble fortalt at selv om det er rektor som følger opp med undersøkelser, vil skoleeier følge opp med telefon til rektor etter en uke. Skoleeier forstår at rektor kommer tett på i saker der det er involvert personale på en skole, og skoleeiers første sikring er derfor om elevene sakene handler om, er ivaretatt.

Vi ser at undersøkelser som skoleeier har ansvar for å gjennomføre, blir utført av seksjon skoleforvaltning. I samtale med skoleeier er vi også gjort kjent med at i de sakene hvor det er ledere som er oppgitt å krenke elever, vil områdedirektør ha ansvar for oppfølgingen av rektorer, da det er områdedirektør som har personalansvar for denne.

Våre vurderinger

Statsforvalteren oppfatter at hensikten med skolens undersøkelser er å få kjennskap til bakgrunnen for elevens opplevelse og bakenforliggende årsaker. Vi vurderer videre at skolens undersøkelsesmetoder, som samtaler og møter med involverte elever og foreldre, samt observasjoner, kan være egnede metoder for å få frem elevens opplevelse, fakta om situasjonen og hva som ligger bak elevens opplevelse. Vi ser også at Spekter kan være et nyttig verktøy for bredere undersøkelser i et klassemiljø.

Det er Statsforvalterens inntrykk at Frederik II er opptatt av at elevene skal høres. Dette fremgår både av intervjuer, rutiner og dokumentasjon i saker.

Av dokumentasjonen vi har mottatt i elevsaker kan vi ikke se at det er gjort notater knyttet til de observasjonene som er gjennomført, hvorvidt observasjonene er systematiske eller usystematiske, og vi kan heller ikke se sammenstilling av Spekter-undersøkelser.

I lys av vår kjennskap til elevsakene på Frederik II vurderer vi at undersøkelsesmetodene som skolen bruker ikke alltid er tilstrekkelige for å få frem all informasjon om sakene, for eksempel bakgrunnen for saken og faktorer i miljøet. Særlig gjelder dette saker der klasse- og skolemiljøet er en medvirkende faktor og der utryggheten bunner i relasjonelle forhold i og utenfor skolen, og som påvirker elevens skolemiljø.

Som nevnt hørte vi ansatte si at der det var en opplagt sak, vil den være i gang etter en arbeidsuke. Det er positivt at skolen ønsker en rask prosess for å starte opp med aktivitetsplaner, men ut fra elevsaker og rutiner er vi usikre på om skolen fortsetter med undersøkelser etter at den første planen er utarbeidet. Vi kan heller ikke se at skolen tar i bruk flere undersøkelsesmetoder der det



er nødvendig, dette til tross for at flere av sakene har pågått over en lengre periode uten at situasjonen er løst for eleven det gjelder. Andre metoder for undersøkelser i etterkant av at en aktivitetsplan er iverksatt kan også gi et bredere bilde av saken, med tilpassede tiltak.

Statsforvalterens vurdering er at skolen benytter metoder som kan være egnede, men at metodene som benyttes ikke er tilstrekkelig i alle saker. I og med at flere saker er av lang varighet vurderer vi at snever bruk av metodikk også bidrar til at det ikke innhentes nok informasjon til å vurdere egnede og tilstrekkelige tiltak.

I denne delen av tilsynet har det ikke vært aktuelt å vurdere skoleeiers undersøkelsesmetoder, da den ikke har hatt saker hvor det har vært mistanke om at en i skolens ledelse fra Frederik II har krenket elever.

Vår konklusjon

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

2.2.10 Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten?

