



Internkontroll

Forvaltningsrevisjonsrapport
Hole kommune

November 2019

www.kpmg.no

Forord

Oppbygging av rapporten

Våre konklusjoner og anbefalinger fremgår av rapportens sammendrag. Kapittel 1 har en innledning til rapporten. Her blir formål, problemstillinger, revisjonskriterier og metode presentert. I kapittel 2-4 besvarer vi problemstillingene i forvaltningsrevisjonen. Her blir revisjonskriterier konkretisert, samt at fakta og vurderinger blir presentert. I kapittel 5 presenterer vi våre anbefalinger. I kapittel 6 er rådmannens uttale til rapporten tatt inn.

Vi vil takke kommunen for all den gode hjelpen vi har fått i arbeidet vårt med forvaltningsrevisjonen.

Sammendrag

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er knyttet til internkontroll og det har vært et tredelt fokus:

- Undersøke i hvilken grad kommunen har etablert overordnede, interne føringer for internkontroll i kommunen
- Undersøke hvorvidt kommunen har utarbeidet rutiner for intern varsling
- Undersøke om det er etablert rutiner for å håndtere situasjoner der hvor skolen får kunnskap eller mistanke om at elever ikke har et godt psykososialt skolemiljø.

Under er våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Problemstilling 1: I hvilken grad har kommunen etablert overordnet, interne føringer for internkontroll?

I revisjonen er det kartlagt hvilke føringer som er lagt på internkontrollen i kommunen. Det er vår vurdering at Hole har etablert gode føringer for å bygge en god internkontroll, herunder:

- Et overordnet styringssystem, Holemodellen
- Et kvalitetssystem, Compilo, og en kvalitetshåndbok
- Awikssystem
- En praksis for delegasjon
- Plassering av roller og ansvar for internkontroll
- Ledersamtaler

Etter god praksis for internkontroll er det en sammenheng mellom styrings- og ledelsesprosesser og internkontroll. Gjennom Holemodellen, kvalitetssystemet, kvalitetshåndboken og ledersamtalene er det etter vår vurdering lagt et fundament for å kunne styre helhetlig.

Samtidig vurderer vi at det pr i dag foreligger noen mangler for å kunne forbedre den helhetlige styringen / internkontrollen ytterligere. Dette gjelder særlig manglende bruk av risikoanalyser og bruken/kunnskapen om Compilo.

I Hole gjennomføres risikovurderinger i HMS arbeidet, men risikovurderinger opp imot mål og prosess er i mindre grad praktisert. En god internkontroll er risikodrevet. Det innebærer at mål og prosess bør risikovurderes og at det etableres tiltak på områder hvor risiko vurderes som høy. Dette sikrer fokus på måloppnåelse og det sikrer etterlevelse av regelverk og krav. Risikovurderinger og risikooppfølging er sammenhengende mellom styringssystem og internkontroll. Etter vår vurdering bør dette intensiveres i kommunen.

Videre, hva angår bruken av Compilo, observerer vi utfordringer knyttet til awiksregistrering; det er underrapportering av awik. Årsaksbildet er etter vår vurdering todelt; usikkerhet rundt hva som faktisk er et awik og tekniske problemer ved at awik i fagsystem ikke blir aggregert inn til Compilo. Teknisk tilrettelegging og en klargjøring av hva som kan være et awik bør være noe kommunen griper fatt i.

Vår vurdering er at kommunen har på plass et rammeverk og føringer for en godt innrettet internkontroll. Dette rammeverket kan kommunen videreutvikle og det er vår anbefaling at en i første rekke prioriterer å få på plass risikoanalyser, samt at Compilo oppdateres. Oppdateringen bør være teknisk – at tilgang til systemet sikres og at awik kan aggregeres – samt at rutinebeskrivelser tas inn i Compilo fra fagsystemer.

Problemstilling 2: Har kommunen utarbeidet rutiner for intern varsling?

Kommunen har etablert rutiner for varsling og varslingsrutinen og varslingsplakaten ligger tilgjengelig på Compilo og intranettsiden til kommunen. Ansatte i kommunen skal kunne finne frem til varslingsrutinene og varslingsplakaten ved å søke på "varsling" i søkefunksjonen til Compilo.

Kommunen har lagt forholdene til rette for varsling i tilknytning til det systematiske HMS-arbeidet i kommunen og varslingsrutinene har blitt behandlet i arbeidsmiljøutvalget i kommunen. Kommunen har ikke gjennomført opplysningsprogram knyttet til varsling blant sine ansatte.

Ut i fra kommunens varslingsrutiner fremgår det at det skal være forsvarlig å varsle til andre tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Noe som derimot ikke fremgår av kommunens rutiner er at også disse etatene har taushetsplikt om varslers navn og andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker. Ifølge *KS-veileder: Ytringsfrihet og varsling* bør det fremgå av varslingsrutinene til kommunen at kommunalt ansatte, folkevalgte og innleide arbeidstakere som varsler til annen tilsynsmyndighet eller offentlig myndighet enn kommunen også har taushetsplikt om varslers identitet. Samtidig er det vår overordnede vurdering at kommunens rutiner for varsling av kritikkverdige forhold følger arbeidsmiljølovens krav. kapittel 2A.

Problemstilling 3: Har kommunen og skolene etablert tilfredsstillende rutiner for håndtering av situasjoner der man får kunnskap eller mistanke om at elever ikke har et godt psykososialt skolemiljø?

Revisjonen vurderer at skolene i stor grad har gode rutiner for å ivareta aktivitetsplikten når elever ikke har det trygt og godt. Rutinene gir skolen og de ansatte tydelig informasjon om hvordan de skal håndtere aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten er videre godt kjent blant de ansatte på skolene, og opplæring i denne har sterkt fokus i skolens utviklingsarbeid. Det er særs positivt at man er bevisst på og jobber aktivt med personer som ikke er ansatt på skolen sin plikt. Det framgår videre av intervjudata at skolenes og kommunens rutiner knyttet til aktivitetsplikten er godt kjent blant de ansatte på skolene.

Kommunen og skolene har ikke rutiner for den skjerpete aktivitetsplikten, utover at tjenesteleder skole skal informeres av rektor om forekomsten av slike saker. § 9 A-5 stiller krav til at skoleeier skal varsles direkte av den som har mistanke om eller har kjennskap til krenkelsen om det er en i skolens ledelse som krenker. Om en slik situasjon skulle oppstå hadde det etter revisjonens vurdering vært hensiktsmessig med klare retningslinjer for hvordan denne varslingen skulle foregå. Revisjonen understreker at vi ikke har avdekket slike tilfeller, og at vi ikke har mistanke om det.

Skolene har etablert rutiner for utarbeiding av aktivitetsplan når elever ikke har et godt psykososialt skolemiljø.

Våre anbefalinger er at Hole kommune prioriterer følgende:

Internkontroll:

1. Kommunen bør etablere system og rutiner for å sikre at det blir gjennomført formaliserte og dokumenterte risikovurderinger i kommunen, og at disse blir systematisk fulgt opp med risikoreducerende tiltak der det er nødvendig.
2. Compilo bør oppdateres ved at alle rutinebeskrivelser legges inn i systemet.
3. Sikre at alle ansatte får tilgang til Compilo.
4. Sikre at Compilo kan aggregere awik.
5. Presisere i awikrutiner hva som er et awik og hvilke awik som skal meldes.

Varsling:

1. Kommunen bør presisere i sine rutiner hva en tilbakemelding om behandlingen av et varsel til varslers skal inneholde, og avklare hvilken informasjon tilbakemeldingen kan orientere om uten at taushetsplikten til kommunen knyttet til informasjon om den omvarslede blir brutt.
2. Det bør inkluderes i kommunens rutiner at kommunen i noen tilfeller ikke kan garantere at varselet og varslers identitet ikke blir kjent for den personen det varsles om da den innvarslede og allmennheten i noen tilfeller kan ha rett til å få kunnskap om varselet og varslers identitet.
3. Det bør fremgå av kommunens rutiner at andre tilsynsmyndigheter og offentlige myndigheter enn kommunen også har taushetsplikt om varslers navn og andre identifiserende opplysninger hvis kommunens ansatte varsler til dem.
4. Kommunen bør presisere i sine rutiner hvem som skal delta i behandlingen av varslingssaker og hvordan sakene skal bli behandlet.

Psykososialt skolemiljø:

1. Kommunen bør etablere rutiner for å sikre at skolene reviderer sitt planverk i henhold til endringer i lowerket.
2. Kommunen bør utarbeide hensiktsmessige rutiner for skjerpet aktivitetsplikt ved varsling mot skolenes ledelse.

Innhold

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger	1
1.2 Revisjonskriterier og metode	2
2. Føringer for internkontroll i Hole kommune	4
2.1 Revisjonskriterier	4
2.2 Fakta	4
2.3 Vurdering	9
3. Rutiner for intern varslng	11
3.1 Revisjonskriterier	11
3.2 Fakta	11
3.3 Vurdering	13
4. Psykososialt skolemiljø	16
4.1 Revisjonskriterier	16
4.2 Fakta	16
4.3 Vurderinger	25
5. Anbefalinger	26
6. Uttale til rapporten	27
Vedlegg 1 Dokumentliste	28
Vedlegg 2 Utdypende faktaopplysninger	30
Vedlegg 3 Revisjonskriterier	33

1. Innledning

1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger

I sak 9/19 og 10/19 har kontrollutvalget bestilt henholdsvis prosjektplan og forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til internkontroll. Denne rapporten er oppfølging av sak 10/19.

Krav til kommunens internkontroll fremgår av kommuneloven § 23 hvor det stilles krav om at *administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er knyttet til internkontroll og det har vært et tredelt fokus:

- Undersøke i hvilken grad kommunen har etablert overordnede, interne føringer for internkontroll i kommunen
- Undersøke hvorvidt kommunen har utarbeidet rutiner for intern varsling
- Undersøke om det er etablert rutiner for å håndtere situasjoner der hvor skolen får kunnskap eller mistanke om at elever ikke har et godt psykososialt skolemiljø.

Forvaltningsrevisjonen er forbedringsorientert og har som formål å gi anbefalinger om tiltak dersom forvaltningsrevisjonen avdekker avvik eller mulige forbedringsområder.

Kontrollutvalget har gjennom prosjektplanen operasjonalisert formålet i tre hovedproblemstillinger:

1) I hvilken grad har kommunen etablert overordnet, interne føringer for internkontroll?

- a) I hvilken grad er det etablert et felles system og verktøy for internkontroll?
- b) I hvilken grad er det etablert overordnede skriftlige krav, retningslinjer og andre føringer for internkontroll i kommunen?
- c) I hvilken grad det er gitt felles retningslinjer for hvordan internkontroll skal utføres i kommunens tjenesteområder?

2) Har kommunen utarbeidet rutiner for intern varsling?

- a) I hvilken grad har kommunen utarbeidet rutiner for intern varsling jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-3?
 - i) Inneholder rutinene en fremgangsmåte for varsling?
 - ii) Inneholder rutinene en fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling?
 - iii) Har arbeidstakerne og tillitsvalgte deltatt i utarbeidelsen av rutinene?
 - iv) Er rutinene lett tilgjengelig for alle arbeidstakerne i virksomheten?

3) Har kommunen og skolene etablert tilfredsstillende rutiner for håndtering av situasjoner der man får kunnskap eller mistanke om at elever ikke har et godt psykososialt skolemiljø?

- a) I hvilken grad er det etablert tilfredsstillende rutiner for å ivareta aktivitetsplikten, jf. opplæringslova § 9 A-4 første til fjerde ledd?
- b) Er det etablert rutiner for å sikre at kommunen og skolene utarbeider aktivitetsplan i samsvar med opplæringslova § 9 A-4, dersom en elev ikke har et godt psykososialt skolemiljø?

Eventuelle forbedringsområder vil bli identifisert og synliggjort.

1.2 Revisjonskriterier og metode

Det vil utledes og oppstilles revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen måles mot. Revisjonskriterier må være aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Sentrale kilder til å utlede revisjonskriterier for denne revisjonen vil være:

- ✓ Kommuneloven § 23
- ✓ KS-veileder: Rådmannens internkontroll
- ✓ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven)
- ✓ KS-veileder: Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner. 2017
- ✓ Opplæringslova
- ✓ Rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017

Revisjonskriterier er nærmere gjort rede for i vedlegg 2.

