



# TILSYNSRAPPORT

Opplysningsplikten til  
barnevernstjenesten og kommunens  
forsvarlige system

Rana kommune – NN skole

15.12.16

## **Innholdsfortegnelse**

Forord.....	3
1. Innledning .....	4
2. Om tilsynet med Rana kommune – NN skole .....	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler .....	4
2.2 Tema for tilsynet.....	4
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	5
3. NN skoles opplysningsplikt til barneverntjenesten .....	5
3.1 Rettslig krav.....	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	5
3.3 Fylkesmannens vurderinger .....	6
3.3 Fylkesmannens konklusjon.....	6
4. System for å vurdere og følge opp at opplysningsplikten blir overholdt.....	7
4.1 Rettslig krav.....	7
4.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	7
4.3 Fylkesmannens vurderinger og bemerkninger.....	8
5. Avslutning av tilsynet .....	8
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget .....	9

## Forord

En av avdelingene hos Fylkesmannen i Nordland mottok en konkret anmodning om å åpne tilsyn med Rana kommune. Henvendelsen kom på bakgrunn av en sak der en far ble dømt for mishandling av sine barn, hvor et av barna døde som følge av mishandlingen. På grunn av sakens alvorlighet besluttet Fylkesmannen i Nordland å føre tilsyn med flere sektorer.

Opplysninger fra dokumenter som tilhører straffesaken er i hovedsak ikke relevante for de vurderingene som vi skal gjøre i tilsynet. Av personvern hensyn vil det heller ikke bli referert til slike opplysninger.

På hendelsestidspunktene var et av de involverte barna over skolepliktig alder og elev ved NN skole på første trinn. Av hensyn til de involverte barnas personvern velger vi ikke å gå ut med navnet på skolen. I tilsynets første del undersøker vi derfor om NN skole har overholdt opplysningsplikten til barneverntjenesten. Dette vil vi svare på gjennom å se nærmere på oppmerksomhetsplikten og om skolen har hatt plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten av eget tiltak (meldeplikten). I forlengelse av dette er det naturlig å undersøke om skolen eventuelt har overholdt meldeplikten.

Opplæringslovens bestemmelse om opplysningsplikten inneholder tre plikter:

1. Plikt til å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet (oppmerksomhetsplikten).
2. Plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten av eget tiltak (meldeplikten).
3. Plikt til å gi opplysninger når barneverntjenesten pålegger det (opplysningsplikten).

Pliktene i punkt 2 og 3 blir begge ofte omtalt som *opplysningsplikten* men vi velger å skille mellom dem. Når vi snakker om *meldeplikten* i denne rapporten, er det altså plikten til å gi opplysninger av eget tiltak vi mener. Når vi snakker om *opplysningsplikten* er det i hovedsak som en fellesbetegnelse på alle tre pliktene.

Den andre delen av tilsynet omhandler Rana kommunes ansvar som skoleeier. Vi har undersøkt om skoleeier har et forsvarlig system for å vurdere om skolene kjenner til og overholder den lovpålagte opplysningsplikten til barneverntjenesten. I tillegg til dette har vi undersøkt om skoleeier har et forsvarlig system for å følge opp erfaringene de gjør gjennom sine vurderinger. Dette innebærer blant annet å sikre at ulovlig praksis blir rettet.

I denne rapporten har vi ikke konkludert med lovbrudd.

## 1. Innledning

I brev datert 05.07.16 åpnet Fylkesmannen tilsyn med Rana kommune, NN skole. Tema for tilsynet var opplysningsplikten til barneverntjenesten etter opplæringsloven § 15-3.

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

I denne tilsynsrapporten er det ikke konkludert med lovbrudd.

## 2. Om tilsynet med Rana kommune – NN skole

### 2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A. Tilsyn på opplæringsområdet er lovligstilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling og effektivitet.

