



Kvalitetssystem – mobbing og varsling

Forvaltningsrevisjon – Bamble kommune

2018 :: 714 025

[Klikk her for tips til å
lese rapporten
elektronisk](#)

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, Larvik i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Bamble kommune har fått følgende rapporter om forvaltningsrevisjon fra 2012:

- 714 019 Kvalitet i skolen (2012)
 - Del 1 Kommunens arbeid med å bedre kvaliteten i skolen
 - Del 2 Tilpasset opplæring, tidlig innsats og spesialundervisning
- 750 013 Samhandlingsreformen i Grenland – delrapport Bamble kommune (2014)
- 750 014 Tilsyn med byggesaker – Bamble, Drangedal, Kragerø og Porsgrunn kommune (2015)
- 714 021 Uønsket deltid (2015)
- 714 023 Saksbehandling helse og omsorg (2016)
- 714 024 Konsulentbruk i Bamble kommune (2016)

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted www.tekomrev.no, der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhold

Sammendrag	iv
1 Innledning	1
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	1
1.2 Bakgrunn	1
1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier	1
1.4 Avgrensning og begrepsbruk	2
1.5 Metode og kvalitetssikring	2
1.6 Høring	2
2 Kvalitetssystem	3
3 Mobbing	4
3.1 Revisjonskriterier	4
3.2 Fakta om mobbing i skolen	4
3.3 Revisors vurdering	10
4 Varsling	13
4.1 Revisjonskriterier	13
4.2 Fakta om varsling	13
4.3 Revisors vurderinger	22
5 Konklusjoner og anbefalinger	25
Litteratur og kildereferanser	27
Tabelloversikt	28
Figuroversikt	28
Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse	29
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	31
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	35
Vedlegg 4: Skjema og mal	38
Leser du dokumentet elektronisk?	42
For PC, android nettbrett eller Mac	42
Lese på iPad?	42

Foto forside: Danny Twang

Sammendrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Bamble kommune i KU-sak 17/17.

Vi har undersøkt to problemstillinger.

Problemstilling 1

Har Bamble kommune tiltak for å fange opp og følge opp saker som gjelder elevenes skolemiljø?

Kommunen har tiltak og rutiner som er med på å sikre at krav som er stilt i opplæringslovens kapittel 9a er ivaretatt. Det er bl.a. utarbeidet felles skjema for varsler der en har mistanke om at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Felles mal for aktivitetsplan foreligger.

Kommunen har sørget for at skoleledere, pedagogisk personale og andre tilsatte på skolene har fått nødvendig informasjon om de plikter som følger av endringene i opplæringsloven. Det kan være en utfordring å fange opp alt personell som er innom skolen og sørge for at nye personer som kommer til får den nødvendige informasjonen.

Etter vår vurdering har kommunen oppfylt kravet i opplæringsloven § 9A-9 om informasjonsplikt til elever og foresatte. Vi mener informasjonen på kommunens nettsider om arbeid med elevenes skolemiljø, særlig den som ligger på den enkelte skole, kunne vært mer tydelig og likeartet. Vi har sett at det ligger informasjon på kommunens hjemmeside som ikke er oppdatert. Denne informasjonen bør oppdateres slik at det er i tråd med nytt regelverk.

Varsel som blir meldt inn og aktivitetsplaner som blir laget blir i stor grad arkivert i kommunens sak/arkivsystem, slik kommunes egne rutiner og lovverket krever. Det er imidlertid ikke alle skoler som følger opp dette.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- sørge for likeartet og oppdatert informasjon om skolenes arbeid med elevens skolemiljø på kommunens nettsider
- sørge for at skolenes aktivitetsplikt blir dokumentert gjennom arkivering av varsler og aktivitetsplaner.

Problemstilling 2

Har Bamble kommune lagt til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold i samsvar med reglene i arbeidsmiljøloven?

Kommunen har retningslinjer som legger til rette for at ansatte kan varsle i samsvar med kravene i arbeidsmiljøloven. Kommunen har nylig laget en varslingsplakat til oppslag på arbeidsssteder. Håndteringen av varsler blir dokumentert i kommunens sak/arkivsystem i tråd med lovverket og kommunens egne retningslinjer.

Blant de ansatte er det en liten andel som ikke kjenner til retningslinjene for varsling. Det samme gjelder for en liten andel av de som ifølge retningslinjen skal kunne motta varsel.

Våre undersøkelser indikerer at hovedtyngden av ansatte opplever at det er greit å si fra om kritikkverdige forhold. Det er imidlertid noen få ansatte som sier at dette av ulike grunner kan være problematisk.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- sørge for at alle ansatte i organisasjonen er orientert om kommunens arbeid med varsling, og
- fortsatt arbeide for at medarbeidere skal oppleve at det er greit å komme med kritiske ytringer og varsler der det er nødvendig.

Skien 14. mai 2018

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er vedtatt av kontrollutvalget i Bamble kommune i KU-sak 17/17:

Bamble kontrollutvalg bestiller fra Telemark kommunerevisjon IKS prosjektplan for forvaltningsrevisjon Kvalitetssystem – spissing mot mobbing i skole, og varsling for ansatte, i tråd med vedtatt plan for forvaltningsrevisjon 2016 – 2019. Planen forventes framlagt til neste møte.

Prosjektplan ble vedtatt i møte kontrollutvalgets møte 27. november 2017 (KU-sak 38/17):

Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjonsprosjektet Kvalitetssystem Bamble kommune fra Telemark kommunerevisjon IKS i tråd med fremlagt prosjektplan. Rapport forventes levert til kontrollutvalgets junimøte 2018. Kontrollutvalget ber om å bli holdt orientert om fremdrift og eventuelle endringer underveis i prosjektet.

Bestillingen er i samsvar med plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 for Bamble.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Bakgrunn

Alle elever i norsk skole har ifølge opplæringsloven¹ rett til et trygt og godt skolemiljø. Høsten 2017 ble opplæringslovens kapittel 9a om elevens skolemiljø endret, blant annet ved at skolene har fått en skjerpet aktivitetsplikt.

Reglene om varsling er hjemlet i arbeidsmiljøloven². Arbeidstaker har rett til å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og arbeidsgiver skal legge til rette for at varsling kan finne sted. Det er krav om at arbeidsgiver med mer enn fem ansatte skal ha skriftlige rutiner for varsling.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

I denne rapporten undersøker vi to problemstillinger:

Har Bamble kommune tiltak for å fange opp og følge opp saker som gjelder elevenes skolemiljø?

¹ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven)

² Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

og

Har Bamble kommune lagt til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold i samsvar med reglene i arbeidsmiljøloven?

Revisjonskriteriene³ er i all hovedsak hentet fra opplæringsloven og arbeidsmiljøloven. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.4 Avgrensning og begrepsbruk

Med elevenes skolemiljø menes både det fysiske og det psykososiale miljøet på skolen. I denne rapporten har vi sett på skolenes arbeid med det psykososiale miljøet, men vi bruker likevel det mer allmenne begrepet elevenes skolemiljø i rapporten. Vi har undersøkt kommunens og skolenes tiltak og prosedyrer/rutiner for å hindre at elever blir mobbet.

I den delen av rapporten som gjelder mobbing, vil en støte på begrepet varsling. Varsling i denne sammenheng ikke det samme varslingsbegrepet som brukes i arbeidsmiljøloven.

1.5 Metode og kvalitetssikring

I arbeidet med rapporten har vi fått tilgang til og gjennomgått ulike rutiner, reglement og andre kommunale dokumenter knyttet til de to temaene.

Vi har intervjuet sentrale personer i kommunen.

Vi har sett på mapper/behandling av enkeltsaker for å få informasjon om kommunens dokumentasjon av saker som gjelder elevenes skolemiljø.

For delen som gjelder varsling er det sendt ut en spørreundersøkelse rettet mot alle ansatte i kommunen. Vi har undersøkt dokumentasjon av varslingssaker.

Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten.

1.6 Høring

Rapporten ble sendt på høring torsdag 26. april 2018.. Høringen har ikke ført til endringer i rapportens innhold. Rådmannens høringsuttalelse ligger i vedlegg 1.

³ Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

2 Kvalitetssystem

Kvalitetssystem, kvalitetsarbeid, internkontroll og avvikshåndtering er begrep som vi ofte møter i organisasjoner og virksomheter, både i privat og offentlig sektor. Det er ulike definisjoner knyttet til begrepene, men felles er at det handler om systematiske tiltak for å ha kontroll på at arbeid utføres i henhold til lover, regler og faglige standarder.

Kommunens Sentralforbund har laget et hefte om internkontroll i kommunesektoren; *Rådmannens interkontroll- hvordan få orden i eget hus*.⁴ Her finner vi følgende:

Administrasjonssjefens internkontroll er en viktig del av egenkontrollen og er med på å sikre kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen, at lover og regler etterleves og at uønskede hendelser unngås. I sum betyr dette at kommunene har ansvar for å holde orden i eget hus.

God internkontroll er viktig både for folkevalgt og administrativ styring. Utviklingen av internkontroll skjer kontinuerlig, og prosessen vil være ulik og tilpasset hver enkelt kommune. I dette kapitlet beskriver vi kort hva vi mener med kvalitetssystem og generelle trekk ved kvalitetsarbeid.

Kvalitetssystem er et (dokument)system i en virksomhet til hjelp for overholdelse av krav i regelverket som en del av internkontrollarbeidet.

Internkontroll er systematiske tiltak som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav. Krav om internkontroll finnes på en rekke områder, for eksempel etter HMS-lovgivingen, helse- og omsorgslovgivningen, barnevernloven og etter lovgivning om personvern og informasjonssikkerhet.⁵

I denne rapporten ser vi nærmere på kvalitetssystem og internkontroll i Bamble kommune innenfor to områder; hvordan sikre elevene et trygt og godt skolemiljø og varsling av kritikkverdige forhold i kommunen.

⁴ Ideheftet utarbeidet i forbindelse med KS Effektiviseringsnettverk i 2012 og 2013.

⁵ Regelhjelp.no

3 Mobbing

3.1 Revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- *Skolen skal ha tiltak og rutiner i tråd med de krav som er stilt i opplæringslovas kapittel 9a.*
- *Skolen skal sørge for at alle som arbeider ved skolen får opplæring i/er kjent med rutine og prosedyrene som gjelder elevenes skolemiljø.*
- *Skolen skal gi elever og foreldre/foresatte informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer som gjelder avdekking og oppfølging av elevenes skolemiljø.*
- *Kommunen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.*

3.2 Fakta om mobbing i skolen

Innledning

Skolene i Norge gjennomfører hvert år elevundersøkelser blant elever på 7. og 10. klassetrinn. Dette er standardiserte undersøkelser⁶ som gjør det mulig å sammenlikne tall mellom skoler, kommuner og fylker, samt å se utviklingstrekk over tid.

Vi har laget to tabeller som forteller noe om situasjonen ved skolene i Bamble kommune, sammenliknet med skolene i Telemark og i hele landet.