For å besvare problemstillingene har vi samlet inn data ved bruk av følgende teknikker:

- ✓ Dokumentinnsamling og -analyse
- ✓ Intervjuer

Relevante dokumenter har blitt innhentet fra kommunen. Det har blitt innhentet og gjennomgått dokumentasjon som kan gi informasjon om Hole kommune sitt internkontrollarbeid, system og rutiner for håndtering og praktisering av varslingsinstituttet, samt rutiner for å ivareta aktivitetsplikten og rutiner for å sikre at kommunen og skolen utarbeider aktivitetsplan i samsvar med opplæringslova dersom en elev ikke har et godt psykososialt skolemiljø. Liste over mottatt dokumentasjon er gjort rede for i vedlegg 1.

Vi har gjennomført intervjuer med et utvalg personer ansatt i administrasjonen som i kraft av sin stilling kan gi utfyllende informasjon om kommunens arbeid med internkontroll, varsling og psykososialt skolemiljø. Det er gjennomført intervju med 11 personer:

- ✓ Rådmann
- ✓ Kommunalsjef samfunnsutvikling
- ✓ Kommunalsjef Velferd
- ✓ Personalsjef
- ✓ Økonomisjef
- ✓ Tjenesteleder skole
- ✓ Rektorene for Vik skole, Røyse skole, Sundvollen oppvekstsenter og Hole ungdomsskole
- ✓ Hovedverneombud

Formålet med intervjuene var å få utfyllende informasjon om aktuelle forhold som var beskrevet i dokumentasjonen kommunen oversendte, samt andre relevante forhold som ikke var beskrevet i skriftlig dokumentasjon. Det ble utarbeidet intervjuguider som var tilpasset hver enkelt informant i forvaltningsrevisjonen. Det ble skrevet referat fra hvert intervju som vi sendte til hver enkelt informant for verifisering (gjennomlesning og eventuell korrigerings). Svarene til informantene ble analysert og

sammenstilt med øvrig dokumentasjon fra kommunen, og vurdert opp imot revisjonskriteriene for å besvare revisjonens problemstillinger.

Datainnsamlingen ble avsluttet 08.10.2019.

Rapport er sendt rådmannen til uttalelse den 31.10.2019 med høringsfrist den 14.11.2019.

2. Føringer for internkontroll i Hole kommune

2.1 Revisjonskriterier

I dette kapittelet besvares undersøkelsens problemstilling 1: "I hvilken grad har kommunen etablert overordnet, interne føringer for internkontroll?".

- a) I hvilken grad er det etablert felles system og verktøy for internkontroll?
- b) I hvilken grad er det etablert overordnede skriftlige krav, retningslinjer og andre føringer for internkontroll i kommunen?
- c) I hvilken grad det er gitt felles retningslinjer for hvordan internkontroll skal utføres i kommunens tjenesteområder?

Det er med andre ord den overordnede systematikk og de overordnede føringene for internkontroll som belyses, ikke den operative, daglige internkontrollen innenfor de ulike virksomhetsområdene.

Kravet om internkontroll følger av kommuneloven § 23:

- ✓ " (...) Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll."

Kommunelovens ordlyd setter ikke formelle innholds- eller formkrav til internkontrollen. Det fremgår imidlertid av lovforarbeidene¹ at det bør etableres rutiner og system som skal bidra til å sikre at organisasjonen når de målene som er satt og etterlever kravene som gjelder.

KS² veilederen "Rådmannens internkontroll" gir veiledning til kommuner i hvordan en betryggende kontroll i tråd med kommuneloven § 23 kan sikres:

- ✓ Dokumentere internkontrollen
- ✓ Ha, bruke og vedlikeholde dokument som redegjør for roller og ansvar
- ✓ Ha en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring
- ✓ Prioritere nok ressurser til den løpende internkontrollen
- ✓ Etablere tiltak for god løpende informasjon og kommunikasjon til ledere og medarbeidere
- ✓ Følge opp internkontrollen systematisk og reagere ved avvik og brudd (ha et avikssystem)

2.2 Fakta

I denne delen har vi beskrevet kommunens felles system og overordnede føringer for internkontroll i kommunen, samt hvilke retningslinjer som foreligger knyttet til utførelsen av internkontroll i tjenesteområdene. Faktabeskrivelsen bygger på mottatt dokumentasjon³.

¹ Frå Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) kap. 4.3.

² Kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon

³ I revisjonen er det etterspurt dokumentasjon innenfor internkontroll; rutiner, policy, systematikk mv.

2.2.1 Overordnet system og føringer for internkontroll

For å sikre internkontroll har kommunen tatt i bruk et kvalitetssikringssystem og et styringssystem. Kommunen bruker Compilo som sitt kvalitetssikringssystem og "Holemodellen" som sitt styringssystem. Holemodellen er et system for balansert målstyring, og har som formål å bidra til en balansert tjenesteproduksjon av høy kvalitet. Kommunen har fastsatt sine hovedmål i et målekart som gjelder for hele kommunens virksomhet. Hver kommunal sektor har formulert et eget virksomhetsspesifikt målekart, hvor de relevante hovedmålene beskrevet i det overordnede målekartet er operasjonalisert i delmål.

Av "Kommuneplanmelding – årsrapport 2018" fremkommer det at kommunens målsettinger for internkontroll er som følgende:

- Sikre brukere av Hole kommunes tjenester service, bistand og behandling i tråd med gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer – samt vedtatte politiske planer og målsettinger.
- Sikre medarbeidere på alle nivåer i Hole kommune en arbeidshverdag som er trygg og utfordrende, og er i tråd med gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer – samt vedtatte politiske planer og målsettinger.
- Utstyr og materiell skal sikres og vedlikeholdes i tråd med interne reglementer og god praksis
- Innkjøp og avtaler skal skje innenfor rammene av gjeldende lover og forskrifter

Utover målsettingene som er beskrevet i "Kommuneplanmelding – årsrapport 2018", har ikke kommunen etablert overordnede føringer og retningslinjer for hvordan internkontrollaktiviteter skal gjennomføres i de enkelte avdelingene til kommunen.

2.2.1.1 Roller og ansvar

Kommunen fordeler ansvar, roller og myndighet i organisasjonen med bruk av et delegasjonsreglement og en kjede av lederkontrakter for kommunalsjefer, enhetsledere og avdelingsledere. I tillegg definerer kvalitetshåndboken at internkontrollansvaret hviler på den enkelte leder innenfor virksomhetsområdene.

Delegasjonsreglementet avklarer og fordeler myndigheten mellom kommunestyret og ulike politiske utvalg, samt mellom politisk og administrativt nivå i kommunen. I reglementet står det at ved all delegert myndighet skal det etableres tilfredsstillende rapporteringsrutiner fra den som utøver delegert myndighet tilbake til formelt ansvarlig organ. Reglementer for nemndene, økonomireglement, personalreglement, innkjøpsreglement, anbudsreglement og funksjonsbeskrivelse for rådmannen gir mer detaljerte regler for selve gjennomføringen/utøvingen av myndigheten.

Av delegasjonsreglementet fremkommer det videre at rådmannen har blitt tildelt myndighet til å avgjøre alle saker som vurderes til å være av en ikke prinsipiell art. En sak blir vurdert til å være av en prinsipiell art dersom den er preget av politiske eller klart skjønsmessige vurderinger eller prioriteringer. Videre fremkommer at rådmannen kan i henhold til kommuneloven delegerer sin myndighet videre til andre i kommunen sin administrasjon. Ved delegering av myndighet fra rådmannen kreves det at tilfredsstillende kontroll- og rapporteringsrutiner for utøvelsen av den delegerte myndigheten blir etablert.

Kommunen har ikke utarbeidet et administrativt delegeringsreglement som beskriver hvordan rådmannen kan delegerer sin myndighet nedover i organisasjonen. I intervjuene fremgår det at rådmannen har benyttet seg av lederkontrakter til å delegerer ansvar nedover i administrasjonen. Rådmannen har inngått lederkontrakter med kommunalsjefene, mens kommunalsjefene har inngått lederkontrakter med enhetslederne, og enhetslederne har videre inngått lederkontrakter med avdelingslederne i kommunen. En kjede av lederkontrakter blir dermed benyttet til å fordele ansvar i kommunen.

Lederkontrakten krever at kommunalsjefene skal gi konkrete tilbakemeldinger om forhold de mener bør endres i kommunen. Det forventes at kommunalsjefene utøver sin stilling i henhold til gjeldende balansert målstyringsverktøy, lederplakaten, krav stilt gjennom lov og forskrift, vedtak fattet av kommunestyret, instruksjoner gitt av rådmannen og kommunens etiske reglement. Av intervjuene fremgår det at flere respondenter mener innholdet i lederkontraktene bør evalueres og revideres oftere og mer systematisk.

Hverken delegasjonsreglementet eller lederkontraktene beskriver hvilken myndighet og rolle som blir delegert fra rådmannen til kommunalsjefene. Det står beskrevet hvilke krav og forventninger som stilles til dem, men hvilken myndighet og ansvar de er tildelt er ikke formelt beskrevet i hverken rutiner, reglementer eller kontrakter. Likevel opplever de ansatte i kommunen at fordeling av ansvar, myndighet og roller er klart. Ansvar for internkontroll er heller ikke omtalt i hverken delegasjonsreglementet eller lederkontraktene.

Relasjon- og resultatsamtale og oppfølgingssamtaler

Rådmannen skal følge opp og gi tilbakemelding til kommunalsjefene ved å gjennomføre minst en relasjon- og resultatsamtale og tre oppfølgingssamtaler i året. I forkant av relasjon- og resultatsamtalen gjennomfører kommunalsjefene en egevaluering ved å fylle ut et skjema. Kriteriene i egevalueringen er basert på temaene som ble diskutert under fjorårets samtale, samt hva som har endret seg siden forrige samtale. Evalueringsrapporten skal brukes som et utgangspunkt for gjennomføringen av relasjons- og resultatsamtalene. På bakgrunn av hva som blir sagt og diskutert i relasjon- og resultatsamtalen, skriver rådmannen et notat som skal beskrive hva som er de viktigste temaene kommunalsjefene skal jobbe med de neste årene. Notatet skal bidra til at rådmannen og kommunalsjefene har en felles forståelse av hvilke forventninger og planer som skal legges til grunn for kommunens videre arbeid. Fra intervjudata fremgår det at notatet som blir skrevet fra samtalene legges til grunn for kommunalsjefenes egevaluering i forkant av neste års relasjon- og resultatsamtale.

Kommunalsjefene, enhetslederne og avdelingslederne i kommunen skal på lik linje som rådmannen gjennomføre relasjons- og resultatsamtaler med sine underordnede ledere og medarbeidere. Kommunen har også utformet en brukermanual som beskriver hvordan ledere skal gjennomføre samtalene med sine underordnede, samt en brukermanual for medarbeiderne i kommunen. Av brukermanualene og intervju fremgår det at relasjons- og resultatsamtalene og oppfølgingssamtalene fokuserer på hvilke utfordringer som er i virksomheten, hvordan personen trives i jobben, hvordan rammene er rundt jobben, målsettingene i målekartet, måloppnåelse, budsjett og punkter fra lederkontrakten. Enhetslederne skal også gjennomføre en skriftlig egevaluering som skal legges til grunn for relasjons- og resultatsamtalen.

2.2.1.2 Compilo

Kommunen har utarbeidet en kvalitetshåndbok som beskriver kommunens kvalitetssystem og kvalitetspolitik. Håndboken beskriver hva Compilo er, hva det skal brukes til, hvem som er ansvarlig for systemet og hvordan kommunens plan- og styringssystem er bygget opp. Ifølge kvalitetshåndboken til kommunen var formålet med implementering av Compilo å skaffe et overordnet dataverktøy for internkontroll, som skulle være helhetlig og praktisk for medarbeiderne på alle nivåer i kommunen. Kvalitetssystemet til Compilo består av to moduler; en modul for dokumenthåndtering og en modul for awikshåndtering

Compilo kan brukes som et verktøy for å sikre at tjenestene til kommunen blir utført på en forutsigbar måte for innbyggerne. Det skal også bidra til å opprettholde en tilfredsstillende kvalitet på tjenestene. Kvalitetssystemet skal også sikre at alle medarbeiderne i kommunen utfører sine arbeidsoppgaver i henhold til avtalt nivå, metode, standard og kvalitet.

Compilo ble implementert i 2016 og ny av Compilo skal tas i bruk av kommunen i løpet av høsten 2019.