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

### 2.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er opplysningsplikten til barneverntjenesten, jf. opplæringsloven § 15-3. Hovedpunktene i tilsynet er:

- om NN skole har overholdt opplysningsplikten ved å være oppmerksom på forhold ved en elev som kunne ført til tiltak fra barneverntjenesten, jf. opplæringsloven § 15-3 første ledd.
- om NN skole har overholdt meldeplikten de har av eget tiltak, dersom de hadde grunn til å tro at eleven ble utsatt for mishandling i hjemmet, jf. opplæringsloven § 15-3 annet ledd første punktum.
- om Rana kommune, som skoleeier, har et forsvarlig system for å sikre at plikten i opplæringsloven § 15-3 blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 annet ledd.

Ved utgangen av 2015 mottok en av avdelingene hos Fylkesmannen i Nordland anmodning om å føre tilsyn med en konkret kommunal sektor i Rana kommune. Henvendelsen kom på bakgrunn av en sak der en far ble dømt for mishandling av sine barn, der et av barna døde som følge av mishandlingen. På bakgrunn av det som fremkom i anmodningen, samt sakens alvorlighetsgrad, besluttet Fylkesmannen å føre tilsyn med flere av de involverte kommunale sektorene.

Barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, skal få nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Dette fremgår tydelig av formålet med barnevernslovgivningen. For at barneverntjenesten skal kunne utføre sitt oppdrag, er de avhengige av at blant annet skolene følger med barn, følger opp barn og sier fra om sine bekymringer for barn. På grunn av dette er det svært viktig at kommunen som skoleeier og de ansatte i skolene har kjennskap til opplysningsplikten og hvordan de overholder denne.

## 2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsynet med Rana kommune ble åpnet gjennom brev datert 05.07.16. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c. Våre vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon, se vedlegg.

Vi vil bemerke at det har gått lang tid siden hendelsestidspunktet. Dette påvirker nødvendigvis den informasjonen vi har mottatt, og hvilke konklusjoner vi har grunnlag for å trekke.

## 3. NN skoles opplysningsplikt til barneverntjenesten

### 3.1 Rettslig krav

Det følger av bestemmelsen i opplæringsloven § 15-3 at skolens personale har opplysningsplikt til barneverntjenesten. Opplysningsplikten gjelder for *alle* som er ansatt i skolen, uavhengig av faglig bakgrunn. Bestemmelsen er delt inn i tre ulike plikter; oppmerksomhetsplikten (første ledd), meldeplikten (annet ledd første punktum) og opplysningsplikten (annet ledd annet punktum).

Oppmerksomhetsplikten innebærer at skolen personale, gjennom sitt arbeid, er pålagt å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Forutsetningen for å oppfylle oppmerksomhetsplikten er at personalet har kunnskap om hva som kan føre til tiltak og hvilke situasjoner som utløser plikten til å melde fra.

Når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet, det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, skal personalet i skolen av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten. Dette innebærer et individuelt ansvar og man behøver som hovedregel ikke å innhente noens tillatelse til å melde sin bekymring. Man har grunn til å tro når man har en begrunnet bekymring. Det er ikke noe krav om sikker viten. Meldeplikten gjelder uten hinder av taushetsplikten så lenge vilkårene for å melde fra om bekymringen er oppfylt.

Opplysningsplikten innebærer også en plikt til å gi opplysninger etter pålegg fra barneverntjenesten.

### 3.2 Fylkesmannens undersøkelser

NN skole redegjør for at barnet var elev på første trinn ved skolen fra høsten 2013. Ved oppstart hadde skolen dialog med hjemmet om elevens faglige og sosiale behov. Skolen har lagt frem dokumentasjon på undervisvurdering som viser hvordan eleven ble fulgt opp.

Undervisvurderingen inneholder både faglige og sosiale aspekter. Undervisvurderingen viser at eleven likte å leke med sine medelever, men hadde noen utfordringer knyttet til samspill. Disse utfordringene ble ikke vurdert som større enn for andre barn på samme alder. Voksenkontakten var også preget av utfordringer ved skolestart, men skolen redegjør for at det gikk bedre og bedre ut over i skoleåret.

I følge solens beskrivelse, hadde eleven et stort fravær. Skolen redegjør for at fraværet hadde innvirkning på elevens faglige utvikling og at de var bekymret for elevens læring. Før jul 2013 ble fraværet tatt opp med hjemmet og skolen undersøkte årsakene. Skolen redegjør for at det ble inngått en avtale om hvordan hjemmet kunne følge opp eleven for å komme a jour med resten av trinnet. Skolens opplevelse var at hjemmet fulgte avtalen. Fraværet etter årsskiftet blir beskrevet som betraktelig redusert.