Hovedtendensen er at andelen elever som har blitt mobbet i Bamble har vært lavere sammenliknet med andelen i Telemark og hele landet. Videre har det vært en nedgang i andelen som har blitt mobbet i perioden fra skoleåret 2013/14 til skoleåret 2015/16.

I 7. klassetrinn fra skoleåret 2016/2017 er det en litt høyere andel som har blitt mobbet i Bamble enn i hele landet, men noe lavere enn i Telemark. For 10. klassetrinn ligger Bamble kommune lavere enn både hele landet og Telemark.

Tallene for 2017/2018 viser en økning av andelen som sier de har blitt mobbet både i Bamble, i Telemark og for hele landet. Bamble ligger noe over gjennomsnittet for Telemark og for landet som helhet på 7. trinnet, mens kommunen ligger på samme nivå som Telemark og hele landet for elevene på 10. trinnet.

De kan være forskjeller mellom de ulike skolene i kommunen.

⁶ Utdanningsdirektoratet er ansvarlig for undersøkelsene. Nettstedet «Skoleporten» publiserer data fra undersøkelsene.

Tabell 1 Andel elever som har blitt mobbet av andre elever på skolen de siste månedene (prosent), 7. trinn, begge kjønn

	2013 – 2014	2014 – 2015	2015 -2016	2016 - 2017	2017-2018
Bamble kommune	4,8	6,3	2,1	5,8	8,5
Telemark	5,3	3,7	4,5	6,2	6,7
Hele landet	5,4	4,8	4,5	5,5	5,9

Kilde: Skoleporten

Tabell 2 Andel elever som har blitt mobbet av andre elever på skolen de siste månedene (prosent), 10. trinn, begge kjønn

	2013 – 2014	2014 – 2015	2015 -2016	2016 - 2017	2017-2018
Bamble kommune	3,3	2,4	2,4	2,3	5,7
Telemark	4,5	4,8	4,3	4,8	5,7
Hele landet	5,0	4,7	4,2	5,1	5,6

Kilde: Skoleporten

3.2.1 Tiltak og rutiner

Kommunestyret i Bamble kommune v/ordfører signerte våren 2014 *Manifest mot mobbing*. Dette innebærer at kommunen har en nullvisjon om, og nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Alle barn og elever har en individuell rett til et trygt psykososialt miljø, og barnehager og skoler i Bamble skal ikke akseptere at barn og elever blir krenket, mobbet, trakassert eller diskriminert.

Kommunestyret vedtok 8. februar 2018 et felles kommunalt ordensreglement for alle skolene i Bamble. Reglementet viser til at elevene har rett til et godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og sikkerhet og plikt til ikke å plage eller mobbe noen, hverken fysisk, psykisk eller verbalt.

Kommunen har utarbeidet Strategiplan for 2017 – 2020 for enhet for skole og barnehage. Denne skal angi den pedagogiske plattformen og verdigrunnlaget for skole og barnehagesektoren i kommunen. Planen peker på 13 strategier, hvorav en dreier seg om fokus på sosiale relasjoner og godt psykososialt læringsmiljø. Videre er det satt opp målindikatorer (bl.a. basert på elevundersøkelsen og Ungdata-undersøkelser⁷) slik at en kan se hvilken retning kommunen beveger seg i. Strategiplanen inneholder en tiltaksdel. Implementering av nye krav i opplæringsloven kapittel 9a med gjennomgang av rutiner og praksis, og opprettelse av et eget læringsmiljøteam, er tiltak i planen.

Kommunalsjefen for skole og barnehage peker på at problemer med mobbing også kan starte før skolealder. De kommunale barnehagen er med i «Være Sammen-

⁷ Ungdata er kvalitetssikret og standardiserte undersøkelser til bruk i kommuner. I regi av velferdsforskningsinstituttet Nova (OsloMet – storbyuniversitetet)

programmet»⁸ for å jobbe helhetlig, systematisk og langsiktig med utvikling av sosial kompetanse. Kommunen reviderer for tiden «Forebyggende plan og handlingsplan mot mobbing» for barnehagene. Kommunalsjef for skole og barnehage sier at en avventer arbeidet i påvente av om det kommer en lovendring i barnehageloven med nye bestemmelser, lik de vi finner i opplæringslovens kapittel 9a.

Kommunen gjennomførte i 2016/17 skoleutviklingsprogrammet Respekt. Programmet fokuserte bl.a. på klasseledelse og læringsmiljø.

Bamble kommune har ingen felles kommunal handlingsplan mot mobbing i grunnskolen. Hver og en skole har ansvaret for å utforme slike planer. Kommunen har imidlertid utarbeidet felles mal for varslingsskjema og aktivitetsplan som skolene kan bruke.

Alle syv skolene i Bamble har egne planer⁹ som innbefatter beskrivelser av hvordan skolene arbeider forebyggende med elevenes skolemiljø og tiltak som skal iverksettes dersom det oppstår mobbesituasjoner. Alle, unntatt en av skolene, hadde planer som er oppdaterte etter regelendringene i 2017. I alle disse planene er det vist til kommunens felles mal for varslingsskjema og mal for aktivitetsplan, eller tilsvarende lokalt tilpassede maler/skjema. Den skolen som ikke hadde oppdatert plan, hadde «Plan mot mobbing» som sist var revidert i 2016 og inneholdt informasjon om gammelt regelverk.

Andre tiltak

På tre av skolene sier rektorene at de opererer med mobbekontrakter, en form for avtaler som elevene skriver under på for å tydeliggjøre elevens ansvar for at alle skal ha det bra på skolen. En fjerde rektor sier de ønsker å komme i gang med en type mobbekontrakter. Tre skoler har ikke mobbekontrakter.

På seks av skolene utfører de jevnlig ikke-anonyme spørreundersøkelser i klassene. En skole har ikke hatt dette fast, men skal ifølge rektor begynne med slike undersøkelser. Dette er undersøkelser der elevene svarer på spørsmål blant annet om hvordan de trives på skolen, hvem som er sammen med hvem, om de kjenner noen som blir holdt utenfor m.m. I etterkant av undersøkelsene lager kontaktlærerne såkalte sosiogram som gir et skematisk bilde av relasjonene mellom elevene. Sosiogrammene kan være til hjelp for å sette inn tiltak for bedre klassemiljø der det er nødvendig.

⁸ Være Sammen er et kompetanseprogram for tidlig innsats og endringsarbeid. I samarbeid med Læringsmiljøsenteret i Stavanger

⁹ Planene har forskjellige betegnelser som f.eks. handlingsplan mot mobbing, sosial læreplan, handlingsplan for godt skolemiljø m.m. og inneholder også andre forhold ved skolene.

Felles rutiner

Kommunen har utarbeidet felles varslingsskjema for skolene¹⁰. Dette er oppdatert etter at endret/nytt kapittel 9a i opplæringsloven trådte i kraft i august 2017. Rektor skal varsles i alle tilfeller dersom det foreligger mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Varslingsskjemaet skal arkiveres.

I følge lovverket skal det lages skriftlige planer i de tilfeller det skal settes inn tiltak¹¹. Kommunen har felles mal for aktivitetsplan¹² til bruk i skolene i de tilfeller der varsel om mobbing utløser krav om slik plan. Malen viser at aktivitetsplanen skal inneholde:

- ✓ Beskrivelse av hva som er problemet.
- ✓ Hvilke tiltak som skolen skal iverksette.
- ✓ Når tiltak skal iverksettes.
- ✓ Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen.
- ✓ Når tiltaket skal evalueres.

Aktivitetsplanen skal underskrives av lærer/rektor på skolen og foresatte til den eleven som planen gjelder.

3.2.2 Informasjon og opplæring til ansatte

Kommunalsjef for skole og barnehage har jevnlig møter med skolelederne (rektorene). Kommunalsjefen sier at på disse møtene blir alltid skolenes arbeid med elevenes skolemiljø diskutert. Rektorene på skolene bekrefter dette.

På spørsmål til rektorene om de har deltatt på kurs og/eller opplæringstiltak om arbeid med elevens skolemiljø etter at endringen i kapittel 9a trådte i kraft svarer fem av de syv rektorene at de har deltatt på eksterne opplæringstiltak. To rektorer svarer at de har fått opplæring via ledermøtene og/eller på annen måte skaffet seg informasjon om temaet.

Det pedagogiske personalet på skolene har ifølge samtlige rektorer fått informasjon om det endrede regelverket, kommunens rutiner og felles skjemaer som kommunen har laget. Slik informasjon ble gitt ved oppstart av skoleåret (17/18). Rektorene opplyser at det også ellers er fokus på dette f.eks. i samband med personalmøter, planleggingsdager, teammøter m.m.

Kommunalsjef for barnehage og skole sier at det i rådmannens ledergruppe i 2017 ble informert om andre ansattes (i skolen) plikt til å si fra dersom en ser eller får

¹⁰ Skjema ligger som vedlegg til rapporten

¹¹ Opplæringslovas § 9A-4

¹² Mal for tiltaksplan ligger som vedlegg til rapporten

informasjon om at elever ikke har et trygt skolemiljø. Rådgiver på skolekontoret opplyser at det på nyåret 2018 ble gjennomført egne informasjonsmøter med andre yrkesgrupper som arbeider på skolene; vaktmestre og ergo-/fysioterapeuter. Møte med renholdere ble gjennomført i april 2018. Skolehelsetjenesten har hatt eget opplegg med opplæring. Rådgiver sier videre at det vil være naturlig å videreføre arbeidet med å informere ikke-pedagogisk personell, men at det ikke er konkretisert hvordan dette skal gjøres.

Rektorene på alle skolene sier at de har informert ikke-pedagogisk personell om de endrede reglene, og at også dette personellet er gjort kjent med deres ansvar for å melde fra ved mistanke om at noe vedrørende skolemiljøet ikke er greit.

3.2.3 Informasjon til foreldre

Skolen plikter ifølge opplæringsloven å sørge for at elever og foresatte er informert om de rettigheter som ligger i opplæringslovens kapittel 9a.

Kommunalsjef for skole og barnehage laget ved skolestart høsten 2017 et skriv til elever og foresatte til grunnskolene i Bamble. Her er det redegjort for endringer i opplæringsloven som gjelder elevenes skolemiljø og hvordan en skal gå fram dersom man opplever at en ikke har et trygt skolemiljø. Brevet ble distribuert til alle elever/foresatte i kommunen. Kommunalsjefen for skole og barnehage sier at et liknede brev vil bli sendt ut på starten av hvert skoleår. Han peker på at skoleeier er pliktig å informere om regelverket.

Samtlige rektorer sier at elevenes skolemiljø er tema på foreldremøter som kontaktlærerne gjennomfører. Slike møter holdes gjerne to ganger i løpet av skoleåret.

Skolemiljøet, trivsel, samarbeid, orden og oppførsel er ifølge rektorene også tema på utviklings-/elevsamtalene der kontaktlæreren snakker enkeltvis med eleven og/eller foresatte.