Skolen og skoleeier har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke.⁴⁸ Opplæringsloven stiller ikke formkrav til dokumentasjonen, utover at den må være skriftlig og finnes på et slikt format at den kan tas ut og overleveres til statsforvalteren dersom det skulle være aktuelt i tilsyn eller i en sak i håndhevingsordningen. Hva som dokumenteres og hvordan, må tilpasses den enkelte virksomhet og ikke minst etter hva som er formålet med dokumentasjonen.⁴⁹

Våre observasjoner

Både skolen og skoleeier svarer ja på spørsmålet i RefLex om de dokumenterer undersøkelsesplikten. Skoleeier utdyper svaret ved å vise til en skriftlig rutine, «Rutine – Dokumentasjon og arkivering i skolemiljøsaker».

Skolen viser til at dokumentasjonen er arkivert i Elements, med tiltaksplaner, notater og vurderinger gjort underveis. I intervju fikk vi i tillegg høre at de dokumenterer gjennom tiltaksplanen. Av malen «Tiltaksplan 9A» ser vi at det er et eget punkt som skolen skal fylle ut med dato for når undersøkelsene ble utført.

I elevsakene vi har hatt tilgang til fra Frederik II ser vi av dokumentasjon at det er gjort ulike undersøkelser, herunder dokumentasjon på at eleven er hørt, møterefater/samtalerefater, e-poster og andre digitale meldinger av betydning for saken. I enkelte saker ser vi også at det er gitt veiledning fra skoleeier. Ingen av de tiltaksplanene vi har sett i elevmappene har dato for når undersøkelser er gjennomført.

På åpent spørsmål til ledelsen ved Frederik II om arkivering av dokumentasjon informerte de oss om at de var forsiktig med å dele informasjon om andre elever i elevmappen som var opprettet

⁴⁸ Jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.

⁴⁹ Jf. Prop.57 L (2016-2017) punkt 5.5.7.3.



for enkeltelever i skolemiljø saker. Dette fordi foresatte eller elev kunne be om innsyn, og på det viset bli kjent med informasjon som de ikke skulle ha tilgang på.

I intervju med de ansatte på skolen fikk vi informasjon om at ledelsen ved Frederik II og det vi forstår er merkantilt personale har tilgang til å arkivere dokumentasjonen. På spørsmål til de ansatte om de visste hva som skulle dokumenteres, informerte flere oss også om at de var kjent med hvilken informasjon som måtte dokumenteres i skolemiljø saker.

I intervju forteller skoleeier at den har oppfølging av skolene på hvilken dokumentasjon som arkiveres i forbindelse med elevs skolemiljø saker. Skoleeier blir gitt tilgang i Elements til elevens mapper i de tilfellene det er alvorlige saker, krenkelse fra ansatte eller eventuelt andre saker der skolen ønsker veiledning. Ledelsen ved Frederik II forteller også i intervju at den har fått slik tilbakemelding i forbindelse med en eller flere av de skolemiljø sakene den hadde hatt siste tiden.

For å overholde kravene til dokumentasjon forteller ledelsen på Frederik II at dokumentansvarlig og assisterende rektor har møtepunkter der de gjennomgår dokumentasjonen og sjekker at alt som har blitt gjort også har blitt dokumentert. Ledelsen forteller videre at rektor er inne i alle saker og etterspør dokumentasjon der han ser mangler.

Våre vurderinger

Vi opplever at skolens ansatte er kjent med hva som skal dokumenteres av undersøkelser. Vi ser likevel av sakene vi har mottatt at dokumentasjonen bare delvis er i tråd med de føringene som er gitt av skolen, blant annet er det ikke dokumentert dato i tiltaksplanen for når undersøkelser er gjennomført.