Skolen beskriver at det aldri var antydninger til at eleven levde under vanskelige forhold. De hadde et godt inntrykk av hjemmet og var tilfreds med samarbeidet skole-hjem. Eleven hadde med seg mat og nødvendig utstyr, og hadde god hygiene. I begynnelsen ble eleven fulgt til skolen av en forelder,

mens han ut over i skoleåret fikk gå uten følge. Skolen skal heller ikke ha fått opplysninger om hjemmesituasjonen fra eleven selv.

Skolen redegjør for at de i forbindelse med straffesaken ble pålagt å gi opplysninger til barneverntjenesten.

### **3.3 Fylkesmannens vurderinger**

Det er uomtvistet at eleven ble utsatt for mishandling i hjemmet fra vinteren 2013 til vinteren 2014. Spørsmålet Fylkesmannen i hovedsak må ta stilling til, er om elevens hjemmesituasjon var synlig for skolens personale.

Tilsynet viser at eleven har fått den oppfølgingen som man kan forvente etter opplæringsloven § 2-3 om innhold og vurdering, med tilhørende forskrifter. Dette er sannsynliggjort gjennom dokumentasjon på underveisvurdering. Skolen har dessuten tatt ansvar for et fungerende samarbeid med hjemmet. Både faglig og sosial oppfølging er sentralt i spørsmålet om personalet i skolen har oppfylt sin oppmerksomhetsplikt etter opplæringsloven § 15-3 første ledd. Et annet viktig moment er kravet til kunnskap om hva som kan lede til tiltak fra barneverntjenesten. Vi har ikke holdepunkter for å si at personalet ved NN skole manglet slik kunnskap. Etter en helhetsvurdering mener vi at skolen har oppfylt oppmerksomhetsplikten.

I løpet av høsten 2013 hadde eleven et fravær som var rett i underkant av 40%. Etter vår vurdering kan høyt fravær skjerpe kravet til å være oppmerksom, og i ytterste konsekvens kan det gi skolen grunn til å tro at eleven lever under forhold som kan skade helse og utvikling. I denne saken ble fraværet fulgt opp gjennom møte med hjemmet. Hjemmet ble også bedt om å bidra til at eleven kom a jour. I tillegg til å drøfte konsekvensene av fraværet, etterspurte skolen informasjon om årsakene. Også dette tilsier at personalet ved NN skole har oppfylt oppmerksomhetsplikten. Når det kommer til om fraværet ga skolen grunn til å tro at eleven levde under forhold som kunne skade helse og utvikling, er vår vurdering at fravær alene ikke nødvendigvis utløser en slik bekymring. Dette gjelder særlig når fraværet ble tatt opp med hjemmet, og vi finner det sannsynliggjort at fraværsprosenten ble halvert. I løpet av vinteren 2014 hadde eleven bare et fravær på rett under 20%.

Når det kommer til elevens samspill med andre barn, vurderte skolen det slik at elevens utfordringer ikke utgjorde et stort avvik i forhold til de jevnaldrende. Vi har ingen grunn til å stille spørsmålstegn ved denne vurderingen.

Vår vurdering er etter dette at det ikke er holdepunkter for å si at elevens hjemmesituasjon var synlig for personalet ved NN skole. På denne bakgrunn kan vi ikke konkludere med at NN skole hadde meldeplikt til barneverntjenesten.

### **3.3 Fylkesmannens konklusjon**

Personalet ved NN skole har vært oppmerksom på forhold som kunne ført til tiltak fra barneverntjenesten, jf. opplæringsloven § 15-3 første ledd.

Personalet ved NN skole har ikke hatt grunn til å tro at eleven ble utsatt for mishandling i hjemmet, at det forelå andre former for alvorlig omsorgssvikt eller at eleven viste vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. opplæringsloven § 15-3 annet ledd første punktum.

Personalet ved NN skole har ikke, av eget tiltak, hatt plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten, jf. opplæringsloven § 15-3 annet ledd første punktum.