Vi har via e-post spurt ledere av FAU ved sju skoler om de synes elever/foresatte i tilstrekkelig grad har fått informasjon fra skolen om arbeidet med mobbing og om hvordan man skal gå frem hvis eleven ikke opplever en trygg skolehverdag. Vi fikk svar fra fire FAU- ledere. Alle disse mener at det er gitt god informasjon om temaet.

Videre mener tre av de fire FAU-lederne som svarte, at FAU har vært tilstrekkelig informert og involvert i arbeidet med elevenes skolemiljø.

Tre av FAU-lederne som svarte, sier de kjenner til skolens rutiner og retningslinjer, mens en sier at dette er delvis kjent.

Kommunens nettsider

Kommunens nettsted har oversikt over aktuell informasjon fra de ulike kommunalområdene, så også for kommunalområde skole og barnehage. Under fanen *Administrasjon* ligger det en underkategori som heter *elevenes skolemiljø*. Her er gjengitt brevet fra kommunalsjefen som ble distribuert til elever og fortsatt høsten 2017 (omtalt ovenfor).

Det er også en link til Utdanningsdirektoratets brosjyre «Elevenes psykososiale skolemiljø», som er ment som veileder til foreldre. Brosjyren er fra 2011 og er ikke oppdatert på gjeldende regelverk.

Under den enkelte skole er det i ulik grad lagt ut informasjon på skolens nettsider om hva skolen har av planer og tiltak knyttet til elevens skolemiljø. Det er ingen mal for hvordan de enkelte skolene legger ut informasjon om arbeidet med elevens skolemiljø. Noen eksempler:

- ✓ En skole har ingen informasjon om skolens arbeid med elevens skolemiljø, ut over det som står i skolens virksomhetsplan. I virksomhetsplanen er det henvist til at skolens handlingsplan er lagt ut på skolens nettsted. Vi finner ikke handlingsplanen på nettstedet.
- ✓ To av skolene har link til Utdanningsdirektoratets side «nullmobbing.no».
- ✓ En skole har lagt ut kommunens skjema for varsling til rektor. Dette skjema er for bruk av ansatte dersom det er mistanke om krenkende ord eller handlinger.
- ✓ Kun en skole har lagt ut sin egen handlingsplan mot mobbing på skolens nettsider.

3.2.4 Dokumentasjon av aktivitetsplikten

Opplæringslovens § 9A-4 sier at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. I følge kommunens egne rutiner skal skjema for varsling til rektor og tiltaksplan arkiveres.

Ifølge rektorene på skolene er det i perioden august 2017 til mars 2018 kommet inn 123 bekymringsmeldinger eller varsler med mistanke om at elever ikke har et trygt skolemiljø. Slike meldinger eller varsler trenger ikke nødvendigvis dreie seg om mobbing. Skolen plikter å undersøke slike saker, men det er ikke alle meldinger og varsler som fører til at det lages aktivitetsplaner.

Rektorene opplyser videre at det til sammen er laget 44 aktivitetsplaner med bakgrunn i varsler om at det er mistanke om at skolemiljøet ikke har vært trygt.

I alvorlige tilfeller skal rektor varsle skoleeier. Kommunalsjef for skole og barnehage sier han har mottatt tre slike varsler fra skolestart 2017 og fram til midten av mai 2018.

På spørsmål til rektorene om arkivering av klager, varsler og tiltaksplaner, svarer fem rektorer at dette er lagret i kommunens sak/arkivsystem, og en svarer at det delvis er gjort. En rektor sier at varsler og tiltaksplaner ikke er arkivert i kommunens sak/arkivsystem. Vedkommende sier at det har vært et etterslep på grunn av en sykemelding i merkantilt personale, men at arkivering vil skje i løpet av kort tid.

Vi har gjort et utvalg av tre skoler¹³ og undersøkte om varsler og tiltaksplaner faktisk er journalført i kommunes arkiv/journalsystem.

Våre funn viser at to av skolene hadde lagt inn både varslingsskjema og aktivitetsplaner i kommunens elektroniske sak/arkivsystem. På skole nummer tre var aktivitetsplanene lagt inn, mens varslingsskjemaet kun var lagret i papirversjon.

I følge opplæringslovas § 9A-6 kan en elev eller foresatte melde saker til fylkesmannen, dersom en mener at skolens aktivitetsplikt ikke er oppfylt. Forutsetningen for å melde sak til fylkesmannen er bl.a. at rektor er varslet først, og at det har gått en viss tid. Fra fylkesmannen får vi opplyst at de etter at endringen i opplæringslovens kapittel 9a trådte i kraft høsten 2017 har mottatt en slik henvendelse fra Bamble kommune. Dette skjedde i februar 2018. Vi har ikke undersøkt dette tilfellet nærmere.

3.3 Revisors vurdering

Tiltak og rutiner

Kommunen har overordnede dokumenter med målsettinger og tiltak for sikre elevene et trygt skolemiljø. De enkelte skoler har egne handlingsplaner som omhandler skolens arbeid for å sikre et trygt skolemiljø.

Skolene får gjennom de nasjonale elevundersøkelsene informasjon om hvor stor andel av elevene som sier at de blir mobbet. I tillegg gjennomfører en del av skolene egne ikke-anonymiserte undersøkelser der resultatene som blir brukt i arbeidet med elevenes skolemiljø. Systematisk bruk av resultater fra slike lokale undersøkelser er etter vår vurdering egnet til å avdekke om elever ikke har det greit på skolen, og gir skolene mulighet for å ta tak i problemene.

Kommunen har felles varslingsskjema som skal brukes av ansatte dersom de har mistanke om at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Etter vår vurdering er malen

¹³ En kombinertskole, en stor ungdomsskole, og en liten ungdomsskole

med på å sikre at vesentlige momenter i saken blir undersøkt og behandlet videre på en forsvarlig måte.

Kommunen har felles mal for å lage aktivitetsplan der det er nødvendig å sette inn tiltak. Etter vår vurdering ivaretar malen krav til innhold som stilles i opplæringsloven § 9A-4.

Informasjon og opplæring til ansatte

Kommunen har sørget for at skoleledere via kommunalsjefens ledermøter og ulike kurs/opplæringstiltak har fått nødvendig informasjon om endringer i opplæringsloven. Etter vår vurdering er det pedagogiske personalet informert om endringene i opplæringsloven

Kommunen har tiltak for å sikre opplæring og informasjon til ikke-pedagogisk personell som jobber i skolene. Det kan være en utfordring å fange opp alt ikke-pedagogisk personell som er innom skolen og at nye personer som kommer til får den nødvendige informasjonen.

Informasjon til foreldre

Ved skolestart 2017/18 fikk alle elever og foresatte skriv fra kommunalsjef for skole og barnehage med informasjon om (endringer i) reglene i opplæringslovens kapittel 9a. Etter vår vurdering har kommunen på denne måten oppfylt kravet om informasjonsplikt i opplæringsloven, § 9A-9. Det vil være hensiktsmessig å sørge for at tilsvarende informasjonsskriv blir distribuert ved begynnelsen av hvert skoleår. Tydelig informasjon om rettigheter, og dokumentasjon av at dette er gitt, kan også være viktig i forhold til eventuelle senere søksmål/krav om erstatninger.

Etter vår vurdering har skolen gjennom foreldremøter og utviklingssamtaler relevante arenaer for å gi informasjon om og ta imot henvendelser fra foresatte om elevenes skolemiljø.

Kommunen har lagt ut informasjon om arbeidet med elevenes skolemiljø på sitt nettsted. For mange vil internett, og deriblant kommunens nettsider, være en naturlig kilde til informasjon om hvilke regler som gjelder og hva en eventuelt skal foreta seg dersom det oppstår problemer med skolemiljøet. Etter vår vurdering kunne informasjonen, særlig den som ligger på den enkelte skole, vært mer tydelig og likeartet.

Vi har sett at det ligger informasjon på kommunens nettsted som ikke er oppdatert. Denne informasjonen bør oppdateres slik at det er i tråd med nytt regelverk.

Dokumentasjon av aktivitetsplikten

Våre funn viser at skolene i stor grad arkiverer de varsler og tiltaksplaner som blir laget, men det er også skoler som ikke har gjort dette. Etter vår vurdering bør kommunen sørge for at alle skolene fortløpende arkiverer de aktuelle dokumentene slik at aktivitetsplikten blir dokumentert.

4 Varsling

Har Bamble kommune lagt til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold i samsvar med reglene i arbeidsmiljøloven?

4.1 Revisjonskriterier

Vi baserer vår vurderinger på følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha skriftlige rutiner for varsling. Rutinene bør omfatte:
 - fremgangsmåte ved varsling, herunder når det skal varsles,
 - vern mot gjengjeldelse,
 - håndtering av varsler i kommunen, herunder:
 - sikre den som varsler fortrolighet og tilbakemelding på varselet,
 - at saken er forsvarlig utredet og krav om kontradiksjon,
 - dokumentasjon og bevaring.
- Varslingsrutinene skal være kjent i organisasjonen.
- Kommunen bør bidra til en kultur for å varsle om kritikkverdige forhold.

4.2 Fakta om varsling

4.2.1 Innledning

Arbeidsmiljølovens varslingsregler skal fremme åpenhet og gi arbeidstakeren beskyttelse ved varsling om særlig alvorlige forhold som arbeidstakeren blir kjent med gjennom arbeidsforholdet, og som er eller kan være i strid med

- lover og regler
- virksomhetens retningslinjer
- alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt.

HMS- og kvalitetssjef, som også fungerer som varslorombud i kommunen, sier at det i perioden 2015 til april 2018 har vært 5 varslingssaker i kommunen. Både varslorombudet, hovedverneombud og HR sjef sier at det i løpet av året vil være mange saker ute i virksomhetene der det meldes om kritikkverdige forhold. Praktisk talt alle disse sakene blir behandlet i linjen (gjørne med bistand fra ulike andre instanser) og får ikke status som varslingssaker.

4.2.2 Varslingsrutiner

Kommunen har ulike dokumenter som er relevante i forbindelse med saker som gjelder kritikkverdige forhold i kommunen:

- ✓ Bamble kommunes etiske retningslinjer
- ✓ Bamble kommunes informasjons-/kommunikasjonsstrategi
- ✓ Rutiner for avvik (HMS- og kvalitetshåndbok)
- ✓ Retningslinjer for konflikthåndtering/forebygging av konflikter

I Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Bamble kommune¹⁴ er det vist til kommunens varslingsrutiner.

I Bamble kommune ønsker vi å ha en åpen kultur hvor vi oppfordrer til dialog om etiske dilemmaer. En slik åpenhetskultur vil kunne forebygge behovet for å varsle, da mangler, behov for forbedringer, og etiske problemstillinger vil kunne behandles fortløpende.

Varsling om kritikkverdige forhold gjøres i henhold til gjeldende varslingsrutine for ansatte i Bamble kommune. Varsling som gjelder folkevalgte formidles til, og følges opp av kontrollutvalget.

Retningslinjer for varsling er vedtatt i administrasjonsutvalget 2008, og sist revidert i 2009. Retningslinjene inneholder modell/rutine for intern varsling og rutine for oppfølging av varsling.