Av kvalitetshåndboken fremgår det at avdelingslederne i kommunen er ansvarlige for at deres underordnede har fått tilstrekkelig opplæring. Dette innebærer at avdelingslederne er ansvarlige for at ansatte i kommunen blir opplært i å bruke Compilo, og sentrale rutiner og lowerk som ligger til grunn for kommunen sitt kvalitetssikringsarbeid. Det fremgår videre at lederne i kommunen kan benytte seg av Compilo som et verktøy til å lære opp og oppdatere sine ansatte sitt kjennskap til nasjonalt lowerk og kommunens rutiner. I kvalitetssystemet kan lederne opprette leselister for ansatte for å sikre at de er oppdatert på gjeldende dokumentasjon, prosedyrer og lowerk, og at de tilegner seg ny kompetanse.

Dersom den enkelte medarbeider mener at de mangler kompetanse må de selv ta initiativ overfor sin nærmeste leder knyttet til hvilken opplæring og kompetanseheving de mener de trenger. Av intervju fremgår det at ansatte i kommunen fikk i 2017 opplæring i hvordan de skulle bruke Compilo. Det oppleves at ansatte i kommunen fremdeles har behov for en kompetanseheving knyttet til hvordan de skal bruke Compilo. Det er også påpekt av flere respondenter at kommunen bør utarbeide en håndbok for de ansatte om hvordan Compilo skal brukes, og hvilke funksjoner den inneholder.

I vedlegg er det gitt en nærmere beskrivelse av Compilo.

2.2.1.3 Risikoanalyser og risikovurderinger

Kommunen har ingen overordnede føringer, prosedyrer og rutiner som sikrer at de ulike virksomhetene og enhetene skal legge risikovurderinger til grunn for utformingen av deres internkontrollrutiner, utover internkontrollrutiner knyttet til HMS. Kommunen har ikke formalisert i sine rutiner og prosedyrer knyttet til hva som er ønsket risikonivå for kommunen eller hvordan kommunen sitt internkontrollsystem skal innrette seg etter identifiserte risikoer i kommunens tjenesteutførelse og arbeidsprosesser. Det blir i intervju påpekt at kommunen hadde gjennomført et fåtall risikovurderinger knyttet til internkontroll, men disse var i hovedsak ikke dokumentert og skriftlig nedfelt. Flere respondenter mente at kommunen baserte innrettingen av internkontrollsystemet på erfaringer fremfor formelle risikovurderinger.

Kommunen har utarbeidet en overordnet HMS-håndbok som beskriver og legger føringer for hvordan og når kommunen skal gjennomføre risikovurderinger knyttet til HMS. I HMS-håndboken fremgår det at det forventes at alle tjenestesteder bruker håndboken som utgangspunkt for HMS arbeidet, organisering, ansvar, rutiner og lokale risikovurderinger. Håndboken ble sist revidert høsten 2014.

Kommunen har en mal/analyse-skjema for hvordan risikovurderingene skal gjennomføres og et veiledningsskjema for hvordan malen for risikovurdering skal fylles ut. Malen for risikovurderinger er utformet for å vurdere forhold knyttet til HMS. Av HMS-håndboken fremgår det at en gjennomført risikovurdering skal resultere i en handlingsplan som tar for seg hvordan risikoen skal håndteres. Det fremgår videre at alle risikovurderinger skal dokumenteres skriftlig.

Compilo har en risikomodul som kan gi kommunen en enkel og visuell oversikt over vurdert risiko i kommunens arbeidsprosesser og tjenesteproduksjon. Av intervjudata fremkommer det videre at kommunen kjenner til risikoanalysefunksjonen til Compilo, men at de ikke benytter seg av den.

2.2.2 Styringssystem

2.2.2.1 Kommunens styringsverktøy – Kommuneplaner

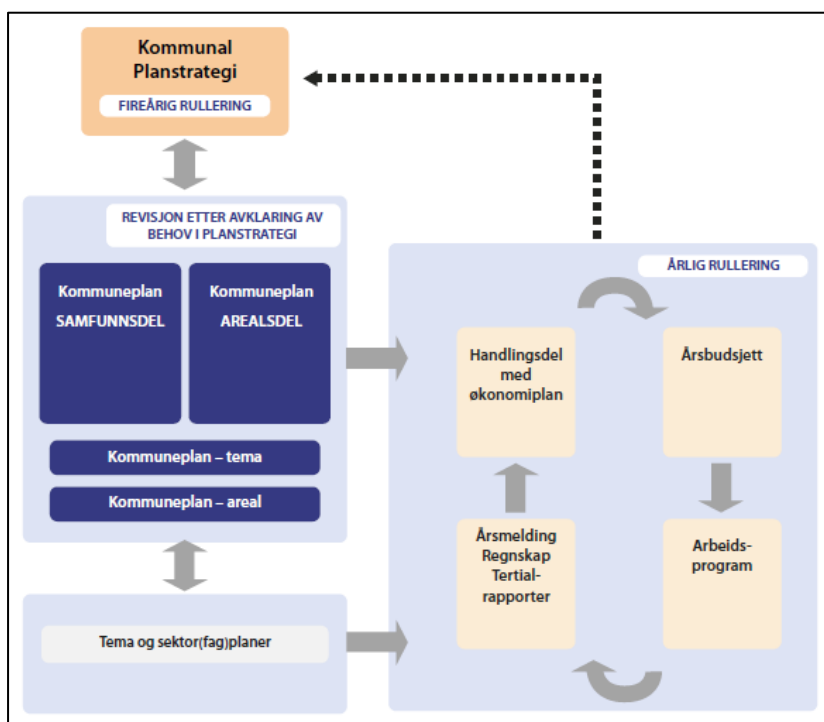
Kommuneplanen er kommunens overordnede strategiske styringsdokument og gir rammene for videre samfunnsutvikling i ønsket retning i Hole kommune, og består av en samfunnsdel og en arealdel. Ifølge kvalitetshåndboken til kommunen skal kommuneplanen brukes som en strategisk oversiktsplan. Nåværende kommuneplan er for perioden 2018-2030. Av kommuneplanen fremgår det at kommunens visjon er "Eventyrlig fortid – eventyrlig fremtid". Kommuneplanen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.

De mål og strategier som er omtalt i kommuneplanens samfunnsdel er førende for alle sektorer i utviklingen av kommunen.

I kommuneplanens samfunnsdel inngår hovedmål for kommunens fremtidige utvikling. Disse hovedmålene har videre blitt operasjonalisert i delmål med underpunkter.

For å oppnå helhetlig planlegging er det etablert en sammenheng mellom planer på ulike nivå. Figur 1 viser en visuell oversikt over kommunens planhierarki.

Figur 1: Figuren er hentet fra "Kommuneplanmelding – årsrapport 2018"



Kommunen har utarbeidet en langsiktig drift- og investeringsplan som tar for seg dagens tilstand og utfordringsbilde i kommunen i forhold til økonomi, infrastruktur og fremtidig vekst. Planen legger et viktig grunnlag for kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan. Økonomiplan og årsbudsjettet er planhierarkiets handlingsdel og beskriver kommunens overordnede mål, drift og satsinger. Handlings- og økonomiplanen skal angi hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende årene eller mer. Årsrapport – Kommuneplanmelding har til hensikt å gi politikere en best mulig forståelse for kommunens drift, hvilke mål som er nådd og grunnlag for å utarbeide de riktige strategier videre.

Balansert målstyring - Holemodellen

For å operasjonalisere målene som er beskrevet i kommuneplanene bruker Hole kommune et system for balansert målstyring. Kommunen sitt system for balansert målstyring kalles Holemodellen og dens formål er å styre den strategiske utviklingen til kommunen i ønsket retning.

Kommunen har utarbeidet en veileder for balansert målstyring som beskriver hva balansert målstyring er, hvordan systemet skal fungere og hva som er intensjonen bak implementeringen av styringssystemet. Av veilederen fremgår det at hovedintensjonen med balansert målstyring i Hole kommune er at det skal være et verktøy som skal bidra til å gi politikere i kommunen en oversikt over måloppnåelse innen sentrale områder av kommunens drift og tjenesteproduksjon som er vedtatt i kommuneplanen. Av veilederen fremgår det at dens beskrivelser ikke er oppdatert og tilpasset nåværende kommuneplan, men er basert på forrige kommuneplan som var gjeldende i perioden 2006-2017.

Som en sentral del av målstyringssystemet tar kommunen i bruk et overordnet/strategisk målekart som inneholder målsettinger som skal være førende for hele kommunens virksomhet. Det overordnede målekartet skal inneholde hovedelementene i kommunens strategi, og sentrale beslutninger og vedtak som utgjør styringssystemet i kommunen. Av veilederen fremgår det at det overordnede målekartet skal være lett tilgjengelig for kommunens ansatte, og helst fremstilles på en side.

Det overordnede målekartet tar utgangspunkt i kommunens visjon og kommunens mål slik de er formulert i kommuneplan 2018-2030. I målekartet blir kommunen målt ut fra fire perspektiver; Økonomi, medarbeidere, brukere og samfunnsutvikling. Av veilederen fremgår det at perspektivene skal ivareta sentrale aspekter i hele kommunens virksomhet og gi et helhetlig bilde av kommunen. Hvert perspektiv er delt opp i tre eller fire fokusområder som videre er operasjonalisert i flere hovedmål. Hovedmålene er styringsindikatorer som skal måle/tallfeste kommunens grad av måloppnåelse innen hvert fokusområde. Av intervju fremgår det at flere ansatte i kommunen mener at noen av målene ikke nødvendigvis fanger opp det helt sentrale for å måle kvaliteten i de kommunale tjenestene. I veilederen fremgår det videre at kommunen skal velge mål som faktisk kan måles og det finnes databaser for. Av intervju fremgår det at kommunen ofte bruker kommunens regnskap og budsjett, medarbeiderundersøkelser, elevundersøkelser, Kommunehelse statistikkbank og KOSTRA til å måle grad av måloppnåelse. Av intervjudata fremgikk det at flere respondenter ikke hadde kjennskap til kommunens overordnede målekart. Det fremgår av målekartet hvilke målemetoder som skal brukes til å måle grad av måloppnåelse på hvert hovedmål, men kommunen mangler konkrete rutiner for hvordan kommunen skal gjennomføre målingene i praksis.

På hvert hovedmål skal de aktuelle kommunale virksomhetene rapportere resultatene fra deres drift til kommunens ledelse. Det er ulikheter mellom hovedmålene knyttet til målemetode og hvor ofte de måles. Målingene til virksomhetene blir vurdert etter grad av måloppnåelse, og blir plassert i en av kategoriene ønsket resultat, laveste aksepterte resultat og ikke godkjent resultat. Ønsket måloppnåelse blir vedtatt av kommunestyret og dokumenteres gjennom målekartet.

Kommunen opererer også målekart per virksomhet i kommunen. Disse målekartene har samme oppbygning som det overordnede målekartet, og bruker de samme perspektivene. Fokusområdene og de tilhørende hovedmålene er mer tilpasset virksomhetenes egenart, arbeidsprosesser og tjenesteproduksjon enn det overordnede målekartet. På lik linje som ved det overordnede målekartet skal det også ved de virksomhetsspesifikke målekartene rapporteres på grad av måloppnåelse ved bruk av styringsindikatorer. Målekartet skal gi en enkelt oversikt over hvilke styringsindikatorer virksomhetene styres etter, og virksomhetens grad av måloppnåelse.

I veilederen til kommunen fremgår det at hovedmålene i målekartene skal måles minst en gang i året slik at data om grad av måloppnåelse er tilgjengelig til den årlige behandlingen av kommuneplanmeldingen. Tjenestelederne er ansvarlig for målingene i hver sin enhet. Målene til de forskjellige virksomhetene og enhetene skal være forankret i lederne sine lederkontrakter. Grad av måloppnåelse skal være et gjennomgående tema i alle ledersamtalene. Hvis grad av måloppnåelse blir kategorisert som "Laveste aksepterte resultat" eller "Ikke godkjent resultat" har kommunalsjef og tjenesteleder ansvaret for oppfølgingen av resultatene i form av nødvendige tiltak.

Av intervju fremgår det at det er ulikheter mellom kommunens virksomheter og enheter knyttet til i hvilken grad de innretter virksomheten basert på grad av måloppnåelse i målekartet. Ledere i kommunen har varierende oppfatninger om målekartene sin nytte og relevans for deres virksomhet.