## **4. System for å vurdere og følge opp at opplysningsplikten blir overholdt**

### **4.1 Rettslig krav**

Skoleeier skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven § 15-3 blir oppfylt. Videre skal skoleeier ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene. Dette følger av opplæringsloven § 13-10 annet ledd. Det er ingen formkrav til systemets omfang og utforming, men det må være egnet til å avdekke forhold som er i strid med loven. Systemet må også sikre at det blir satt i gang tiltak som er tilstrekkelige til å rette opp i slike forhold. Skoleeier må sørge for å ha oppdatert kunnskap om skolens praksis for å kunne gjøre sine vurderinger opp mot regelverket. Det er en forutsetning at skoleeiers vurderinger bygger på en korrekt lovforståelse. Skoleeier må følge opp at tiltak som blir iverksatt for å korrigere en lovstridig praksis, faktisk fører til reelle og varige endringer i skolen.

I rundskriv Udir-10-2012 supplerer Utdanningsdirektoratet kravene som fremgår av opplæringsloven § 13-10 annet ledd. Det går frem at skoleeiers system bør inneholde melderutiner til barnevernet, og rutiner for å informere den enkelte ansatte om at opplysningsplikten påhviler den enkelte ansatte ved skolen.

Å ha et system betyr at skoleeier må arbeide systematisk. For å ha et effektivt system må skoleeier foreta jevnlig vurderinger av risiko. Områder der skoleeier tidligere har sett at det har vært brudd på regelverket, kan indikere høy risiko. Det samme gjelder områder der skoleeier har utarbeidet få retningslinjer for skolens praksis, eller har hatt få tiltak for å øke kompetansen i forståelse og bruk av regelverket. Skoleeier må også i sine vurderinger legge stor vekt på kontroll av områder der manglende etterlevelse av regelverket kan få store konsekvenser for elevene. Basert på slike avveininger av sannsynlighet og konsekvens må skoleeier ta stilling til hvor ofte og hvor omfattende skoleeier skal kontrollere skolens praksis på ulike områder.

### **4.2 Fylkesmannens undersøkelser**

I følge skoleeier blir det avholdt årlige dialogmøter med skolene. Møtene dreier seg i hovedsak om skoleutvikling, men det har også blitt gjennomført systembasert oppfølging av enkelttema. Det er forelagt tilsynet referat fra dialogmøte med NN skole i 2015 og 2016, samt forberedelsene til dialogmøtet i 2016.

Videre viser skoleeier til at kommunen har rutiner for opplysningsplikten til barnevernstjenesten som bygger på rundskriv Udir-10-2012. I skjemaet *Prosedyre ved melding til barnevernet* går det frem at hele skolens personale, inkludert vikarer, har oppmerksomhets- og opplysningsplikt. Det går også frem av skjemaet at taushetsplikten bortfaller ved melding til barnevernstjenesten. Videre blir vilkårene for når meldeplikten inntreffer gjennomgått. Rutinebeskrivelsen tar for seg hvordan melding skal sendes, og at det skal brukes eget skjema. Skoleeiers ansvar er også beskrevet i skjemaet. Det er å gi personalet tilstrekkelige forutsetninger eller informasjon for å oppfylle pliktene.

Skoleeier redegjør for at 1310.no blir brukt som kvalitetssikringssystem. En skjermdump fra dette systemet viser at kommunen 20.08.2016 avholdt informasjonsmøte for alle ansatte hvor opplysningsplikten til barnevernet var tema. Av de skolene som er oppgitt i skjemaet deltok 9 av 15.

Skolene har gjennom skoleåret jevnlig tverrfaglige møter hvor PPT, barnevern og helsesøster deltar. Ut over det som allerede er nevnt, har skoleeier lagt ved informasjon til nyansatte, arbeidsreglement for Rana kommune og rutiner for skolens arbeid med tilpassa opplæring. Arbeidsreglementet omtaler taushetsplikten, men ut over dette er ikke opplysningsplikten til barneverntjenesten omtalt i disse dokumentene.

### 4.3 Fylkesmannens vurderinger og bemerkninger

Vår vurdering er at det ikke er sannsynliggjort at opplysningsplikten til barnevernstjenesten er inkludert i dialogmøtene med skolene.