Ifølge arbeidsmiljøloven har Innleid arbeidstaker også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier. Retningslinjene definerer ikke klart hvem som kan varsle. I følge HR sjef gjelder retningslinjene ikke bare for ansatte i kommunen, men også og arbeidskraft som er innleid for kortere eller lengre perioder.

Formålet med retningslinjene for varsling er å:

signalisere at varsling som er saklig begrunnet, er lovlige og ønsket, og at varsleren er vernet mot gjengjeldelse.

Retningslinjene definerer varsling som å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Videre defineres kritikkverdige forhold som forhold som innebærer brudd på lov, interne regler /retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer. Det er gitt eksempler på slike kritikkverdige forhold.¹⁵

¹⁴ Vedtatt av kommunestyret i mars 2016 (sak 25/16)

¹⁵ Forhold som kan medføre fare for liv og helse, mobbing og trakassering, korrupsjon, maktmisbruk, underslag, brudd på taushetsplikt og diskriminering.

Retningslinjene peker på at varslingen skal være forsvarlig og viser til hvilke vurderinger som må gjøres før en går til det skritt å varsle. Videre er det redegjort for saksgangen i en varslingssak. Som hovedregel skal kritikkverdige forhold tas opp på egen arbeidsplass, primært med nærmeste leder. Utenom ordinær og jevnlig kontakt/diskusjon med leder, er medarbeidersamtaler en arena der det er meningen å kunne ta opp forhold som en opplever som problematiske. HR sjefen sier at det er fokus på at alle ansatte skal få tilbud om, og gjennomføre medarbeider-samtaler. Virksomheter som ikke har hatt medarbeidersamtaler med alle ansatte blir fulgt opp av HR-avdelingen og resultatet/status blir meldt til kommunens arbeidsmiljø-utvalg, AMU. Dersom varselet gjelder nærmeste leder skal en gå til neste ledd i linjen. Dersom varsleren vurderer varsling i linjen som utilstrekkelig, kan det varsles til tillitsvalgt eller verneombud.

Kommunen har opplæring for ledere i å gjennomføre samtaler med medarbeidere. Samtalene klassifiseres (i fargekoder) etter hvor «problematiske» de er. Grønt er samtaler der det meste er greit, med det er behov for justeringer. Gult er der det er behov for å ramme ytterligere inn, og de røde samtalene er der det er snakk om tilrettevisning eller advarsler. Det skal være dokumenterte tilbakemeldinger om kursendring og tett dialog med personalavdelingen i slike saker.

Kommunen har frikjøpt hovedverneombud, og ifølge hovedverneombudet er det i tillegg om lag 40 stedlige verneombud ute i virksomhetene. Det er til sammen fjorten hovedtillitsvalgte for de ulike fagorganisasjonene i kommunen. To av disse er frikjøpte. Både verneombud og tillitsvalgte er personer som kan bistå ansatte dersom det er forhold i organisasjonen en ønsker å ta opp.

HR sjefen sier at verneombud og tillitsvalgte er med i ulike fora som informasjonsmøter og medbestemmelsesmøter. Hun opplever at det er et godt og konstruktivt samarbeid med verneombud og tillitsvalgte. Hovedverneombudet gir også uttrykk for at det er et godt samarbeid mellom ledelse, tillitsvalgte og verneombud om å løse konflikter.

Bamble kommune har et varslerombud. Varslerombudet kan kontaktes i alvorlige tilfeller av kritikkverdige forhold, dersom den øverste administrative ledelse ikke tar dette alvorlig, eller selv er en del av de kritikkverdige forholdene. Det er HMS- og kvalitetssjef som er varslerombud i kommunen.

Kommunen har eget varslingssekretariat. Sekretariatet består av varslerombudet (HMS- og kvalitetssjef), HR sjef og hovedverneombudet i kommunen. Sekretariatet skal følge opp et eventuelt varsel og lage rapport som legges fram for rådmannen.

I retningslinjene er det vist til at varsleren kan være anonym. Det er likevel sagt at åpenhet normalt kan bidra til et bedre resultat. Det er også opplyst at dersom varslers velger å være åpen er personopplysningene fortrolige. I rutinen er det sagt at varslers skal ha tilbakemelding om hva som skjer med saken innen det er gått 14 dager. Det er i retningslinjene gjort klart at gjengjeldelse mot arbeidstakere som varslers i samsvar med arbeidsmiljøloven § 2-4¹⁶ er forbudt.

Det er et eget punkt om rettigheter til den det er varslet om. Vedkommende har rett til å bli gjort kjent med påstandene rettet mot seg og få mulighet til å imøtegå disse. Når saken er ferdigbehandlet skal den det er varslet om få beskjed om utfallet av saken.

Retningslinjene inneholder til slutt en skjematisk framstilling av saksgangen, punktvis gjennomgang av varslingsrutinene og skjema som skal benyttes ved varsling. På baksiden er det satt opp rutine for oppfølging av varsel.

Som tillegg til retningslinjene har kommunen en egen rutine for oppfølging av varsling. Denne består av en detaljert sjekklister/mal for logging av de arbeidsoppgaver og prosedyrer som skal følges opp ved en varslings sak.

I følge retningslinjene skal det utarbeides en granskingsrapport når det foreligger varsel fra en arbeidstaker. Kommunen har utarbeidet en mal for slike rapporter. Rapporten skal inneholde redegjørelse for hva varslet gjelder, den anklagede parts versjon, sekretariatets vurdering og anbefaling. Rapporten leveres til rådmannen som skal fatte avgjørelse i saken. Når det er konkludert i saken skal det gis tilbakemelding til varslers.

Det kom endringer i bevarings- og kassasjonsbestemmelsene etter arkivloven i 2014. Kommunens håndtering av konflikter og varsling er nå et eget punkt under saker som skal langtidsbevares.¹⁷ I følge kommunens retningslinjer for varsling, skal dokumentet (varslingen) journalføres i kommunens sak/arkivsystem. Vi har sammen med varslersombudet (HMS- og kvalitetssjef) gjennomgått varslings sakene fra de siste fire årene. Alle sakene var lagret i kommunens sak/arkivsystem på sikker sone. I følge varslersombudet er det kun varslersombud, HR sjef og en person på kommunens dokumentsenter som har tilgang til disse sakene. Hvem som har vært inne i saken, tidspunkt for dette og eventuelle endringer er sporbart.

¹⁶ Arbeidsmiljølovens § 2-4 ble opphevet og erstattet med § 2 A-2 fra 1. juli 2017.

¹⁷ Jf. <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Bevaring-og-kassasjon/For-kommunar/Veiledning-b-k-regler> § 4-10 nr. 1 e

Varslerombudet sier at de legger stor vekt på å sørge for riktig saksbehandling i varslersakene, og at all relevant dokumentasjon blir lagret. Han sier videre at kommunen i noen tilfeller har kvalitetssikret prosessen og dokumentasjonen hos ekstern jurist. Dette for å sikre at kvaliteten er god nok dersom det skulle bli en rettslig tvist i etterkant.

Varslingssakene vi undersøkte inneholdt foruten varslingsrapporter annen relevant informasjon som referat fra samtaler, notater etter telefonsamtaler, kopier av e-poster m.m.

4.2.3 Kjent i organisasjonen

Personalhåndboken ligger tilgjengelig i kommunens ansattportal, som alle ansatte skal ha tilgang til. I personalhåndboken er det et kapittel om varsling, med en kort beskrivelse av regelverket. Her finner vi varslingsplakaten og lenke til kommunens kvalitetssystem der en finner retningslinjene for varsling. Det er og lenke til arbeidsmiljøloven og Kommunenes Sentralforbunds (KS) veileder om varslingsarbeid i kommuner og fylkeskommuner¹⁸.

Informasjon til nyansatte om HMS-rutiner, deriblant regelverket rundt varsling, skal ifølge HR sjefen gis av nærmeste leder. I personalhåndboken er det en skjematisk framstilling/sjekkliste på hva den nyansatte skal ha av oppfølging og informasjon. Om avdelingsleders ansvar for informasjon til nyansatte i løpet av den første uken står det:

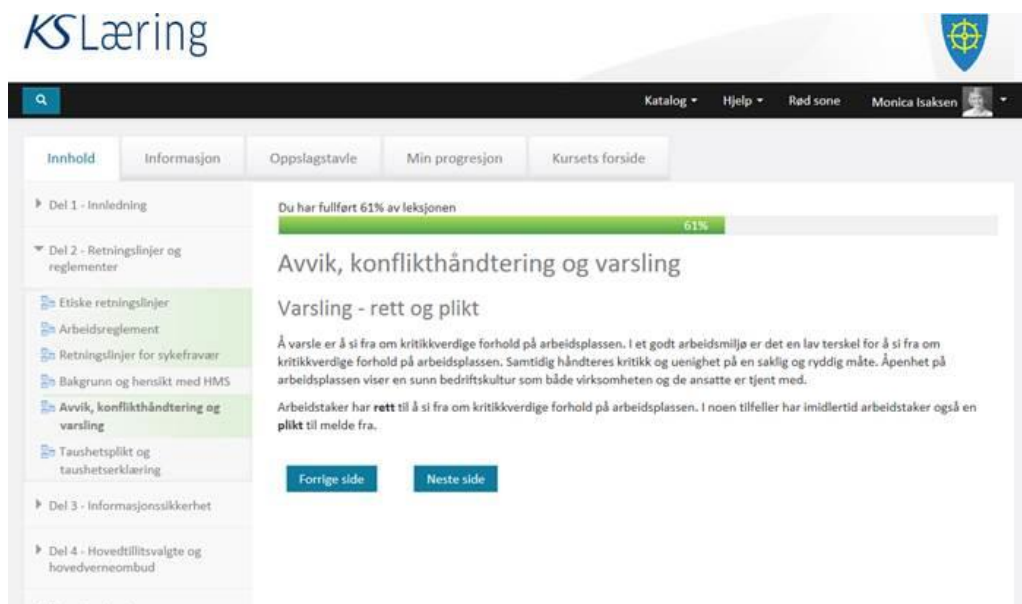
Informasjon om enhetens organisasjon, virksomhet og enhetens plass i den samlede virksomhet, HMS-systemet og HMS-rutiner ved arbeidsplassen, ulykkes- og helsefarer som kan være forbundet med arbeidet. Nødvendig informasjon om lønns- og arbeidsvilkår, permisjonsregler, opplærings-virksomhet m.v. Informasjonen gis med utgangspunkt i kommunens personalhåndbok.

Varsling er ikke nevnt eksplisitt, men dersom en legger til grunn at «informasjonen gis med utgangspunkt i kommunens personalhåndbok» er varslingsrutinene tema i personalhåndboken.

HR sjefen sier at hun ønsker å etablere et nytt introduksjonsprogram for nyansatte, der en samler personer som er nytilsatte og har samlinger for å bli kjent med kommunen og gå igjennom regler og rutiner som gjelder. Ledergruppen har etterspurt et slikt tilbud.