2.3 Vurdering

I revisjonen er det kartlagt hvilke føringer som er lagt på internkontrollen i kommunen. Det er vår vurdering at Hole etablert gode føringer for å bygge en god internkontroll, herunder:

- Et overordnet styringssystem, Holemodellen
- Et kvalitetssystem, Compilo, og en kvalitetshåndbok
- Awikssystem
- En praksis for delegasjon
- Plassering av roller og ansvar for internkontroll

- Ledersamtaler

Etter god praksis for internkontroll er det en sammenheng mellom styrings- og ledelsesprosesser og internkontroll. Gjennom Holemodellen, kvalitetssystemet, kvalitetshåndboken og ledersamtalene er det etter vår vurdering lagt et fundament for å kunne styre helhetlig.

Samtidig vurderer vi at det pr i dag foreligger noen mangler for å kunne forbedre den helhetlige styringen / internkontrollen ytterligere. Dette gjelder særlig manglende bruk av risikoanalyser og bruken/kunnskapen om Compilo.

I Hole gjennomføres risikovurderinger i HMS arbeidet, men risikovurderinger opp imot mål og prosess er i mindre grad praktisert. En god internkontroll er risikodrevet. Det innebærer at mål og prosess bør risikovurderes og at det etableres tiltak på områder hvor risiko vurderes som høy. Dette sikrer fokus på måloppnåelse og det sikrer etterlevelse av regelverk og krav. Risikovurderinger og risikoppfølging er sammenhengende mellom styringssystem og internkontroll. Etter vår vurdering bør dette intensiveres i kommunen.

Gjennom revisjonen observerer vi og at bruken av Compilo ikke er fullgod. Dette har sammenheng med kunnskap om Compilo/internkontroll, særlig blant ikke-ledere, noe problemer knyttet til tilgang og tilgjengelighet til systemet, samt at alle rutiner og retningslinjer ikke er lagt inn i Compilo (de ligger fortsatt i fagsystemer). Tilgang og kjennskap til internkontrollrutiner og tiltak er svært sentralt og det er vår anbefaling at kommunen griper fatt i denne utfordringen; både gjennom informasjon og teknisk tilrettelegging.

Videre hva angår bruken av Compilo, observerer vi utfordringer knyttet til awiksregistrering; det er underrapportering av awik. Årsaksbildet er etter vår vurdering todelt; usikkerhet rundt hva som faktisk er et awik og tekniske problemer ved at awik i fagsystem ikke blir aggregert inn til Compilo. Teknisk tilrettelegging og en klargjøring av hva som kan være et awik bør være noe kommunen griper fatt i.

Oppsummert er det vår vurdering at kommunen har på plass et rammeverk og føringer for en godt innrettet internkontroll. Dette rammeverket kan kommunen videreutvikle og det er vår anbefaling at en i første rekke prioriterer å få på plass risikoanalyser, samt at Compilo oppdateres. Oppdateringen bør være teknisk – at tilgang til systemet sikres og at awik kan aggregeres – samt at rutinebeskrivelser tas inn i Compilo fra fagsystemer.

3. Rutiner for intern varsling

3.1 Revisjonskriterier

I dette kapitlet har vi besvart undersøkelsens problemstilling 2: "Har kommunen utarbeidet rutiner for intern varsling?"

- a) I hvilken grad har kommunen utarbeidet rutiner for intern varsling jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-3?
 - i) Inneholder rutinene en fremgangsmåte for varsling?
 - ii) Inneholder rutinene en fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling?
 - iii) Har arbeidstakerne og tillitsvalgte deltatt i utarbeidelsen av rutinene?
 - iv) Er rutinene lett tilgjengelig for alle arbeidstakerne i virksomheten?

Her er det vurdert om kommunens rutiner for varsling er i henhold til lowerket. Revisjonskriteriene vil i denne sammenheng være:

- ✓ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven)
- ✓ KS-veileder: Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner. 2017

Revisjonskriterier er nærmere gjort rede for i vedlegg 2.

3.2 Fakta

3.2.1 Kommunens rutiner for intern varsling

Varslingsplakaten

Varslingsplakaten er et informasjonsskriv kommunen bruker til å informere kommunen sine ansatte om varsling. Varslingsplakaten beskriver hva varsling er, hvilken rett og plikt de ansatte har til å varsle, hva som er positivt med varsling, hvem det skal varsles til, hvordan man skal varsle, oppfølgingen av varselet, forbud mot å straffe varslere, fortrolighet og anonymitet, og muligheter for ekstern varsling.

Ifølge varslingsplakaten er varsling å gå videre med kritikkverdige forhold til noen som kan gjøre noe med det. Det blir videre vist til at kritikkverdige forhold kan være forhold som kan medføre fare for liv og helse, maktmisbruk, mobbing/trakassering, korrupsjon, underslag, tyveri, økonomiske misligheter, brudd på taushetsplikten og diskriminering. Det er et krav for kommunen at de kritikkverdige forholdene har en viss allmenn interesse og gjelder en gruppe mennesker i tillegg til en selv.

På varslingsplakaten blir det påpekt at medarbeidere i kommunen har rett til å varsle om kritikkverdige forhold, og en plikt til å varsle om kriminelle forhold og om forhold der liv og helse er i fare. Videre står det at varsling er positivt ved at det fører til åpenhet, tillit og samarbeid i kommunen, samt at varsling kan føre til at kritikkverdige forhold i kommunen kan rettes opp.

På varslingsplakaten står det at varsling skal skje forsvarlig og skal normalt følge tjenestevei, men at både saken og situasjonen vil avgjøre hvordan det best kan varsles. Det blir videre klargjort at det er forsvarlig å varsle til:

- Nærmeste leder
- Øverste leder
- Hovedtillitsvalgt
- Hovedverneombud
- Kommunens kontrollutvalg
- Offentlig tilsyn og myndighet

Det blir videre påpekt at varslingene skal formuleres skriftlig. Tjenesteleder/rådmannen har ansvaret for å følge opp saker som er varslet uavhengig av hvordan og til hvem du har varslet. Kommunen skal rette på de varslede forhold. Varsleren skal innen 14 dager etter at varselet er mottatt få skriftlig tilbakemelding på hvordan varselet skal følges opp. Videre blir det påpekt at hvis det viser seg at kritikken er grunnløs, eller baserer seg på en misforståelse, skal varsleren få en ordentlig forklaring. Tjenesteleder/rådmannen har ansvaret for å ivareta varsleren og den som eventuelt er rammet av varselet eller kritikken på seriøse og tillitsvekkende måte.

Det blir tydelig påpekt på varslingsplakaten at det er forbudt å straffe eller iverksette sanksjoner mot medarbeidere som har varslet. Varslere som opplever dette har rett til å orientere rådmannen om forholdene. Varslers identitet er et forhold som skal behandles fortrolig av alle parter og ikke gjøres tilgjengelig uten varslers samtykke. Varsling kan være anonymt, men normalt vil åpenhet sikre bedre saksgang og et bedre resultat for alle involverte parter.

Hole kommune opplyser at de oppfatter at kommunen ved intern varsling har lagt til rette for å varsle på en god måte. Ekstern varsling til media bør dermed være et alternativ som kun benyttes når alle andre kanaler er forsøkt uten resultat.

Ifølge intervjudata fremgår det at varslingsplakaten i liten grad henger fysisk ute på arbeidsplassen til de ulike kommunale enhetene og virksomhetene. Varslingsplakaten ligger tilgjengelig på Compilo og intranettsiden til kommunen. Av intervjudata fremgår det videre at ansatte på ledernivå i kommunen har god kjennskap til varslingsplakaten, mens ansatte på lavere nivå i kommunen ikke har god kjennskap til varslingsplakaten.

Retningslinjer for etikk, habilitet og varsling i Hole kommune

Kommunen har et eget dokument som beskriver retningslinjer for etikk, habilitet og varsling i Hole kommune. Dokumentet har et eget kapittel om varsling, og det beskriver hva som er et kritikkverdig forhold, hvem det kan varsles til, vern mot gjengjeldelse og dokumentering av varslingsprosessen, samt tilbakemelding på varsel og oppfølging av varsling. Innholdet i dokumentet knyttet til varsling er en gjengivelse av det som står i varslingsplakaten, skjema for intern oppfølging av varsling og skjema for intern varsling.

Skjema for intern varsling

Kommunen har en egen rutine for varsling av kritikkverdige forhold, og denne rutinen er en del av kommunens internkontrollsystem. Varslingsrutinen er formulert som et skjema for intern varsling som beskriver fremgangsmåten til en varslingsprosess på en stegvis måte. Ifølge kommunens varslingsplakat skal et varsel om kritikkverdige forhold være formulert skriftlig i henhold til varslings-skjemaet. Rutinene for varsling står nedskrevet punktvis på varslings-skjemaet.

Varslings-skjemaet beskriver hvordan varslingsprosessen skal foregå fra en varslers ståsted. Rutinen legger vekt på syv punkter som skal styre varslingsprosessen:

1. Det er ønskelig at alle medarbeidere i kommunen varsler om kritikkverdige forhold.
2. Kommunen legger vekt på at varslingen skal være forsvarlig, og at det ikke skal gjengjeldes som følge av varsling.

3. Varslingsrutinen tydeliggjør at varsling via kommunens varslings skjema er en forsvarlig måte å varsle på.
4. Videre blir det poengtert at varsling i samsvar med varslingsplikt, eller varsling til tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet, også er forsvarlig.
5. Varselet bør leveres til nærmeste leder, øverste leder, tillitsvalgt/hovedverneombud eller kommunens kontrollutvalg.
6. Kommunen tydeliggjør at det er ønskelig at varsler skal stå frem med navn og ikke anonymiseres. Dette gjør det enklere for arbeidsgiver å innhente ytterligere opplysninger fra varsler og gi tilbakemelding til varsleren om hva som gjøres med forholdet. Varsleren kan likevel velge å varsle anonymt.
7. Varsleren vil få tilbakemelding innen 14 dager om hva som skjer med saken det er varslet om.

I rutiner har kommunen ikke formelt beskrevet om varsler skal varsle skriftlig for hånd eller gjennom et elektronisk kommunikasjonsmiddel. Av intervjudata fremgikk det at kommunen ikke hadde en elektronisk varslingsportal de ansatte kunne varsle gjennom. Det fremgikk videre at praksisen for varsling i kommunen var å varsle skriftlig, muntlig varsling til nærmeste leder eller varsling per epost. Kommunen har ikke rutiner for hvor varsel skal leveres ved anonym varsling eller rutiner som beskriver hvordan varsler skal anonymiseres.

Varslingsrutinen ligger tilgjengelig i Compilo og på intranettsiden til kommunen. Av intervjudata fremgår det at ansatte på ledernivå i kommunen har god kjennskap til rutinene for varsling, mens ansatte på lavere nivå i kommunen ikke har tilsvarende god kjennskap til varslingsrutinene.

Skjema for intern oppfølging av varsling

Kommunen har en rutine for kommunens interne oppfølging og behandling av varsler. Denne rutinen/skjemaet gir en stegvis beskrivelse av fremgangsmåten for oppfølgingen av varselet fra de som skal behandle varselet sitt ståsted. Skjemaet beskriver fremgangsmåten for behandlingen av varselet gjennom hele varslingsprosessen ved bruk av ni beskrivende punkter, vært punkt representerer et steg i behandlingsprosessen av et varsel. Lengden på punktene som beskriver hvordan den intern oppfølgingen av varslene skal foregå varierer fra en setning til et enkelt ord. Rutinen gir dermed ikke en utfyllende og detaljert beskrivelse av hvordan stegene i varslingsprosessen skal foregå.

Kommunen har ikke et formelt etablert varslingssekretariat. Ifølge intervjudata er det normalt rådmannen, kommunalsjefer, verneombudet og personalsjef som behandler varsler, men det er ikke formelt beskrevet i kommunens rutiner knyttet til hvem som skal gjøre hva ved behandlingen av et varsel. Kommunen har heller ingen etablerte eksterne varslingskanaler, de har kun en intern varslingskanal. Av intervjudata fremgår det videre at vanlig praksis for varsling i kommunen er at ansatte varsler om et kritikkverdig forhold til sin nærmeste leder. På varslingsplakaten blir det påpekt at media kan brukes som en ekstern varslingskanal kun når alle andre kanaler er forsøkt uten resultater.

3.3 Vurdering

Kommunen har etablert rutiner for varsling. Varslingsrutinen og varslingsplakaten ligger tilgjengelig på Compilo og intranettsiden til kommunen. Ansatte i kommunen skal kunne finne frem til varslingsrutinene og varslingsplakaten ved å søke på "varsling" i søkefunksjonen til Compilo.