*Prosedyre ved melding til barnevernet* beskriver etter vår vurdering viktige elementer i henhold til opplysningsplikten; hva plikten innebærer, hvem som er forpliktet og hvordan de oppfyller sine forpliktelser. At skoleeiers ansvar også er presisert, er etter vår vurdering et tegn på at skoleeiers intensjon er å sikre at de ansatte er kjent med innholdet i opplysningsplikten og sette dem i stand til å overholde den.

Skoleeiers bruk av 1310.no viser at opplysningsplikten har vært et tema på informasjonsmøte, og hvilke skoler som deltok. Dette gir skoleeier en oversikt som etter vårt syn kan brukes i forbindelse med risikovurderinger. Vi har ingen informasjon om hvorvidt dette informasjonsmøtet blir avholdt årlig. Det er derfor vanskelig å se en systematikk ut fra 1310.no alene.

Ser man imidlertid skoleeiers rutinebeskrivelse sammenholdt med 1310.no, kan vi etter en helhetsvurdering si at skoleeier sannsynliggjør at det finnes et system. Dette alene er likevel ikke tilstrekkelig for å vurdere systemets forsvarlighet. Skal vi vurdere forsvarlighet er det essensielt å få bekreftet at skoleeiers system fungerer på virksomhetsnivå. Vanligvis gjør vi dette gjennom å undersøke skolepersonalets kunnskaper om opplysningsplikten. På tilsynstidspunktet har vi heller ikke noe informasjon om hvordan skoleeier vurderer risiko for lovbrudd og hvordan denne risikoen blir fulgt opp. I samtaler med Rana kommune har vi fått kjennskap til at ny skolesjef tiltrådte etter at tilsynet ble varslet. Den forutgående skolesjefen hadde heller ikke hatt stillingen sin særlig lenge. Med dette som utgangspunkt finner vi det vanskelig å få opplyst dette tilsynstemaet tilstrekkelig på nåværende tidspunkt.

På et senere tidspunkt kan vi gjennomføre tilsyn med om skoleeier har et forsvarlig system innenfor temaet i dette tilsynet eller på andre områder. Dette kan bli aktuelt dersom vi får nye opplysninger fra andre kilder eller gjennom andre tilsyn.

I denne delen av tilsynet opplever vi at det har vært mangelfull kommunikasjon mellom kommune og skole, og mellom kommunen og Fylkesmannen. Fylkesmannen ble på et svært sent tidspunkt orientert om situasjonen på skoleavdelingen. Vi hadde derfor ikke mulighet til å utsette tilsynet til ny skolesjef hadde fått tilstrekkelig oversikt over kommunens skolevirksomhet. Slik informasjon forventer vi tilkommer Fylkesmannen så tidlig at det er mulig for oss å justere innretningen på vårt tilsyn. Vi vil minne om at Fylkesmannen har hjemmel i kommuneloven § 60 c til å kreve at kommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av virksomheten. I dette tilsynet er vi ikke fornøyd med kommunens håndtering, og ber derfor om at Rana kommune tar det til etterretning og sørger for at det ikke skjer ved fremtidige tilsyn.

## 5. Avslutning av tilsynet

Fylkesmannen i Nordland har ikke avdekket lovbrudd i tilsynet med Rana kommune. Tilsynet anses med dette som avsluttet.

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

Malin Bruun (tilsynsleder)  
Grete Gansmoe (seniorrådgiver)



## **Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget**

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Skjema for innskriving
- Enkeltvedtak
- Opplæringsplan
- Flyttemelding
- Pålegg om å gi opplysninger
- Opplysninger fra skolen til barneverntjenesten
- Info til nyansatte NN skole
- Redegjørelse fra skoleeier i e-post datert 26.10.16
- Dialogmøter 2015 – Notater, NN skole
- Dialogmøter 2016, NN skole
- Dialogmøter 2016, forberedelser barnetrinnet
- Rundskriv Udir-10-2012
- Prosedyre ved melding til barnevernet
- Arbeidsreglement for Rana kommune datert 20.05.07
- Velkommen som ny medarbeider
- Skjermdump fra 1310.no
- Rutiner for skolens arbeid med Tilpassa opplæring (TPO)