¹⁸ KS: Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner (2017)

Bamble kommune har fra 2017 innført et e-læringsprogram (KS Læring) for alle nyansatte. I dette kurset blir den nyansatte introdusert for generell informasjon om kommunen som arbeidsplass, og ulike reglement og retningslinjer kommunen operer med. En av modulene omhandler avvik, konflikthåndtering og varsling.



Retningslinjene for varsling gjelder også for personer som er innleid i kommunen for kortere eller lengre tid. HR sjefen sier at disse personene ikke har tilgang til rutinene siden de ikke har tilgang til kommunens ansattportal. Pr i dag foreligger det ifølge leder for HR-avdelingen heller ikke noe annen form for systematisk informasjon om reglene rundt varsling til innleid arbeidskraft.

Da vi startet arbeidet med forvaltningsrevisjonen (januar 2018) opplyste HR sjefen at kommunen ikke hadde varslingsplakat eller annen informasjon om varslingsrutinene til oppslag på de ulike arbeidsstedene i kommunen. Etter dette har HR-avdelingen i samarbeid med verneombud og tillitsvalgte laget en varslingsplakat som er behandlet i AMU og i rådmannens ledergruppe. Arbeidet med varslings-plakaten var nyhetssak på kommunens ansattportal 9. april 2018, og arbeidet med å distribuere varslingsplakaten til de ulike arbeidstedene er startet. I varslingsplakaten¹⁹ blir det referert til viktige punkt i arbeidsmiljøloven og gjort greie for hva varsling er, hvem det kan varsles til og hvordan varselet skal følges opp. Forhold rundt anonymitet, håndtering av personopplysninger og vern mot gjengjeldelse er omtalt.

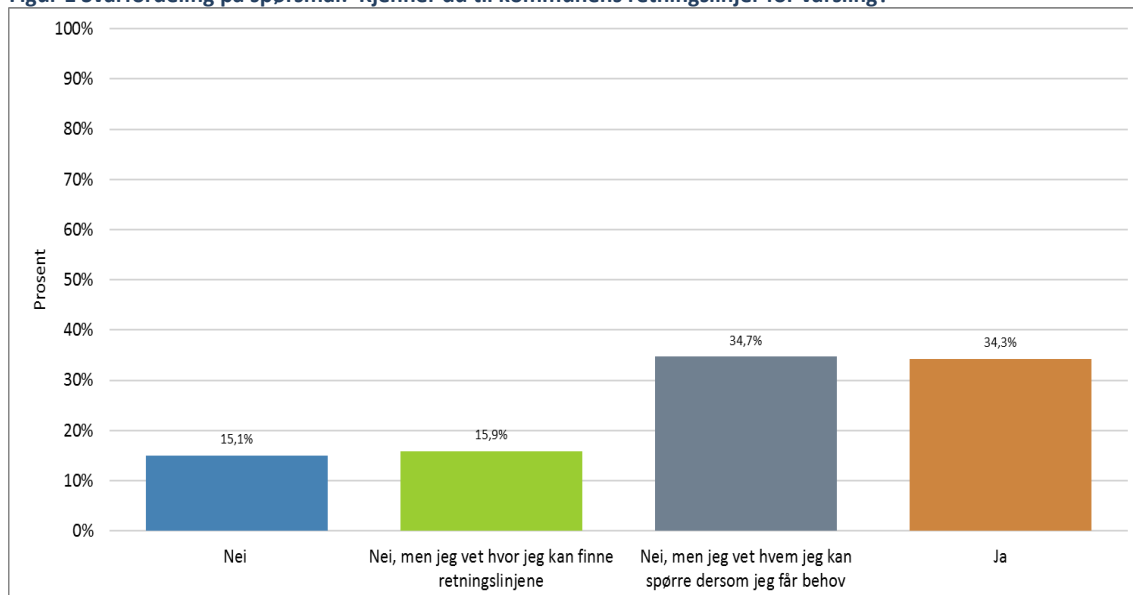
¹⁹ Varslingsplakaten følger rapporten som vedlegg

Bamble kommunen har ulike opplæringstiltak for ledere, ansatte og tillitsvalgte. I 2018 er det planlagt tilbud om opplæring i HMS-arbeid slik Arbeidsmiljøloven § 3-5 pålegger arbeidsgiver. Målgruppen var ledere, tillitsvalgte og verneombud. Tilsvarende kurs ble avholdt i 2015, 2016 og 2017. I dette kurset blir det gjort greie for reglene for varsling og de rutiner kommunen har for å håndtere eventuelle varslingssaker. Vi får opplyst fra avdelingen for personal, HMS, informasjon og organisasjonsutvikling at alle nye ledere skal ha denne HMS-opplæringen, så fremt de ikke har gjennomgått tilsvarende kurs tidligere. Opplæring av ledere skal skje innen det har gått ett år fra tilsetnings-tidspunktet.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant ansatte i kommunen. Det var 484 av 1317 personer som svarte på undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 37. Den lave svarprosenten gjør at resultatene må brukes med varsomhet. Nærmere om metodiske utfordringer ved undersøkelsen er beskrevet i vedlegg 3 til rapporten.

I spørreundersøkelsen spurte vi om de ansatte kjenner til kommunens retningslinjer for varsling. Av de 484 personene som svarte på undersøkelsen er det 15 % (73 personer) som ikke kjenner retningslinjene for varsling. Rundt 50 % (245 personer) kjenner ikke retningslinjene, men vet hvor/hvordan en kan finne dem. Det er 34 % (166 personer) som sier de kjenner til retningslinjene for varsling.

Figur 1 Svarfordeling på spørsmål: Kjenner du til kommunens retningslinjer for varsling?



I undersøkelsen er det skilt på hvilken funksjon i kommunen de som svarer har. I toppledelsen (rådmannens ledergruppe n=8) svarte seks at de kjente til retningslinjene

og to svarte de ikke kjente dem, men visste hvor/hvordan de skulle finne retningslinjene.

Av ledere med personalansvar (n=77) var det 46 som kjente til rutinene, 27 som ikke kjente dem, men viste hvor/hvordan de kunne finne dem. Fire ledere svarte de ikke kjente til retningslinjene.

Av 34 tillitsvalgte/verneombud som svarte, var det 17 som kjente retningslinjene og ti som ikke kjente dem, men som visste hvor/hvordan de kunne finne dem. Syv svarte de ikke kjente til retningslinjene.

Blant medarbeidere som svarte (n=365), var det 97 som kjente til retningslinjene. 206 kjente ikke retningslinjene, men kjente til hvor/hvordan de kunne finne dem. Det var 62 av medarbeiderne som svarte de ikke kjente til retningslinjene. Dette utgjør 17 % av de medarbeiderne som svarte.

Dersom sammenholder kjennskap til retningslinjene med hvilket kommunalområde de som svarte arbeider innenfor, viser tallene at det er liten forskjell mellom de fire kommunalområdene; Skole og barnehage, Helse og omsorg, Teknisk og samfunnsutvikling og Kultur og oppvekst. Tallene samsvarer grovt sett med fordelingen vi ser for hele kommunen. For de som arbeider i sentraladministrasjonen er det en del flere som kjenner til retningslinjen (55 %) og noe færre som ikke kjenner til retningslinjene (9 %) enn i resten av kommunen.

Tallene fra spørreundersøkelsen gir ikke noe entydig bilde av om lengde på tilsettingsforholdet har noe å si for kjennskap til retningslinjene. Det er noe høyere prosent av de med et kort tilsettingsforhold (under 2 år) som ikke kjenner til retningslinjene enn de som har arbeidet lengst i kommunen (mer enn 6 år). De med tilsettingsforhold mellom 3 og 5 år ligger imidlertid lavere enn de med lengst tilsettingsforhold.

4.2.4 Kultur for varsling

Det blir gjennomført medarbeiderundersøkelser i de ulike avdelingen om lag hvert tredje år. Det er Bedriftshelsen²⁰ som gjennomfører undersøkelsen på vegne av kommunen. I undersøkelsene er det spørsmål til de ansatte om opplevelse av mestring i arbeidshverdagen, vurdering av egen kompetanse, forhold til medarbeidere og ledere, informasjon, arbeidsmiljø m.m. Undersøkelsen tar i liten grad opp spørsmål som gjelder det å ta opp kritikkverdige forhold eller rutiner for varsling.

²⁰ Bedriftshelsen AS er et selskap som leverer bedriftshelsetjenester til private og offentlige instanser.

For å bidra til at det skal være en kultur for å varsle på arbeidsplassen, er det viktig å skape en åpen organisasjon. Det bør være en kultur for å stille spørsmål også om kritikkverdige forhold.²¹ I dette ligger at det skal være greit for ansatte å si ifra, og at ledelsen har lagt til rette for at ansatte kan melde fra om kritikkverdige forhold. Det er også sentralt at ansatte er kjent med hva som forstås med begrepene kritikkverdige forhold og varsling.

Som omtalt i kap. 4.1.1 er det i de etiske retningslinjene sagt at:

I Bamble kommune ønsker vi å ha en åpen kultur hvor vi oppfordrer til dialog om etiske dilemmaer. En slik åpenhetskultur vil kunne forebygge behovet for å varsle, da mangler, behov for forbedringer, og etiske problemstillinger vil kunne behandles fortløpende.

I vår spørreundersøkelse svarer om lag 71 % (n= 337) av de som svarte at de ikke har meldt fra om kritikkverdige forhold de siste to årene. Av disse igjen er det 73 % som sier at det er fordi de ikke har sett kritikkverdige situasjoner, mens det er nær 23 % som sier at de kritikkverdige situasjonene de kjenner til er kjente og har blitt fulgt opp av leder. De resterende 9 % har oppgitt ulike grunner for ikke å ha meldt fra om de kritikkverdige forholdene. Dette utgjør 31 personer som fordeler seg slik på de ulike svaralternativene:

Tabell 3 Svarfordeling: Grunner for ikke å ha meldt fra om kritikkverdige forhold

Svaralternativ	Jeg kjenner ikke til hvordan jeg går frem for å melde fra	Det er for tungvint å melde fra	Frykt for represalier	Jeg tror ikke meldingen ville blitt fulgt opp av ledelsen	Annet
Personer	6	2	6	8	9

I spørreundersøkelsen var det 137 personer svarte at de hadde meldt fra om kritikkverdige forhold (en eller flere ganger de to siste årene). På spørsmål om i hvilken grad de mente meldingen(e) ble håndtert på en god måte mente flertallet at meldingen/varselet har blitt håndtert på en god måte, men det er også en del som mener at meldingen i liten grad ble håndtert på en god måte. Svarfordelingen er vist under:

Tabell 4 Svarfordeling på spørsmålet: I hvilken grad mener du meldingen ble håndtert på en god måte?

Svar på skala fra 1 i svært liten grad til 6 i svært stor grad.

1 og 2	3	4	5 og 6	Vet ikke
18 %	16,1 %	13,9 %	40,1 %	10 %

²¹ KS' veileder om varsling

De ansatte ble også spurt om reaksjonen fra leder på situasjonen de meldte fra om. I om lag halvparten av tilfellene mente de som svarte at reaksjonen sto i forhold til situasjonen. I 27,7 % av tilfellene mente respondentene at reaksjonen var mildere og i 13 % av tilfellene at det ikke var noen reaksjon fra leder. Noen få, 1,5 %, mente at reaksjonen fra arbeidsgiver har vært strengere enn alvorlighetsgraden tilsa.