Kommunen har lagt forholdene til rette for varsling i tilknytning til det systematiske HMS-arbeidet i kommunen og varslingsrutinene har blitt behandlet i arbeidsmiljøutvalget i kommunen. Kommunen har ikke gjennomført opplysningsprogram knyttet til varsling blant sine ansatte.

Ut i fra kommunens varslingsrutiner fremgår det at det skal være forsvarlig å varsle til andre tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Noe som derimot ikke fremgår av kommunens rutiner er at også disse etatene har taushetsplikt om varslers navn og andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker. Ifølge *KS-veileder: Ytringsfrihet og varsling* bør det fremgå av varslingsrutinene til kommunen at kommunalt ansatte, folkevalgte og innleide arbeidstakere som varsler til annen tilsynsmyndighet eller offentlig myndighet enn kommunen også har taushetsplikt om varslers identitet. Samtidig er det vår overordnede vurdering at kommunens rutiner for varsling av kritikkverdige forhold følger arbeidsmiljølovens krav. kapittel 2A.

Varsling i linjen

Kommunens rutiner oppfordrer deres ansatte til å varsle til nærmesteleder, øverste leder, tillitsvalgt/hovedverneombud eller kommunens kontrollutvalg ved oppdagelse av kritikkverdige forhold. Ifølge kommunens rutiner er tjenesteleder eller rådmannen ansvarlig for å følge opp saker som er varslet uavhengig av hvordan og til hvem det har blitt varslet til. Lederne i kommunen blir oppfordret til å behandle varslene på en konfidensiell, konstruktiv og seriøs måte.

Ut fra intervjudataen er det vår vurdering at rådmannen, kommunalsjefene og personalsjefen har god kjennskap til kommunens varslingsrutiner. Under utarbeidelsen av varslingsrutinene var de gjenstand for dialog, drøfting og diskusjon i kommunens lederforum.

Kommunen har ikke et formelt etablert et eksternt varslingssekretariat. Ifølge intervjudata involveres rådmannen, kommunalsjefene, hovedverneombud og personalsjefen i behandlingen av varslingssaker på øverste nivå i kommunen. Hvem som skal delta i behandlingen av varslingssakene og hvordan sakene skal bli behandlet er ikke formalisert i kommunens rutiner.

Mangelen på et tydelig og formelt etablert varslingssekretariat kan skape uklarheter knyttet til hvem som skal behandle varslene, samt at det kan øke terskelen til arbeidstakerne til å varsle. Etablering av et varslingssekretariat kan i større grad skape et inntrykk av at varslere vil bli behandlet profesjonelt og at konfidensiell informasjon vil bli tatt hånd om på en fortlølig måte.

Kommunen har rutiner for anonym varsling ved intern varsling. *KS-veileder: Ytringsfrihet og varsling* påpeker at det er viktig å gjøre kommunens ansatte oppmerksomme på dilemmaene knyttet til anonym varsling og at arbeidsgiver ønsker at varslere står frem. I samsvar med *KS-veileder* står det både i kommunens varslingsrutiner og på varslingsplakaten at kommunen ønsker at varslere står frem med navn på grunn av at det normalt vil sikre bedre saksgang og et bedre resultat for alle parter.

Ifølge *KS-veileder: Ytringsfrihet og varsling* bør ikke kommunens varslingsrutiner inneholde et løfte om at varslers identitet kan forholdes anonymt uavhengig av hvordan varslingssaken utvikler seg. Både den det varsles om og allmennheten kan i noen tilfeller ha rett til å få kunnskap om varselet og varslers identitet, så sant det ikke varsles til tilsynsmyndighetene. I samsvar med *KS-veilederen* inneholder ikke kommunens rutiner et løfte om at varslers identitet vil forbli anonymt uavhengig av sakens utvikling, men rutinene inneholder heller ikke en beskrivelse av at den det er varslet om og allmennheten kan i noen tilfeller ha rett til å få tilgang til informasjon om saken. Vi anbefaler dermed at kommunen inkluderer en setning i sine varslingsrutiner om at kommunen ikke kan garantere at identiteten til varsleren forblir anonym for den innvarslede.

Varslereens rett på informasjon

Ifølge kommunens varslingsrutiner skal varsleren innen 14 dager etter innlevert varsel få skriftlig tilbakemelding både hvis varselet avises og hvis kommunen velger å gå videre med saken. Kommunen mangler rutiner som beskriver hva de skriftlige tilbakemeldingene til varsleren skal inneholde, og for når tilbakemeldingene eventuelt er i strid med taushetspliktig informasjon om den innvarslede personen når varslere selv ikke er en part i saken. Vi vurderer at kommunens rutiner for tilbakemelding av varslingssaken til varsleren som noe uklare, både når det gjelder hva en tilbakemelding skal inneholde og hvordan varsleren skal orienteres uten at taushetsplikten knyttet til informasjon om den innvarslede blir brutt.

I kommunens varslingsrutiner står det at nødvendig informasjon skal gis til den eller de det er varslet om. Rutinene gir derimot ikke noen nærmere beskrivelser om hvilke informasjon som bør gis til den innvarslede eller noen beskrivelser om hvordan den innvarslede skal behandles i varslings sakene.

4. Psykososialt skolemiljø

4.1 Revisjonskriterier

I dette kapitlet har vi besvart problemstilling 3: "Har kommunen og skolene etablert tilfredsstillende rutiner for håndtering av situasjoner der man får kunnskap eller mistanke om at elever ikke har et godt psykososialt skolemiljø?"

- a) I hvilken grad er det etablert tilfredsstillende rutiner for å ivareta aktivitetsplikten jf. opplæringslova § 9 A-4 første til fjerde ledd?
- b) Er det etablert rutiner for å sikre at kommunen og skolene utarbeider aktivitetsplan i samsvar med opplæringslova § 9 A-4, dersom en elev ikke har et godt psykososialt skolemiljø?

Revisjonskriteriene vil i denne sammenheng være:

- ✓ Opplæringslova
- ✓ Rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017

Revisjonskriterier er nærmere gjort rede for i vedlegg 2.

4.2 Fakta

4.2.1 Holeskolen

I Hole kommune er det tre barneskoler og en ungdomsskole:

- ✓ Hole ungdomsskole
- ✓ Vik skole
- ✓ Røyse skole
- ✓ Sundvollen oppvekstsenter

I tillegg er Tyrifjord skole lokalisert i kommunen, som er en kombinert barne- og ungdomsskole. Tyrifjord skole er privat, og den er ikke omfattet av denne forvaltningsrevisjonen.

Skolene er organisert under velferdssektoren og kommunaldirektør for velferd. Skolene er videre underlagt tjenesteleder for skole.

4.2.2 Mål for psykososialt arbeidsmiljø

Hole kommune har satt seg konkrete mål for det psykososiale skolemiljøet ved skolene. Målene for kommunen fremkommer av Hole kommunes "Plan for Holeskolene". Kommunen har et hovedmål for det psykososiale skolemiljøet som videre er operasjonalisert i flere delmål:

- Elevene opplever et trygt og inkluderende miljø på skolen og på skoleveien
 - Elevene opplever gruppetilhørighet og føler stolthet for skolen sin og Holeskolen

- Elevene opplever gjensidig respekt, anerkjennelse og ros av positive voksne og medelever
- Elevene opplever et mobbefritt miljø og at det er tiltak som forebygger mobbing som blant annet "Trivselslederprogram" og "Det er mitt valg"
- Elevene opplever at vi gjør hverandre gode
- Elevene opplever at det er trygg skolevei og trygt på skolebussen

I kommunens "Økonomiplan 2019-2022" er det blitt formulert et målekart som skal kontrollere kommunens grad av måloppnåelse i sine fastsatte mål for Holeskolen, derav om elevene opplever et trygt og inkluderende miljø på skolen. Målekartet beskriver hvilke mål kommunen har for Holeskolen, hvilke måлиндikatorer og målemetoder som blir brukt, samt grad av måloppnåelse for de fire foregående årene. I økonomiplanen fremkommer det at skolene bruker elevundersøkelser til å observere, avdekke og jobbe etter en klar plan når det blir avdekket at elever blir utsatt for krenkende atferd. Kommunen bruker elevundersøkelsen som en indikator for å måle skolene sin måloppnåelse. Måleindikatorerne for 2019 er:

- ✓ Trives elevene på skolen
 - Elevene trives hvis de har en verdi på over 4 i elevundersøkelsen
- ✓ Blir elevene mobbet
 - Elevene mobbes hvis de har en verdi på 1 eller lavere i elevundersøkelsen
- ✓ Får de hjelp når de trenger det
 - Det er et ja eller nei spørsmål
- ✓ Opplevd fysisk miljø
 - Elevene har et godt fysisk miljø hvis de har en verdi på over 4 i elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er en nasjonalt utformet undersøkelse der elevene får si sin mening om læring og trivsel i skolen. I Hole kommune gjennomføres det elevundersøkelser på alle trinn fra 5. til 10. trinn mens resultatene fra 7. og 10. trinn offentliggjøres. Elevundersøkelsen består av 10 tema med en skala fra 1-5 der høy verdi betyr et positivt resultat. Elevundersøkelsen består i tillegg av informasjon om antall elever i % som opplever å bli mobbet på skolen.

4.2.3 Læringsmiljøundersøkelser

Det kommer frem av interjudenter at grunnskolene i Hole kommune bruker læringsmiljøundersøkelsene Klassetrivsel.no og elevundersøkelsen for å få oversikt over hvordan elevene har det på skolen. Som nevnt over gjennomføres elevundersøkelsen for 7. og 10. trinn. Klassetrivsel.no er en ikke anonym undersøkelse som handler om trivsel. Denne gjennomføres minst en gang i halvåret, og oftere ved behov. Skolene legger her inn spørsmål om mobbing, og spørreundersøkelsen brukes til å lage sosiogram som gir lærerne informasjon om hvem som har få venner og hvem man må følge ekstra nøye med på.

4.2.4 Forebyggende tiltak mot krenkende atferd i skolen

I årsbudsjettet for 2019 fremkommer det at en av Holeskolens fem hovedsatsningsområder i 2019 er å bedre elevenes skolemiljø. Dette skal de oppnå med å ta i bruk verktøyene "Det er mitt valg" og Trivselslederprogrammet, samt at skolene skal arbeide målrettet med empati, skolemiljø og klassemiljø. Både "Det er mitt valg" og Trivselslederprogrammet blir brukt av kommunen til forebyggende arbeid mot krenkende atferd mot kommunens elever.

[Trivselslederprogrammet](#)

Av programmets hjemmesider kommer det frem at programmet brukes av flere enn 1400 skoler i Skandinavia. Programmet har blant annet som mål å øke trivsel, bygge vennskap og forebygge konflikter og mobbing. Elever velges til å være trivselsleder, og skal bidra til økt aktivitet, bedre samhold og et tryggere skolemiljø. Trivselsledere må være mobbefrie, vennlige og respektfulle og får opplæring i regi av Trivselsprogrammet.⁴ Det kommer frem av intervjudata at trivselslederne har et særlig ansvar for å fange opp elevene som faller utenfor, og har som siktemål å inkludere alle elevene i skolemiljøet.

Kommunen og skolene har gode erfaringer med programmet.

Det er mitt valg

"Det er mitt valg" er et verktøy som brukes i arbeidet med å utvikle sosiale ferdigheter hos elevene. Programmet brukes i store deler av verden, og har som visjon å skape gode valg for et bedre samfunn. Formålet er å gi kompetanse til å stå trygt i egne valg. Programmet har mål som å bygge relasjoner og vennskap og håndtere tanker og følelser.⁵ Det kommer frem av intervjudata at programmet er satt i system og inkludert i timeplanen på alle skolene.

Kommunen og skolene har gode erfaringer med programmet.

4.2.5 Rutiner for å følge opp saker hvor elevene ikke har et trygt og godt skolemiljø

Elevenes skolemiljø – Rutiner i Holeskolen

Hole kommune har utarbeidet en rutine for elevenes skolemiljø som gjelder for alle skolene i kommunen. Rutinen gir skolene retningslinjer for hvordan de skal håndtere saker hvor elever ikke har det trygt og godt, noe som utløser aktivitetsplikten, som pålagt i opplæringsloven §9 A-4. Det påpekes i intervjudata at de overordnede rutinene for aktivitetsplikten er like for alle skolene i kommunen.

I rutinen blir det lagt vekt på at Holeskolen har nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Videre blir det påpekt at kommunen har rutiner for hvordan de skal avdekke og håndtere slike situasjoner når de oppstår.