Som nevnt i forrige spørsmål «Gjennomføres undersøkelser ut fra en faglig standard som med rimelighet kan forventes?» savnet vi resultater etter Spekter-undersøkelser, vi så i tillegg mangler i dokumentasjonen knyttet til observasjoner. Vi har forståelse for skolens tilnærming til sensitiv informasjon, og at den har en kritisk tilnærming til hva som skal legges i elevmapper av informasjon som ikke gjelder eleven selv. Samtidig er det vanskelig at informasjon utelates dersom den er viktig i enkeltelevs skolemiljø sak. Hva som er viktig i en skolemiljø sak trenger ikke være tydelig i oppstarten av en sak. Dersom en elev melder sak til Statsforvalteren skal dokumentasjonen også være tilgjengelig for en tredjepart, og bør av den grunn være av et slikt format at det er tydelig hva som har kommet frem gjennom undersøkelser og hvorfor tiltaket i en aktivitetsplan er valgt. Gode undersøkelser er en forutsetning for å sette inn egnede tiltak i en aktivitetsplan, og gode undersøkelser underveis vil også kunne lede til endrede tiltak. Vi kan likevel ikke se at skolen sammenfatter og konkluderer i etterkant av undersøkelsene. Slik oppsummering og tydeliggjøring av standpunkt er viktig for etterprøvbareheten i saken, også i forbindelse med saker som Statsforvalteren får til behandling.

Vår konklusjon

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



3 Statsforvalterens reaksjoner

Vi har funnet at fylkeskommunen ikke overholder regelverket på alle områder.

- 1) Viken fylkeskommune skal sikre at alle som arbeider på skolen, oppfyller plikten til å varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.⁵⁰
 - a. Fylkeskommunens internkontroll må være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten.
 - b. Fylkeskommunen må avdekke og følge opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.
 - c. Alle som arbeider på skolen må varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.
 - d. Alle som arbeider på skolen, må varsle i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.

- 2) Viken fylkeskommune skal sikre at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.⁵¹
 - a. Fylkeskommunens internkontroll må være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.
 - b. Fylkeskommunen må avdekke og følge opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.
 - c. Skolen og skoleeier må undersøke saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen
 - d. Skolen må gjennomføre de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.
 - e. Skolen må dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

4 Oppfølging av påleggene

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

Frist for retting er **01.05.2023**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før fylkeskommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

5 Kommunen har rett til å klage

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

⁵⁰ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.

⁵¹ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.



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

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

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 25.01.2023

Elin Jernberg, tilsynsleder

Elisabeth Salberg

Frida Lilleng



5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble innsendt i RefLex under utføringen av tilsynet:

Fra skolen

- Aktivitetsplikten består av 5 handlingsplikter
- Meldeskjema § 9a
- Rutine mulig 9A
- Tiltaksplan 9A
- Varsel om mulig 9A-5 sak
- Presentasjon ledermøte Frederik II
- Tilsyn 9A Frederik II oversikt saker
- Referat fra møtet med Skolemiljøteam
- Diamanten – prioriteringer av arbeidsoppgaver i ST-ledelsen
- Klasseteam ST
- Organisering ST klasser, personal
- Forebygging 9a Frederik II
- Kontaktlærerveiledning – revidert – 2018
- Avspark skoleåret 2022-2023

Fra Viken fylkeskommune

- Rutine ved mistanke om at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø
- Presentasjon Halden
- Rutine – Dokumentasjon og arkivering i skolemiljø saker
- Saksprotokoll Elevenes skolemiljø
- Informasjon om skolenes hjemmeside
- Presentasjon ledermøte Strømmen vgs
- Informasjon på ansatteportalen
- Elevenes skolemiljø – fylkesrådets forvaltning av opplæringsloven kap. 9A
- Mal – varsel 9 A-4
- Mal – varsel 9 A-5

Følgende dokumenter ble innsendt i etterkant av gjennomføring av RefLex:

- Oppfølging av saker høsten 2022
- Momentliste Handlingsplan
- Overordnet ROS-analyse for Viken fylkeskommune
- Informasjon om elevenes skolemiljø (oppdateringer før skolestart høst 22)
- Presentasjon fra Mailand vgs
- Presentasjon ledermøte Askim vgs
- E-postkommunikasjon mellom rådgiver og Frederik II om handlingsplanen
- Presentasjon om RefLex – seksjon skoleforvaltning
- Oppgavefordeling rådsområde

I tillegg er det sendt inn et antall elevmapper.



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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