Tabell 5 Svarfordeling på spørsmålet: Hvordan var reaksjonen på den situasjonen du meldte fra om?

Mulig med flere kryss ved flere varslede situasjoner.

Ingen	Mildere	I forhold til	Strengere	Vet ikke
13 %	27,7 %	48,9 %	1,5 %	16,1 %

På spørsmål om det å melde fra/varsle fikk noen personlige konsekvenser for den som meldte, fra fikk vi denne svarfordelingen:

Tabell 6 Svarfordeling på spørsmålet: Fikk det noe personlige konsekvenser for deg å melde fra/varsle om kritikkverdige forhold?

Overveiende positive konsekvenser	Overveiende negative konsekvenser	Ingen konsekvenser for meg
16,1 %	10 %	75,9 %

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at flertallet oppfatter at det er et greit å komme med kritiske synspunkt internt, både i forhold til kollegaer og ledelse. Det er likevel en andel som gir uttrykk for det er problematisk å fremme kritiske synspunkt om forhold på jobben. Svarfordelingen er vist nedenfor:

Tabell 7 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn. Svar på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig.

Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra...	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
kollegaer hvis jeg kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben (N=467)	44,3%	25,1%	10,7%	7,5%	3%	3,2%	6,2%
leder hvis jeg kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben (N=469)	44,8%	22,6%	9,6%	8,3%	5,3%	3,4%	6%

4.3 Revisors vurderinger

Varslingsrutiner

Kommunen har skriftlige retningslinjer for varsling, med tilhørende rutinebeskrivelse. Framgangsmåte for varsling er beskrevet. Retningslinjene og rutinen inneholder de elementer som det er krav om i arbeidsmiljøloven § 2A-3.

Etter vår vurdering har kommunen gjennom varslingsrutinen lagt til rette for at ansatte skal kunne varsle uten gjengjeldelse.

Det er åpnet for at varsler kan være anonym, men anonymitet kan ofte være problematisk å ivareta i den videre behandlingen av varselet. Det er i retningslinjene poengtert at opplysninger om varsleren skal behandles fortrolig, altså at en i størst mulig grad begrenser hvem som får tilgang til informasjonen. Dette bør etter vår vurdering omtales og presiseres enda tydeligere i rutinen, slik at forventningene blir mest mulig avklart.

Malene for varslingslogg og granskingsrapport er detaljerte og logisk oppbygd. Det er skissert møter med varsler, den som er påklaget og personer som kan belyse fakta i saken. Kontradiksjon for den som er påklaget er sikret i malene. Etter vår vurdering er malene gode verktøy for å sikre at saken blir forsvarlig utredet.

Retningslinjene sier at den som varsler skal få tilbakemelding om hva som skjer med varselet. I den tilhørende malen for granskingsrapport er det lagt opp til at varslingssekretariatet, etter at rådmannen har konkludert, uten ugrunnet opphold skal gi tilbakemelding til varsler om konklusjon i saken.

Rutinen (som er en del av retningslinjene) sier at varslingssakene skal journalføres og arkiveres i kommunens sak/arkivsystem. Vår undersøkelse viser at dette er tilfelle for de fem varslingssakene kommunen har hatt de siste fire årene. Varslingssekretariatet har laget rapporter med forslag til konklusjoner, noe som er i samsvar med retningslinjene. Etter vår vurdering er sakenes innhold godt dokumentert.

Kjent i organisasjonen

Retningslinjer og rutiner for varsling bør være kjent både hos de som eventuelt skal varsle og de som eventuelt skal behandle varselet.

Kommunen har rutiner for å informere nyansatte om hvilke rutiner og regler som gjelder på arbeidsplassen og i kommunen. Våre funn viser at det til tross for rutiner for opplæring og informasjon er noen medarbeidere som ikke kjenner til rutinene, ei heller vet hvor/hvordan de skal finne disse. Det er grunn til å tro at dette er tilfelle også blant den delen av de ansatte som ikke svarte på undersøkelsen. Selv om det ikke er å forvente at alle ansatte skal ha inngående kjennskap til retningslinjene, mener vi det bør det være slik at alle har et forhold til varslingsbegrepet og vet hvor/hvordan de kan orientere seg videre.

Kommunen har krav om at nye ledere får opplæring i HMS-arbeid, der også avvikshåndtering og varsling er en del av opplæringen. Dette er i tråd med krav i arbeidsmiljøloven, og er med på å sikre at regelverket og retningslinjene for varsling blir gjort kjent hos ledere. Vår undersøkelse viser at det er noen ledere med personalansvar som ikke kjenner til retningslinjene for varsling. Etter vår vurdering bør alle ledere med personalansvar være kjent med rutinene for varsling.

Blant de tillitsvalgte/verneombud som svarte på vår undersøkelse, var det noen som ikke var kjent med retningslinjene. I retningslinjene er tillitsvalgte oppgitt som en instans det er mulig å rette varslet til. Alle tillitsvalgte og verneombud bør derfor kjenne til retningslinjene og være innforstått med deres rolle.

Reglene om varsling gjelder også for personer/ansatte i firmaer som er leid inn for å gjøre en jobb for kommunen. Kommunen har ikke hatt rutiner for å informere innleid arbeidskraft om retningslinjene for varsling. Etter vår vurdering bør kommune sørge for at også eksterne arbeidstakere som arbeider for kommunen får nødvendig informasjon om de aktuelle reglene og rutinene.

I arbeidsmiljøloven er det i § 2 A-3 fastslått at rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten. En vanlig måte å gjøre rutinene om varsling tilgjengelig på er å lage en varslingsplakat og henge denne opp på de ulike arbeidsplassene i kommunen. Kommunen har i løpet av våren laget en slik plakat. Plakaten gir etter vår vurdering god informasjon om reglene for varsling og hva en som arbeidstaker kan foreta seg dersom en mener at det er foreliggende alvorlige kritikkverdige forhold.

Kultur for varsling

I utgangspunktet har kommunen et uttrykt ønske om at det skal være en kultur for åpenhet der det skal være mulig å ta opp kritikkverdige forhold.

I vår spørreundersøkelse er det noen få personer som sier de av ulike grunner ikke ønsker å varsle om kritikkverdige forhold. Dette kan blant annet være av frykt for represalier eller at de mener ledere ikke vil behandle sakene på en tilfredsstillende måte. Det vil som regel være et visst ubehag forbundet med å ta opp kritikkverdige forhold, men det bør arbeides for å sikre en best mulig kultur. Slikt arbeid bør være kontinuerlig.

5 Konklusjoner og anbefalinger

Vi har undersøkt to problemstillinger.

Konklusjon - problemstilling 1

Har Bamble kommune tiltak for å fange opp og følge opp saker som gjelder elevenes skolemiljø?

Kommunen har tiltak og rutiner som er med på å sikre at krav som er stilt i opplæringslovens kapittel 9a er ivaretatt. Det er bl.a. utarbeidet felles skjema for varsler der en har mistanke om at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Felles mal for aktivitetsplan foreligger.

Kommunen har sørget for at skoleledere, pedagogisk personale og andre tilsatte på skolene har fått nødvendig informasjon om de plikter som følger av endringene i opplæringsloven. Det kan være en utfordring å fange opp alt personell som er innom skolen og sørge for at nye personer som kommer til får den nødvendige informasjonen.

Etter vår vurdering har kommunen oppfylt kravet i opplæringsloven, § 9A-9 om informasjonsplikt til elever og foresatte. Vi mener informasjonen på kommunens nettsider om arbeid med elevenes skolemiljø, særlig den informasjonen som ligger på den enkelte skole, kunne vært mer tydelig og likeartet. Vi har sett at det ligger informasjon på kommunens nettsider som ikke er oppdatert. Denne informasjonen bør oppdateres slik at den er i tråd med nytt regelverk.

Varsler som blir meldt inn og aktivitetsplaner som blir laget blir i stor grad arkivert i kommunens sak/arkivsystem, slik kommunes egne rutiner og lovverket krever. Det er imidlertid ikke alle skoler som følger opp dette.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- sørge for likeartet og oppdatert informasjon på kommunens nettsider om skolenes arbeid med elevens psykososiale skolemiljø, og
- sørge for at skolenes aktivitetsplikt blir dokumentert gjennom arkivering av varsler og aktivitetsplaner.

Konklusjon - problemstilling 2

Har Bamble kommune lagt til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold i samsvar med reglene i arbeidsmiljøloven?

Kommunen har retningslinjer og rutiner for varsling som legger til rette for at ansatte kan varsle i samsvar med kravene i arbeidsmiljøloven. Kommunen har nylig laget varslingsplakat til oppslag på arbeidsteder. Håndteringen av varsler blir dokumentert i kommunens sak/arkivsystem i tråd med lovverket og kommunens egne retningslinjer.

Retningslinjer og rutiner for varsling er ikke kjent blant alle ansatte, og ikke alle som skal motta varsel er kjent med hvordan varsel håndteres.

Våre undersøkelser indikerer at hovedtyngden av ansatte opplever at det er greit å si fra om kritikkverdige forhold. Det er imidlertid noen få ansatte som sier at dette av ulike grunner kan være problematisk.

Anbefalinger

Vi anbefaler Bamble kommune å

- sørge for at alle ansatte i organisasjonen er orientert om kommunens arbeid med varsling, og
- fortsatt arbeide for at medarbeidere skal oppleve at det er greit å komme med kritiske ytringer og varsler der det er nødvendig.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov 17. juni 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Forskrift 06. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)

Veiledere

- «Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen» (2007) Arbeidstilsynet
- «Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner» (2007) KS
- <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/>
- «Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?» KS 2015
- «Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner», veileder KS 2017
- «Råd for etikkarbeid i kommunen», KS 2018
- «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon 2014», Transparency Norge og KS
- «Når sant skal sies. En veileder fra NHO om åpen bedriftskultur og varsling»
- Arbeidstilsynet.no
- Etikkportalen, ks.no
- Varslingsutvalget.no

Tabelloversikt

Må oppdateres ved bruk av tabell

Tabell 1 Andel elever som har blitt mobbet av andre elever på skolen de siste månedene (prosent), 7. trinn, begge kjønn	5
Tabell 2 Andel elever som har blitt mobbet av andre elever på skolen de siste månedene (prosent), 10. trinn, begge kjønn	5
Tabell 3 Svarfordeling: Grunner for ikke å ha meldt fra om kritikkverdige forhold.....	21
Tabell 4 Svarfordeling på spørsmålet: I hvilken grad mener du meldingen ble håndtert på en god måte?	21
Tabell 5 Svarfordeling på spørsmålet: Hvordan var reaksjonen på den situasjonen du meldte fra om?	22
Tabell 6 Svarfordeling på spørsmålet: Fikk det noe personlige konsekvenser for deg å melde fra/varsle om kritikkverdige forhold?	22
Tabell 7 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn. Svar på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig.	22

Figuroversikt

Må oppdateres ved bruk av figur

Figur 1 Svarfordeling på spørsmål: Kjenner du til kommunens retningslinjer for varsling?	19
--	----

Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra administrasjonssjefen/rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 4: Skjema og mal

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse



**Bamble
kommune**

Personal, HMS, informasjon og organisasjonsutvikling

Telemark Kommunerevisjon IKS
Fylkeshuset
3706 SKIEN

V/ Dag Oftung

Deres ref.