I rutinen fremkommer det at skolen har en aktivitetsplikt og skal handle når de får melding om at noen elever ikke har det trygt og godt. Aktivitetsplikten består av 5 handlingsplikter:

- Følge med: En plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. Dette handler også om å lytte til elevene.
- Gripe inn: Skjer umiddelbart og er rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt. Det påpekes at pliktene å gripe inn og tiltak må skilles.
- Varsle rektor: Plikten for alle ansatte til å varsle ved all mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.
- Å undersøke: Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Elever skal alltid tas på alvor.
- Sette inn tiltak- helt til eleven har det trygt og godt: Skolen har plikt til å sette inn tiltak som er egnet til å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.

Det understrekes i rutinen at elevenes opplevelse av å ikke ha det trygt og godt alltid skal utløse tiltaksplikt. Behov for og valg av tiltak skal bero på faglige vurderinger. Det skal videre være en lav terskel for at plikten utløses. Plikten omfatter også en plikt til å følge opp, evaluere og eventuelt endre tiltak. Plikten utløses også om undersøkelser skolen har utført på eget initiativ viser at en eller flere

⁴ <https://trivselsleder.no/om-trivselsprogrammet>

⁵ <https://www.determittvalg.no/om-mitt-valg/>

elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Tiltak kan rettes mot dem som blir krenket, dem som krenker og mot klasse- eller skolemiljøet.

Rutinen inneholder videre informasjon om hva elever og foresatte kan gjøre i slike situasjoner. For eksempel bes elever og foreldre om å ta kontakt med lærer eller andre voksne på skolen. Rutinen inneholder videre kontaktinformasjon til tjenesteleder for skolene eller direkte til Fylkesmannen i Buskerud om elev og foresatte føler at skolen ikke handler.

Skolevegringsatferd veileder for tidlig intervensjon i Hole kommune

Det kommer frem av veilederen at høyt skolefravær er en utfordring i Hole kommune. Skolevegring defineres som elever med vansker med å møte eller å bli på skolen på grunn av emosjonelt ubehag. Veilederen settes i forbindelse med elevens rett til et godt psykososialt læringsmiljø, og kommunen har i denne forbindelse utarbeidet en plan for oppfølging og intervensjon ved bekymringsfullt skolefravær. En elev har alvorlig skolefravær ved:

- Udokumentert fravær, 3 enkelttimer eller mer
- Høyt fravær: 10 dager over et skoleår
- 3 ganger forsentkomming på 1 måned (mer enn 5 minutter)
- Møter opp på skolen men forlater den igjen
- 20% fravær over 4 uker som ikke skyldes kjent sykdom

Planen er delt i fem steg:

- 1: Kontaktlærer ringer foreldre og har samtale med eleven når elev har bekymringsfullt fravær
- 2: Kartlegging av fraværet (2 uker)
- 3: Iverksette tiltak (gjennomføres over 4 uker)
- 4: Evaluering (gjennomføres over 4 uker)
- 5: Henvisning til instanser som helse, BUP osv. om tiltakene ikke har hatt ønsket effekt (4-12 uker)

Planen inneholder oversikt over hvem som er ansvarlig for de ulike stegene. Planen har også en oversikt over mulige tiltak skolen kan gjennomføre på skolen, i hjemmet og i samarbeidet mellom hjem og skole.

Internkontrollrutiner knyttet til elevenes psykososiale arbeidsmiljø

Hver skole i kommunen har utarbeidet et eget hoveddokument, "Plan for arbeidet med barnas/elevenes psykososiale miljø", som beskriver hvordan de jobber for å legge til rette for at barna har et godt skolemiljø. Planene beskriver hvordan skolene skal arbeide systematisk, hvem som gjør hva og når tiltak skal gjennomføres knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø.

Planene, med unntak av Hole ungdomsskole, er bygd opp på den samme måten. Samtidig er disse planene lokalt tilpasset den enkelte skole.

Hole ungdomsskole

Skolen sin målsetting i arbeidet med det psykososiale miljøet er at alle elever inkluderes og viser i sin handling at de respekterer hverandre. Planen inneholder informasjon om aktivitetsplikten og hvordan ansatte skal håndtere dette. Planen inneholder også informasjon om rutiner i skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Planen inneholder ikke overordnede rutiner knyttet til skolens internkontroll. Planen skal evalueres årlig.

Det er uvisst når planen sist ble revidert.

Vik skole

Skolen sin målsetting i arbeidet med det psykososiale miljøet er at alle skal være og dra i den samme retningen og at alle elever skal oppleve et trygt og godt skolemiljø som fremmer læring. Planen inneholder informasjon om aktivitetsplikten, og hvordan de ansatte skal handtere denne.

Skolen har i planen en overordnet rutine for skolens internkontroll i forbindelse med det psykososiale miljøet. Etter denne rutinen skal skolens planverk revideres og gjennomgås årlig, samtidig som foreldre og barn sammen skal gå gjennom skolens ordensreglement og trivselsregler. Skolen arrangerer ulike læringsmiljøundersøkelser for å kartlegge elevenes psykososiale miljø. For område som disse viser skolen bør arbeide mer med utarbeides det en handlingsplan med tiltak.

Skolen har en rutine som de ansatte skal bruke/fylle ut når elever ikke har det trygt og godt, og man har en aktivitetsplikt. Utfylte aktiviteter skal krysses av.

Skolen har videre rutiner for å sikre elevers og foreldres medvirkning i skolemiljøarbeidet og sikre informasjon til foreldre. Skolen har også et overordnet årshjul med aktiviteter skolene skal gjøre innen en viss dato, med en ansvarlig for å gjøre dette. Utført arbeid skal krysses av. Et punkt handler for eksempel om at skolens rutiner skal gjennomgås.

Det er uvisst når planen sist ble revidert. Planen viser til aktivitetsplikten, noe som indikerer at den er oppdatert etter revideringen av opplæringsloven i 2017.

Røyse skole

Skolen sin målsetting i arbeidet med det psykososiale miljøet er at alle elever skal være innenfor og ingen utenfor. Samtidig skal alle elever oppleve et trygt og godt læringsmiljø som fremmer læring. Planen inneholder en oversikt over forebyggende tiltak, som at planverk og rutiner gjennomgås årlig og at foreldre og elever informeres om dette. Rektor er overordnet ansvarlig for at disse gjennomføres.

Skolen har i planen en overordnet rutine for skolens internkontroll i forbindelse med psykososiale miljøet. Her er det en overordnet beskrivelse av skolens tiltak i det systematiske arbeidet med å fremme elevenes helse, miljø og sikkerhet. For eksempel skal alle ansatte kjenne godt til kapittel 9 A og forpliktelsene dette medfører for den enkelte ansatt. Den enkelte klasse skal jobbe med klasseregler og det skal lages planer for arbeidet med de forebyggende tiltakene i handlingsplanen mot mobbing i den enkelte klasse.

Skolen har en rutine som de ansatte skal bruke/fylle ut når de skal undersøke om elever har det trygt og godt. Utfylte aktiviteter skal krysses av. Skolen har videre rutiner for å sikre elevers og foreldres medvirkning i skolemiljøarbeidet og sikre informasjon til foreldre.

Skolen har også et overordnet årshjul med aktiviteter skolene skal gjøre innen en viss dato, med en ansvarlig for å gjøre dette. Utført arbeid skal krysses av.

Planen er sist revidert i 2016. Planen viser slik til informasjon om lowerket før revideringen av kapittel 9 A i 2017.

Sundvollen oppvekstsenter

Skolen sin målsetting i arbeidet med det psykososiale miljøet er at alle barn og unge skal ha et godt og inkluderende oppvekst- og læringsmiljø med nulltoleranse mot mobbing. Planen inneholder en oversikt over forebyggende tiltak, som at planverk og rutiner gjennomgås årlig og at foreldre og elever informeres om dette. Rektor er overordnet ansvarlig for at disse tiltakene gjennomføres.

Skolen har i planen en overordnet rutine for skolens internkontroll i forbindelse med det psykososiale miljøet. Her er det en overordnet beskrivelse av skolens tiltak i det systematiske arbeidet med å fremme elevenes helse, miljø og sikkerhet. For eksempel skal skolens ansatte kjenne godt til lowerket og forpliktelsene den enkelte ansatt har. Skolen arrangerer videre ulike læringsmiljøundersøkelser for

å kartlegge elevenes psykososiale miljø. For område som disse viser skolen bør arbeider mer med utarbeides det en handlingsplan med tiltak.

Skolen har en rutine som de ansatte skal bruke/fylle ut når elever ikke har det trygt og godt, og man har en aktivitetsplikt. Utfylte aktiviteter skal krysses av.

Skolen har videre rutiner for å sikre elevers og foreldres medvirkning i skolemiljøarbeidet og sikre informasjon til foreldre. Skolen har også et overordnet årshjul med aktiviteter skolene skal gjøre innen en viss dato, med en ansvarlig for å gjøre dette. Utført arbeid skal krysses av. Et punkt handler for eksempel om at skolens rutiner skal gjennomgås.

Planen er sist revidert i 2018. Samtidig viser planen til informasjon om lowerket før revideringen av kapittel 9 A i 2017. For eksempel vises det i rutinen enkeltvedtak etter klage på det psykososiale miljøet at det alltid skal fattes enkeltvedtak.

4.2.6 Skolens handlingsplaner

Hole ungdomsskole

Hole ungdomsskole har utarbeidet en handlingsplan mot krenkende atferd, vedtatt i 2017, som beskriver hvilke forebyggende tiltak som bør gjennomføres, tiltak for å avdekke krenkende atferd, hvilke tiltak som bør gjennomføres når krenkende atferd blir avdekket, og eventuelle sanksjoner mot eleven som utviser en krenkende atferd mot andre elever. Handlingsplanen tar for seg tiltak som burde gjennomføres på tre nivåer: skolenivå, klassenivå og foreldrenivå. Formålet til handlingsplanen er å gi en enkel fremstilling og beskrivelse av skolen sitt arbeid i å sikre elevenes psykososiale arbeidsmiljø.

Vik skole

Vik skole har utarbeidet en handlingsplan mot mobbing, sist revidert høsten 2018. Formålet til handlingsplanen er å gi en lettfattelig beskrivelse av skolen sitt arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø. I handlingsplanen fremkommer det at skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene slik at kravene i opplæringsloven §9A blir etterlevd. Handlingsplanen beskriver hvilke forutsetninger for forebyggende arbeid som bør ligge til grunn for arbeid mot krenkende atferd, hvordan mobbing kan avdekkes og hvordan mobbesaker bør håndteres av skolen. Videre fremkommer det at de forebyggende tiltakene som blir gjennomført skal nedfelles i skolens årshjul.

Røyse skole

Røyse skole har utarbeidet en handlingsplan mot mobbing. Handlingsplanen har ikke blitt revidert siden 2007. Formålet til handlingsplanen er å beskrive på en lettfattelig måte hvordan skolen jobber med elevenes psykososiale skolemiljø. Handlingsplanen ble utarbeidet gjennom en prosess hvor både foreldre, elever, ansatte i skolen og SFO deltok.

Røyse skole har deltatt i Olweus handlingsprogram mot mobbing, og har strukturert utformingen av handlingsplanen mot mobbing etter Olweus-programmet sine føringer. Olweus-programmet er et skoleomfattende program med mål om å forebygge og redusere mobbeproblemer i skolen ved å skape et trygt og godt skolemiljø for alle elever. Programmet gjennomføres på skole-, klasse- og individnivå ved å mobilisere det eksisterende sosiale miljøet ved skolen.

I handlingsplanen fremkommer det at skolen er pålagt gjennom læringsplanen å hjelpe hjemmet med å gi barna en god sosial kompetanse, herunder empati, i et inkluderende miljø. Det blir videre lagt vekt på at skolen og SFO er avhengig av at foreldre/foresatte bidrar for at de skal få til et inkluderende miljø.

I handlingsplanen blir det beskrevet hvilke forebyggende arbeid, kartlegging og tiltak som bør gjøres for å forhindre mobbing. I dette arbeidet skal skolen, elevene, foreldrene og skolebussen delta.

Sundvollen oppvekstsenter

Sundvollen oppvekstsenter har utarbeidet en sosial handlingsplan og en plan for elevenes skolemiljø §9a som de kaller "Enhet & mangfold". Handlingsplanen ble sist revidert i 2018 og planen for skolemiljøet i 2017. Begge planene inneholder elementer som overlapper med hverandre. Planene inneholder handlingsplan mot mobbing, ordensregler ved SOS, regler og rutiner for håndtering av mobbing. Formålet med planene er å få frem hvordan skolen jobber med barnas skolemiljø på en enkel og sammenfattet måte. Planene deles ut til alle skolens ansatte og foresatte.

Det fremkommer av planen Enhet & Mangfold at Sundvollen vedtok et overordnet mål knyttet til elevenes skolemiljø våren 2012: "Få samlet alt det gode arbeidet som allerede gjøres på Sundvollen oppvekstsenter og få dette mer systematisk. Passe på at alle ansatte er tilstrekkelig informert om §9a og delegerer oppgaver slik at alle ledd i organisasjonen implementeres". Det overordnede målet ble videre operasjonalisert i mer konkrete delmål:

1. Utarbeide gode rutiner for internkontroll av det systematiske arbeidet for elevenes psykososiale miljø
2. Være trygge på at reglene følges og at det finnes gode strukturer på hvordan dette skal dokumenteres.
3. Lage et dokument som viser hva som skal gjøres i Sundvollen oppvekstsenters systematiske arbeid med §9a.
 - Dokument som viser hvordan det systematiske arbeidet gjøres
 - Dokument som viser hvem som gjør hva og når det gjøres
 - Dokument som viser hva som faktisk blir gjort

Sosial handlingsplan for Sundvollen oppvekstsenter

Den sosiale handlingsplanen for Sundvollen oppvekstsenter skal på en enkel og sammenfattet måte vise hvordan skolen jobber med barnas skolemiljø. Planen består av tre deler: Regler og rutiner (ordensregler), Elevenes skolemiljø (arbeidet mot mobbing) og reglement for elevpermisjon.

I den sosiale handlingsplanen fremkommer det at Sundvollen arbeider daglig med skole- og klasse miljø. "Mitt valg" skal bli brukt som et viktig ledd i det forebyggende arbeidet mot mobbing. Alle lærerne skal være kurset i hvordan de bør bruke "Mitt valg". Sundvollen har iverksatt følgende rutiner og tiltak for å forebygge mobbing:

- Gode inspeksjonsrutiner (skal evalueres jevnlig)
- Ekstra oppfølging av elever som trenger dette i friminuttene
- Alle elever skal ha elevsamtaler
- Det skal gjennomføres trivselsundersøkelser for 5-7. trinn hvert år.
- Det skal informeres om klasse miljøet på foreldremøter og konferansetimer
- Ordens- og trivselsreglene til skolen skal evalueres årlig
- De ansatte på skolen skal være gode rollemodeller

I den sosiale handlingsplanen fremkommer det at Sundvollen oppvekstsenter ble våren 2014 delaktig i manifest mot mobbing. Manifest mot mobbing er et nasjonalt forpliktende samarbeid for et godt

lærings- og oppvekstmiljø for barn og unge i Norge. I denne sammenheng har skolen et mål om at alle barn og unge skal ha et godt inkluderende oppvekst- og læringsmiljø med nulltoleranse for mobbing.

Ved avdekking av krenkende atferd mot elever på Sundvollen blir det iverksatt en saksgang som er delt inn i tre faser. Saksgangen er delt inn i følgende faser:

- Fase 1: Mistanke eller kunnskap om krenkende ord eller handlinger
 - Ansatte ved skolen mistenker eller har kunnskap om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger
- Fase 2: Skolens handlingsplikt
 - Ansatte skal undersøke saken
 - Ansatte skal varsle skolens ledelse
 - Ansatte skal selv gripe inn dersom det er nødvendig og mulig
 - Skoleledelsen skal avgjøre hva som skal gjøres videre i saken
 - Skoleledelsen informerer foreldrene
- Fase 3: Gjennomførings- og evalueringsfasen
 - Tiltak for å bedre elevenes psykososiale miljø settes i verk
 - Skolen evaluerer om tiltakene har fungert og behov for å sette inn ytterligere tiltak

Videre fremkommer det i den sosiale handlingsplanen at skolen har rutiner for elevenes/foreldrenes rett til å be om tiltak/saksgang når det forekommer krenkende atferd, samt rutiner for å følge med på skolemiljøet og hver enkelt elevs oppfatning av det.

4.2.7 Rutiner for aktivitetsplaner i skolene

Hole kommune har utarbeidet en rutine for elevenes skolemiljø som gjelder for alle skolene i kommunen. I rutinen fremkommer det at alle skolene i kommunen skal lage en skriftlig plan (aktivitetsplan) når det skal settes inn tiltak i en sak hvor en eller flere elever ikke har det trygt og godt. Når skolen skal velge tiltak skal eleven bli hørt, og det vil være hensiktsmessig å ta foreldrene med på råd. Av rutinen fremkommer det at den skriftlige planen må inkludere følgende punkter:

- Hvilke problem tiltakene skal løse
- Hvilke tiltak skolen har planlagt
- Når tiltaket skal gjennomføres
- Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene
- Når tiltakene skal evalueres

Aktivitetsplanen trengs ikke å knyttes opp mot en elev. Planen kan også gjelde en situasjon eller en klasse. Aktivitetsplanen skal tilpasses hver situasjon, klasse eller elev som har behov for den. Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det samme skal gjelde når undersøkelser viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Kommunen har utarbeidet en mal for hvordan aktivitetsplanen kan utarbeides. Malen skal sørge for at skolene følger opp alle punktene i aktivitetsplikten i tråd med §9 A-4 i opplæringsloven. Etter denne

malen skal skolen krysse av for at elev og foreldre har medvirket i utarbeidelsen av planen. Det skal være en ansvarlig på skolen for å gjennomføre tiltakene, og det skal være en dato for evaluering av tiltakene. Tiltaksplanen skal være aktiv til elev og foreldre har bekreftet at eleven har det trygt og godt på skolen, og skolen har avsluttet tiltakene. I malen fremkommer det at aktivitetsplanen skal inkludere de fem punktene som er beskrevet i kommunens rutine for elevenes skolemiljø:

- Hvilke problem tiltakene skal løse
- Hvilke tiltak skolen har planlagt
- Når tiltaket skal gjennomføres
- Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene
- Når tiltakene skal evalueres

Det fremkommer av intervjudata at aktivitetsplanen ligger åpen i elevmappen så lenge man jobber med tiltak, og fram til saken er lukket.

4.2.8 Rapportering mellom skole og kommune

Det fremkommer av rutinen for elevenes skolemiljø at rektor har plikt til å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Hva som er et alvorlig tilfelle vil bero på en skjønnsmessig vurdering. Av intervjudata fremkommer det at rektor skal varsle tjenesteleder for skolene dersom det er ansatte som krenker elever (skjerpet aktivitetsplikt) eller om det er store alvorlige elevsaker. Kommunalsjef velferd varsles videre av tjenesteleder når saker har en stor nok alvorlighetsgrad. Kommunen har samtidig fokus på at sakene skal løses på laveste mulig nivå i linja.

Kommunen/skolene har ingen rutiner for skjerpet aktivitetsplikt, utover rutinene for den ordinære aktivitetsplikten. Ansatte skal her varsle rektor i saker hvor aktivitetsplikten utløses, som igjen varsler tjenesteleder for skolene i alvorlige saker og saker der ansatte krenker elever.

Skolene rapporterer til kommunen på målekartet sitt, som inkluderer et punkt om at elevene opplever et trygt og inkluderende miljø på skolen. Måleindikatorene er skåre over 4 på elevundersøkelsen på trivsel og fysisk miljø samt 1 eller lavere på mobbing på elevundersøkelsen. Videre er en måleindikator at flere elever som svarer positivt på mobbing svarer at de opplever å få hjelp. Skolene måles på disse indikatorene. Målekartet er inkludert i kommunens kommuneplanmelding/årsrapport. Flere av rektorene har vært med på å utforme målekartene, som er vedtatt på politisk nivå.

4.2.9 Opplæring

Det fremkommer av intervju at alle nyansatte skal få en ekstra innføring i aktivitetsplikten. Lærerne skal videre gå gjennom aktivitetsplikten på planleggingsdagene. De skal videre diskutere etikken rundt psykososialt skolemiljø og aktivitetsplikten ved skolestart. Kommunen har et ekstra fokus på de tre første punktene i aktivitetsplikten for alle som jobber på skolen, men ikke er ansatt av skolen. Dette kan være driftsteknikere, renholdere ansatte i PPT osv. De ansatte i Holeskolen skal ha fokus på alle punktene i aktivitetsplikten.

Av intervju med en av rektorene framgår det at skolen har god kompetanse til å fange opp elever som ikke har det trygt og godt, men at skolen ikke har nødvendig kompetanse til å håndtere sakene når de oppstår. Særlig mangler skolen akutt hjelp knyttet til psykososialt skolemiljø.

Av intervjudata fremgår det at lærerne på skolene er godt kjent med aktivitetsplikten, og skolenes og kommunens rutiner knyttet til aktivitetsplikten.

4.3 Vurderinger

Revisjonen vurderer at skolene i stor grad har gode rutiner for å ivareta aktivitetsplikten når elever ikke har det trygt og godt. Rutinene gir skolen og de ansatte tydelig informasjon om hvordan de skal håndtere aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten er videre godt kjent blant de ansatte på skolene, og opplæring i denne har sterkt fokus i skolens utviklingsarbeid. Det er særs positivt at man er bevisst på og jobber aktivt med personer som ikke er ansatt på skolen sin plikt. Det framgår videre av intervjudata at skolenes og kommunens rutiner knyttet til aktivitetsplikten er godt kjent blant de ansatte på skolene.

Vik skole, Røyse skole og Sundvøllen oppvekstsenter har overordnede rutiner for skolenes internkontroll i forbindelse med det psykososiale skolemiljøet i skolenes plan for arbeid med barnas og elevenes psykososiale miljø. Dette mangler Hole ungdomsskole i sin plan for arbeidet med det psykososiale miljøet. Revisjonen vurderer at en slik overordnet internkontrollrutine ville vært hensiktsmessig i skolens arbeid med det psykososiale miljøet.

Revisjonen vurderer at Røyse skole ikke i tilstrekkelig grad har rutiner for å revidere og oppdatere planverket sitt. Handlingsplanen mot mobbing har ikke blitt endret siden 2007, mens planen for arbeidet med elevenes psykososiale miljø sist ble revidert i 2016. Dette var før revideringen av opplæringsloven i 2017, og planen viser slik til informasjon om lowerket før denne revideringen.

Kommunen og skolene har ikke rutiner for den skjerpete aktivitetsplikten, utover at tjenesteleder skole skal informeres av rektor om forekomsten av slike saker. § 9 A-5 stiller krav til at skoleeier skal varsles direkte av den som har mistanke om eller har kjennskap til krenkelsen om det er en i skolens ledelse som krenker. Om en slik situasjon skulle oppstå hadde det etter revisjonens vurdering vært hensiktsmessig med klare retningslinjer for hvordan denne varslingen skulle foregå. Revisjonen understreker at vi ikke har avdekket slike tilfeller, og at vi ikke har mistanke om det.

Skolene har etablert rutiner for utarbeiding av aktivitetsplan når elever ikke har et godt psykososialt skolemiljø.

5. Anbefalinger

KPMG kommer her komme med anbefalinger på områdene der det i forvaltningsrevisjonen er funnet avvik eller forbedringspotensial.

Anbefalingene er formulert på bakgrunn av vurderingene, og peker på områder hvor kommunen etter vår vurdering i første omgang bør prioritere å gjøre tiltak.

Våre anbefalinger er at Hole kommune prioriterer følgende:

Internkontroll:

1. Kommunen bør etablere system og rutiner for å sikre at det blir gjennomført formaliserte og dokumenterte risikovurderinger i kommunen, og at disse blir systematisk fulgt opp med risikoreducerende tiltak der det er nødvendig.
2. Compilo bør oppdateres ved at alle rutinebeskrivelser legges inn i systemet
3. Sikre at alle ansatte får tilgang til Compilo
4. Sikre at Compilo kan aggregere avik
5. Presisere i aviksrutiner hva som er et avik og hvilke avik som skal meldes

Varsling:

1. Kommunen bør presisere i sine rutiner hva en tilbakemelding om behandlingen av et varsel til varsler skal inneholde, og avklare hvilke informasjon tilbakemeldingen kan orientere om uten at taushetsplikten til kommunen knyttet til informasjon om den omvarslede blir brutt.
2. Det bør inkluderes i kommunens rutiner at kommunen i noen tilfeller ikke kan garantere at varselet og varslers identitet ikke blir kjent for den personen det varsles om da den innvarslede og allmennheten i noen tilfeller kan ha rett til å få kunnskap om varselet og varslers identitet.
3. Det bør fremgå av kommunens rutiner at andre tilsynsmyndigheter og offentlige myndigheter enn kommunen også har taushetsplikt om varslers navn og andre identifiserende opplysninger hvis kommunens ansatte varsler til dem.
4. Kommunen bør presisere i sine rutiner hvem som skal delta i behandlingen av varslingssaker og hvordan sakene skal bli behandlet.