Vår ref.
18/04060-2

Dato
09.05.2018

Svar på utkast til kommunerevisjon

Det vises til høringsutkast – Forvaltningsrevisjon - Bamble kommune tema: Kvalitetssystem – mobbing og varsling, mottatt den 26.04.18.

Det følger av oversendelsen at administrasjonssjefen (rådmannen) i kommunen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten, jf. ~~revisjonsforskriften~~ § 8. Frist for å komme med tilsvaret er satt til 14. mai 2018.

Bamble kommune har gjennom flere år hatt fokus på kvalitetssystemet, inkludert mobbing og varsling, og arbeider etter prinsippet om *bedre fører enn etter snar*. Bamble kommune er således fornøyd med at rapporten viser at disse temaene er godt innarbeidet i kommunen. Det er likevel slik at noen forhold kan forbedres, og det viser at kommunerevisjonen har en viktig funksjon i det kontinuerlige forbedringsarbeidet i kommunen.

Når det gjelder rapportens første del (mobbing), er den gjennomgått av kommunalsjef og rektorene i Bamble. De mener rapporten gir et godt og presist bilde av de rutiner og tiltak Bamble kommune har for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing.

Rapporten peker på noen forbedringspunkter i forhold til informasjon til kommunens innbyggere via kommunens nettside, og i forhold til å dokumentere og arkivere mottatte varsler etter Opplæringslovens § 9a-4. Rapporten peker på at dette i all hovedsak er godt ivare tatt, men at enkelte skoler bør tilstrebe å følge opp dette nøyer.

Kommunalsjef vil framover gjøre en kvalitetssikring av forbedringspunktene, slik at det blir en felles god praksis også på forbedringspunktene.

Når det gjelder rapportens del to vedrørende varsling, vil kommunen fremover arbeide for å øke kunnskapen ytterligere om varsling iht. arbeidsmiljølovens varslingsregler. Den 21.06.18 vil varsling være tema på en egen samling for kommunens verneombud. Videre følger det av Utfordringsnotatet



Postadresse
Bamble kommune
Postboks 80
3993 LANGESUND

Besøksadresse
Kirkeveien 12
3970 LANGESUND
www.bamble.kommune.no

Telefon: +47 35985000
Epost: postmottak@bamble.kommune.no

Bankgiro: 1503.19.37075
Org.nr.: 940 244 145
MVA

2018-2021 at vi vil vurdere anskaffelse av et elektronisk avvikssystem for å heve brukervennligheten og kvaliteten på avvik. I den anledning vil vi også revidere egne varslingsrutiner.

På planen står det også å innføre nytilsattkurs fra høst/vinter 2018. Også her vil varsling være et tema.

Når det gjelder informasjon til innleide arbeidstakere om kommunens varslingsrutiner, vil vi sende ut informasjon til lederne om at denne informasjonen skal informeres om. I tillegg kan det opplyses om at *Rutinen for varsling om forhold på arbeidsplassen* ligger på kommunens nettsider og at varslingsplakaten er hengt opp på relevante steder i kommunen, som for eksempel ved kopimaskiner.

Til sist bemerkes det at HMS sjef også er kvalitetssjef, og benytter tittelen HMS- og kvalitetssjef. Det bes om at formuleringen leder for HR avdelingen, endres til HR sjef som er riktig stillingsbetegnelse.

Med hilsen

Tore Marthinsen
Rådmann

Brevet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Mobbing

Har Bamble kommune tiltak for å fange opp og følge opp saker som gjelder elevenes skolemiljø.

Opplæringsloven kapittel 9a regulerer skoleeiers forpliktelser og arbeid med elevenes skolemiljø. Kapitlet ble endret i juni 2017²².

Hovedinnholdet i endringen er at den tidligere handlings- og vedtaksplikten skolene hadde etter endringen er byttet ut med en skjerpet aktivitetsplikt. Det er videre innført en ny klageordning hvor fylkesmannen er håndhevingsinstans.

Kapitlet gjelder for elever i grunnskolen, den videregående skolen og elever som deltar på leksehjelpordninger og i skolefritidsordninger. Det blir slått fast at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som femmer helse, trivsel og læring.

Skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser, vold, diskriminering og trakassering og det er rektor ved skolen som har ansvaret for at skolen arbeider kontinuerlig og systematisk med skolemiljøet.

I § 9A-4 er det gjort greie for ansattes og skolen aktivitetsplikt.

Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevane har eit trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering dersom det er mogleg.

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeigaren i alvorlege tilfelle.

Ved mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarast undersøkje saka.

Når ein elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det finst eigna tiltak sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det same gjeld når ei undersøking viser at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø.

²² LOV-2017-06-09-38 om endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)

Skolen skal sørge for at involverte elever blir høyrde. Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid.

Skolen skal lage ein skriftleg plan når det skal gjerast tiltak i ei sak. I planen skal det stå

- a) kva problem tiltaka skal løyse
- b) kva tiltak skolen har planlagt
- c) når tiltaka skal gjennomførast
- d) kven som er ansvarleg for gjennomføringa av tiltaka
- e) når tiltaka skal evaluerast.

Skolen skal dokumentere kva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikta etter første til femte ledd.

Utdanningsdirektoratet gir på sitt nettsted veiledning til skoleeier og skolen om arbeidet med det psykososiale miljøet.

Alle som arbeider på skolen har en plikt til å følge med på hva som skjer på skolen og gripe inn hvis de ser krenkelser som for eksempel mobbing. Dette gjelder først og fremst alle med en arbeidskontrakt med skolen eller skoleeier, uavhengig av om arbeidsforholdet er fulltid eller deltid, fast eller midlertidig, kortvarig eller langvarig.

Det gjelder også for andre ansatte hos en ekstern tjenesteleverandør. Det er ikke avgjørende om du mottar lønn for arbeidet, du har uansett plikt til å følge med dersom du regelmessig arbeider på skolen og du har kontakt med elevene.

Skolen skal informere foreldre og elever om rettighetene, jamfør § 9A-9. Dersom slik informasjon ikke er gitt, kan det ha betydning for kommunen ved en eventuell seinere sak om skadeserstatning.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- *Skolen skal ha rutiner i tråd med de krav som er stilt i opplæringslovas kapittel 9a.*
- *Skolen skal sørge for at alle som arbeider ved skolen har fått opplæring i/er kjent med rutine og prosedyrene som gjelder elevenes skolemiljø.*
- *Skolen skal gi elever og foreldre/foresatte informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer som gjelder avdekking og oppfølging av elevenes skolemiljø.*
- *Kommunen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.*

Varsling

Har kommunen lagt til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold i samsvar med kravene i arbeidsmiljøloven?

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.²³ Med begrepet kritikkverdige forhold menes for eksempel brudd på lover, eller brudd på etiske retningslinjer eller rutiner, i tillegg til brudd på alminnelig etiske standard i samfunnet.²⁴ Hvis arbeidstaker oppdager feil eller mangler som kan medføre fare for liv og helse, eller hvis arbeidstaker blir klar over at noen trakasserer eller diskriminerer, kan arbeidstaker ha plikt til å varsle.²⁵

Arbeidsgiver har ifølge arbeidsmiljøloven plikt til å utarbeide rutiner for varsling eller iverksette andre tiltak for å legge til rette for intern varsling.²⁶ KS og Arbeidstilsynet anbefalte også før dette lovkravet trådte i kraft at kommunene utarbeider slike skriftlige rutiner²⁷. Det skal være rutiner for når det skal varsles, hvem det skal varsles til og hvordan varsling skal følges opp. Rutinene skal være tilgjengelige og gjort kjent for alle ansatte. Rutinene bør gi signal til arbeidstaker om at det er greit at de sier fra og bør gjøre arbeidstaker trygg på at han eller hun følger riktig fremgangsmåte. I følge Arbeidstilsynets veileder²⁸ om varsling bør rutinene ha med følgende momenter:

- Hva bør arbeidstaker tenke over før hun/han varsler?
- Hvordan bør arbeidstaker gå fram hvis hun/han ønsker å varsle?
- Hvem bør motta et varsel?
- Hva gjør kommunen etter å ha mottatt et varsel?
- Hvilken informasjon skal den/de det varsles om få og når?
- Hvilken informasjon skal varsleren få etter å ha varslet?
- Hva gjør kommunen med opplysningene når saken avsluttes?

I følge arkivreglene skal kommunens håndtering av konflikter og varsling langtidsbevares.²⁹

²³ Arbeidsmiljøloven § 2 A-1

²⁴ Ot.prp. nr. 84 (2005-2006), s. 50

²⁵ Arbeidsmiljøloven § 2-3

²⁶ Arbeidsmiljøloven § 2 A-3

²⁷ KS' og Arbeids og inkluderingsdepartementets og Arbeidstilsynets veiledere om varsling

²⁸ «Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen» (2007) Arbeidstilsynet

²⁹ Jf. <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Bevaring-og-kassasjon/For-kommunar/Veiledning-b-k-regler> § 4-10 nr. 1 e

Det er sentralt å sikre en forsvarlig saksbehandling av varslingssaker. I saker av psykososial karakter omfatter dette blant annet å ha en habil saksbehandler, at en sikrer kontradiksjon og at en lander et faktum i saken. Deretter må det vurderes om faktum i saken utgjør brudd på lov.

Bestemmelsene om varsling ble endret i 2017.³⁰ I den nye lovteksten er det presisert at også midlertidig ansatte er omfattet av varslingsbestemmelsene. Det er videre kommet inn et krav om rutiner for alle virksomheter som har 5 eller flere ansatte.

Arbeidsgiver har ikke lov til å gi en arbeidstaker negative konsekvenser etter varsling.³¹ I veileder om varsling fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeidstilsynet står det:

Arbeidsgiver kan ikke besvare varsling med oppsigelse, avskjed, suspensjon, ordensstraff, tjenstlig tilrettevisning, trakassering, utstøting, fratakelse av arbeidsoppgaver, forflytning eller andre negative reaksjoner som har karakter av straff eller sanksjon.³²

Vern mot gjengjeldelse bør komme tydelig til uttrykk i arbeidsgivers rutiner eller annen tilrettelegging for varsling.

I tillegg til å ha rutiner, er det viktig at arbeidsgiver skaper en åpen organisasjon der det er kultur for å stille spørsmål også om kritikkverdige forhold.³³

Med bakgrunn i det ovenstående har vi utledet disse kriteriene:

- Kommunen skal ha skriftlige rutiner for varsling. Rutinene bør omtale:
 - fremgangsmåte ved varsling, herunder når det skal varsles,
 - vern mot gjengjeldelse,
 - prosedyre for håndtering av varslinger i kommunen, herunder:
 - sikre varsler fortrolighet og tilbakemelding på varselet,
 - tiltak for forsvarlig saksutredning og kontradiksjon,
 - rutine for dokumentasjon og bevaring.
- Varslingsrutinene skal være kjent i organisasjonen.
- Kommunen bør ha tiltak for å sikre at det er kultur for å varsle om kritikkverdige forhold.

³⁰ Tilføyd ved lov 16. juni 2017 nr. 42.

³¹ Arbeidsmiljøloven § 2 A-2.

³² Arbeids og inkluderingsdepartementet og Arbeidstilsynet, Veileder s.11.

³³ KS' veileder om varsling

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev til Bamble kommune 5. desember 2017. Oppstartsmøte ble holdt 10. januar 2018 med rådmann, kommunalsjef for skole og barnehage og leder for HR-avdelingen til stede.

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden januar til april 2018.

Innsamling av data

For å undersøke kommunens arbeid med elevenes skolemiljø har vi gjennomgått ulike former for planer, maler, skjema, rutiner og retningslinjer (se vedlegg 4). Vi har hentet statistikk fra Skoleporten (Utdanningsdirektoratet) og kommunes egen *Tilstandsrapport for barnehage, skole, SFO 2017*.

Vi har sett på kommunens internettsider og undersøkt på hvilken måte kommunen og skolene gir informasjon om arbeidet med elevens skolemiljø.

Vi har intervjuet kommunalsjef for skole og barnehage. Referat fra intervjuet er verifisert. Videre har vi innhentet informasjon fra rektorene på alle skolen via en e-postundersøkelse. Alle rektoren har svart på spørsmålene. FAU på skolene har også fått spørsmål på e-post. Fire av syv FAU-ledere svarte.

Vi har bedt rektorene gi tilbakemelding på i hvilken grad de hadde lagret bekymringsmeldinger og tiltaksplaner i kommunens sak/arkivsystem. For å verifisere svarene ba vi om å få besøke fire av skolen for en kontroll. En av rektoren sa at de ikke hadde lagret elektronisk slik det var meldt inn. De tre andre skolen ble besøkt og kontroll gjennomført. Utvalget av skoler er en liten og en stor ungdomsskole og en kombinert barne- og ungdomsskole.

For å undersøke arbeidet med varsling etter arbeidsmiljøloven, har vi gjennomgått kommunens håndbøker, rutiner og retningslinjer vedrørende varsling (se vedlegg 4). Vi har hatt tilgang til kommunens intranettsider.

Vi har intervjuet HR sjef, HMS- og kvalitetssjef (varslerombud) og hovedverneombudet. Referat/informasjon fra intervju er verifisert av intervjuobjektet.

Vi har sett på alle varlingssakene for de fire siste fire årene. Formålet var å se at varslingsrapporter og annen relevant dokumentasjon var laget i kommunes sak/arkivsystem.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har vi sendt ut en spørreundersøkelse om varsling til alle ansatte i kommunen. I alt var det 1317 respondenter som fikk undersøkelsen. Det er gjennomført to purringer til de som ikke hadde svart. Bare 484 personer har svart på undersøkelsen, og det gir en svarprosent på 37 %. Den forholdsvis lave svarprosenten gir ikke grunnlag for å generalisere, det vil si å hevde at omtrent samme prosentvis fordelinger gjelder for alle ansatte. Etter vår vurdering viser undersøkelsen likevel til resultater som gir godt nok grunnlag for å svare på problemstillingen.

Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Relevans handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare.

Vi har gjennomført flere tiltak for å sikre at dataene er relevante og pålitelige. Det er brukt intervjuguider og de som er intervjuet, er sentrale personer på området.

Vi har flere kilder. Vi har fått informasjon fra flere ansatte og brukt ulike skriftlige kilder. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder, er dette et tegn på at dataene gir en riktig beskrivelse av det som undersøkes.

Vi har også benyttet ulike metoder; intervju, spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang. Når resultatene vi finner ved bruk av de ulike metodene ligner hverandre, styrker det funnene vi har gjort.

Vi har ikke gjort noe utvalg i vår spørreundersøkelse om varsling, men henvendt oss til alle ansatte i kommunen. Det er et stort antall ansatte som er omfattet av undersøkelsen (populasjonen), og selv om svarprosenten var lav har vi fått inn et relativt stort antall svar. Vi mener derfor at vi kan legge undersøkelsen til grunn, men det må tas forbehold.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om

revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon³⁴.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

³⁴ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Vedlegg 4: Skjema og mal

Mal for varsling til rektor, Bamble kommune:

Varsling til rektor

§ 9 A-4. Aktivitetsplikt for å sikre at elever har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø

Alle som arbeider på skolen, skal følgje med på om elevane har eit trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering dersom det er mogleg.

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeigaren i alvorlege tilfelle.

Dato:

Elevens navn:

Klasse:

Kort om mistanke/kjennskap:

Underskrift, ansatt:_____

Skjema leveres rektor

Fylles ut av rektor:

Dato mottatt:

Oppfølging:

☐ Videre undersøkelse av kontaktlærer/lærer/SFO-
leder:_____

☐ Bruk assistanse fra:

- ☐ Sosiallærer
- ☐ Miljøarbeider
- ☐ Helsesøster
- ☐ Kompetanseteam
- ☐ SFO-leder/Fagleder/rektor

Fylles ut av ansatt

Hvilke undersøkelser er gjort?:

Hva har kommet fram i undersøkelsene?:

Er foresatte til alle involverte kontaktet (når/hvordan)?

- ☐ Samtykke til at saken kan informeres om i kompetanseteam er gitt

Dato:

Navn:

Konklusjon:

- ☐ Eleven sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt – det lages tiltaksplan
- ☐ Undersøkelser viser at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø – det lages tiltaksplan
- ☐ Elevens skolemiljø er trygt og godt. Saken avsluttes

Fylles ut av rektor:

- ☐ Saken er av en slik alvorsgrad at skoleeier informeres. Kopi av skjema sendes.

Dokumentet arkiveres.

Rektor sign: _____



**Bamble
kommune**

Opplæringslova kapittel 9A Elevane sitt skolemiljø

Aktivitetsplan

§ 9 A-4. Aktivitetsplikt for å sikre at elevane har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø

Når ein elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det finst eigna tiltak sørge for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det same gjeld når ei undersøking viser at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø.

Skolen skal sørge for at involverte elevane blir høyrde. Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid.

Elevens navn:

Dato;

Klasse:

Problem som skal løses	Skolens planlagte tiltak	Når skal tiltaket gjennomføres	Ansvarlig for gjennomføring	Når skal tiltaket evalueres

Utfyllers underskrift:

Foresattes underskrift:



Bamble kommunes varslingsplakat fra januar 2018:



Varsling om forhold på arbeidsplassen

- Etter arbeidsmiljøloven § 2 A-1 har arbeidstaker **rett** til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet.
- Innleid arbeidstaker har også **rett** til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier.
- Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig.
- Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.
- Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

Varsling er å si ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Kritikkverdige forhold er forhold som er brudd på lov, interne regler/retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer.

Hvem skal det varsles til?

Som hovedregel tas kritikkverdige forhold opp på egen arbeidsplass. Om nødvendig varsles nærmeste leder. Dersom varslingen gjelder nærmeste leder, eller leder ikke gjør noe med forholdene, kan det varsles videre i linjeledelsen. Dersom varsleren vurderer varsling i linjen som utilstrekkelig, kan det varsles til tillitsvalgt eller verneombud.

For de tilfeller der det er avdekket grove kritikkverdige forhold, kritikkverdige forhold som ikke tas alvorlig av den øverste administrative ledelsen eller som utføres av denne, vil varslersambudet kunne kontaktes. Varslersambudet i Bamble kommune er HMS-sjef. Innkommende saker vil bli behandlet av varslersambudet som består av HR-sjef, hovedverneombud og varslersambud.

Ansatte har alltid rett til å varsle tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter med relevante saker.

Dersom du er innleid arbeidstaker i Bamble kommune, eller dersom du som ansatt foretrekker å varsle utenfor linjeledelsen, kan du varsle til tillitsvalgte, verneombud, AMU eller HR Sjef/HMS Sjef.

Hvordan varsler jeg?

Varsling kan gjøres skriftlig eller muntlig, for eksempel per telefon, e-post, i brev eller ved personlig fremmøte. Ved muntlig varsel kan varslersambudet bli bedt om å bekrefte varslet skriftlig for å sikre at saken er rett fremstilt.

Anonymitet og fortrolighet

Varsling kan gjøres anonymt, men åpenhet vil bedre saksbehandlingen. Varslersambudet er uansett et forhold som skal behandles med fortrolighet av alle involverte parter, og ikke gjøres tilgjengelig uten varslersambudet samtykke.

Personopplysninger

Personopplysninger som kommer frem i forbindelse med varsling, skal behandles i samsvar med bestemmelsene i arkivloven og personopplysningsloven.

Når du har varslet

Ledelsen har ansvaret for oppfølging av saker som det er varslet på, uavhengig av hvordan og til hvem det er varslet.

1. De varslede forhold skal håndteres. Varslersambudet skal ha beskjed innen 14 dager om videre prosess/tiltak.
2. Dersom kritikken og varslingen viser seg å være grunnløs, skal varslersambudet gi en forklaring.
3. Ledelsen har ansvar for å ta vare på både varslersambudet og den som eventuelt er rammet av varslet eller kritikken.

Vern mot gjengjeldelse

Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2 A-1 er forbudt. **Det samme** gjelder ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2 A-1 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

Leser du dokumentet elektronisk?

For PC, android nettbrett eller Mac

Dette er et PDF-dokument, som er lagt til rette for Adobe Acrobat Reader. Adobe Acrobat Reader gir pålitelig visning av PDF, og kan lastes ned gratis.

Skal du finne noe raskt?

Du kan se innholdsfortegnelsen til venstre på skjermen hvis du velger dette ikonet, som du kan klikke på til venstre i skjermen.

Klikk på ønsket kapittel for å komme direkte dit i dokumentet.



Du kan også søke etter ord i teksten. Tast Ctrl+F på PC, eller Cmd+F på Mac, og skriv inn ønsket ord i søkefeltet som dukker opp.

Lese på iPad?

På iPad kan du lese dokumentet i iBooks.

Last ned rapporten fra e-posten, og åpne den i iBooks.



Importer med iBooks

- Klikk på ikonet
- Dokumentet legges i biblioteket

Her kan du bla gjennom rapporten side for side, eller du kan hoppe til ønsket side ved å bruke sidevisning. Sidevisning velger du fra toppen av skjermen (feltet til venstre i ikonet). Det er også mulig å navigere fra innholdsfortegnelsen – det velger du også fra toppen av skjermen (feltet i midten av ikonet).



[Klikk her for å gå tilbake til forsiden.](#)