Psykososialt skolemiljø:

1. Kommunen bør etablere rutiner for å sikre at skolene reviderer sitt planverk i henhold til endringer i lowerket.
2. Kommunen bør utarbeide hensiktsmessige rutiner for skjerpet aktivitetsplikt ved varsling mot skolens ledelse.

6. Uttalelse til rapporten

Rapporten har vært på høring og faktasjekk hos Rådmannen og hans ledergruppe. Rådmannen har ikke avgitt en formell uttalelse til rapporten i denne forbindelse.

Vedlegg 1 Dokumentliste

Dokumentasjon del 1 internkontroll:

- ✓ Balansert målstyring – Holemodellen
- ✓ Delegasjonsreglement for Hole kommune
- ✓ Kvalitetshåndbok for Hole kommune
- ✓ Veileder for arbeid med balansert målstyring i Hole kommune
- ✓ Lederkontrakt for toppledere i Hole kommune
- ✓ Kommuneplan for Hole kommune 2018-2030
- ✓ Kommunalplanstrategi 2016-2020
- ✓ Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030
- ✓ Økonomiplan 2019-2022 – Årsbudsjett 2019
- ✓ Kommunalplanmelding – Årsrapport 2018
- ✓ Brukermanual medarbeider – Relasjon- og resultatsamtalen
- ✓ Brukermanual for leder – Relasjon- og resultatsamtalen
- ✓ Innkalling til relasjon og resultat-samtale
- ✓ Overordnet HMS – Håndbok
- ✓ Risikovurdering Hole kommune
- ✓ Handlingsplan etter risikovurdering
- ✓ Veiledning til risikovurdering

Dokumentasjon del 2 varsling:

- ✓ Skjema for intern varsling
- ✓ Skjema for intern oppfølging av varsling
- ✓ Varslingsplakaten
- ✓ Retningslinjer for etikk, habilitet og varsling i Hole kommune

Dokumentasjon del 3 psykososialt skolemiljø:

- ✓ Enhet & mangfold - §9a Sundvollen oppvekstsenter
- ✓ Elevenes skolemiljø – Rutiner i Holeskolen
- ✓ Evaluering av tiltakene
- ✓ Forventninger hjem / skole –samarbeid
- ✓ Samarbeid hjem – skole
- ✓ Handlingsplan mot krenkende atferd (Hole ungdomsskole)
- ✓ Handlingsplan mot mobbing (Vik skole)
- ✓ Handlingsplan mot mobbing (Røyse skole)
- ✓ Overordnet sektorplan for oppvekst i Hole kommune

- ✓ Plan for arbeidet med elevenes psykososiale miljø på Hole ungdomsskole – Kapittel 9a
- ✓ Holeskolens oppfølging av aktivitetsplikten jf. §9A-4 i opplæringsloven
- ✓ Når vi er bekymret for en elev
- ✓ Ordensreglement Røyse skole
- ✓ Ordensreglement Vik skole
- ✓ Ordensregler ved SOS
- ✓ Plan for arbeidet med barnas psykososiale miljø (Sundvollen oppvekstsenter)
- ✓ Vik skoles "Plan for arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø"
- ✓ Røyse skoles "Plan for arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø"
- ✓ Plan for Holeskolen 2016-2020
- ✓ Plan for oppfølging av resultatene på ulike undersøkelser av elevenes skolemiljø på Vik skole
- ✓ Skolevegringsatferd – Veileder for tidlig intervensjon i Hole kommune
- ✓ Sosial handlingsplan for Sundvollen oppvekstsenter
- ✓ Vik skole – sosial kompetanseplan
- ✓ Holeskolen – Tiltaksplan for å sikre et trygt og godt skolemiljø
- ✓ Trivsels- og ordensregler
- ✓ Trivselsregler – Vik skole

Vedlegg 2 Utdypende faktaopplysninger

Nærmere om Compilo

Dokumenthåndtering i Compilo

På leverandøren av Compilo sin nettside presenteres dokumenthåndtering som et system som "samlers all kvalitetsdokumentasjon og sikrer at organisasjonen din har oppdaterte lovpålagte prosedyrer og dokumentasjon tilgjengelig". Hensikten med dokumentmodulen er å gi ledere en fullstendig oversikt, kontroll og myndighet over hvilke dokumenter, endringer og revisjoner som blir lagt inn i kvalitetssystemet. Systemet gir automatisk revisjonskontroll og full historikk på alle dokumenter. Dokumentene til kommunen som blir registrert i Compilo skal bli tildelt en egen, sporbar ID.

I kvalitetshåndboken til kommunen står det at Compilo skal brukes som et verktøy for rådmannen til å sikre en betryggende kontroll over kommunens virksomhet i henhold til §23 andre ledd i kommuneloven. Kvalitetshåndboken legger videre vekt på at kvalitetssystemet skal være levende. Med det menes at kommunen skal kontinuerlig oppdatere og forbedre kommunale dokument i kvalitetssystemet, og at det skal meldes fra om avvik og svikt i kommunens rutiner slik at de kan bli gjenstand for forbedringstiltak. Kommunen har som mål at alle rutiner som er dokumentert i Compilo skal revideres minst en gang årlig. Kommunen har dermed rutiner som har til formål å sikre at styringsdokumentasjon og internkontrollrutiner blir fulgt opp, vedlikeholdt og oppdatert basert på avvik og svikt i rutiner. Det beskrives derimot ikke i kommunens rutiner hvilken alvorlighetsgrad et avvik eller en svikt i rutinene bør ha for at det skal føre til en revidering og oppdatering av kommunens rutiner.

Av kvalitetshåndboken fremgår det videre at kommunen skal ha samlet all styringsdokumentasjon, prosedyrer, rutiner og retningslinjer på sektorovergripende, tjeneste og enhetsnivå i dokumentmodulen til Compilo. Formålet med samlingen av all dokumentasjon på en felles plattform er for å redusere sårbarheten ved utførelsen av oppgaver, minimere personavhengighet, og bidra til at nyansatte raskere tilpasser seg den nye jobben. Av intervjudata fremgikk det at ikke alle prosedyrer, rutiner og retningslinjer er overført til Compilo. Det er ulikheter mellom enhetene og avdelingene i kommunen knyttet til hvor langt de på intervjutidspunktet var kommet i (etableringen og) overføringen av relevant dokumentasjon til Compilo. Intervjudata viser at flere av kommunens virksomheter og enheter fortsatt lagrer og oppdaterer dokumentasjonen i sine egne fagsystemer eller på intranettsiden til kommunen i tillegg til Compilo.

Våre intervjudata indikerte at de ansatte i kommunen har ulike oppfatninger knyttet til dokumentmodulen til Compilo sin verdi som verktøy for å håndtere og systematisere dokumentasjon. Flere respondenter påpekte at dokumentmodulen var uoversiktlig, og at det var vanskelig og tidkrevende å finne frem til de aktuelle dokumentene. Det ble også påpekt at kommunen har hatt utfordringer knyttet til tilgangsstyringen hva gjelder å sikre de ansatte tilgang til de prosedyrer, rutiner og retningslinjer i Compilo som de har behov for. Intervjudataene indikerer at det er flere ansatte i kommunen som ikke har tilgang til nødvendig dokumentasjon i kvalitetssystemet som de basert på stilling skulle hatt tilgang til. Flere respondenter var av den oppfatning at tilsatte ved kommunens tjenestesteder, herunder barnehager, skoler og omsorgstjenester, kanskje er de som i minst grad bruker Compilo i tråd med dokumenthåndteringsmodulen.

Avikshåndtering i Compilo

Leverandøren til Compilo beskriver på sine nettsider at i deres aviksmodul, skal avik som oppstår rapporteres, behandles og lukkes på lavest mulig nivå i kommunen. Den enkelte medarbeider som rapporterer avik har flere punkter i aviksmodulen som medarbeideren må fylle ut:

- Definere alvorlighetsgraden til aviket
- Definere prosjekt, pasient, enhet eller utstyr

- Definere riktig kategori fra struktur (HMS, interne forhold, tjenesteleveranser, leverandør og kunder)
- Beskrive aviket
- Foreslå forslag til endring
- Legge ved bilder/illustrasjoner eller dokumenter

Kvalitetshåndboken til kommunen definerer et avik som et brudd på offentlig lowerk, interne rutiner, allment akseptert faglig kvalitet og god oppførsel, samt kommunen sine interne etiske retningslinjer. Videre påpeker kommunen at de også definerer et avik som en uønsket hendelse. Det fremgår av kvalitetshåndboken at alle avik skal behandles i henhold til Compilo sitt system og at forebyggende tiltak skal iverksettes.

Kommunen har ikke utarbeidet konkrete aviksrutiner som beskriver hvordan avik skal meldes, behandles og lukkes, samt hvem som er ansvarlig for å lukke avikene. Mangelen på aviksrutiner kan skape uklarheter for både medarbeidere og ledere i kommunen knyttet til hvordan avikene skal behandles. Av intervjudata fremgår det at flere respondenter mener at ansatte innen de fleste tjenesteområdene i kommunen opplever uklarheter knyttet til hva som er et avik og hvordan det skal rapporteres. Det fremgår videre at flere av respondentene påpeker at kommunen burde få klarere rutiner for aviksføring.

I intervjueene fremgår det at fagsystemene til de ulike enhetene og avdelingene i kommunen ikke kommuniserte med kvalitetssystemet i Compilo. Det førte til at meldte avik og lagret dokumentasjon i fagsystemene ikke ble automatisk overført til Compilo. Flere respondenter mener at den svake kommunikasjonen mellom systemene fører til at ansatte ofte må føre avik i både fagsystemene og Compilo, noe som igjen fører til at ansatte ofte nedprioriterer aviksføring på grunn av dobbeltarbeid.

I flere avdelinger i kommunen har ansatte utfordringer med å få tilgang til kvalitetssystemet i Compilo. Som en følge av det har ansatte ofte hatt utfordringer i å rapportere avik. Praksisen for de ansatte som ikke har tilgang til Compilo har dermed ofte vært å melde avikene muntlig eller skriftlig til sin nærmeste leder som fører avikene i Compilo for dem. Den manglende kommunikasjonen mellom fagsystemene og Compilo, samt at flere ansatte i kommunen ikke hadde tilgang til Compilo fører til at avik er underrapportert i kommunen.

Compilo har en statistikk funksjon som kan skaffe innsikt i avik som oppstår i kommunen, derav om det er noen typer avik som er mer i vinden enn andre. Det fremkommer av intervjueene at statistikk funksjonen er lite brukt i kommunen. Det ble også påpekt at statistikk funksjonen er av varierende nytte på grunn av ulik praksis for aviksføring mellom avdelingene i kommunen og at fagsystemene til noen avdelinger ikke kommuniserte med kvalitetssystemet i Compilo

Nærmere om varsling

Skjema for intern oppfølging av varsling

Kommunen har en rutine for kommunens interne oppfølging og behandling av varsler. Denne rutinen/skjemaet gir en stegvis beskrivelse av fremgangsmåten for oppfølgingen av varselet fra de som skal behandle varselet sitt ståsted. Skjemaet beskriver fremgangsmåten for behandlingen av varselet gjennom hele varslingsprosessen ved bruk av ni beskrivende punkter, vært punkt representerer et steg i behandlingsprosessen av et varsel. Lengden på punktene som beskriver hvordan den intern oppfølgingen av varslene skal foregå varierer fra en setning til et enkelt ord. Rutinen gir dermed ikke en utfyllende og detaljert beskrivelse av hvordan stegene i varslingsprosessen skal foregå.

Det første punktet gjør rede for hvem som har varslet. Her blir det avklart om varsler står frem med navn eller om personen har varslet anonymt. I punkt to står det at det skal gjennomføres undersøkelser av

forhold knyttet til varselet. Det står ikke beskrevet hvilke undersøkelser som bør gjennomføres, hva undersøkelsene bør fokusere på eller hvor mye undersøkelse som normalt er nødvendig å gjennomføre før kommunen tar saken et steg videre i varslingsprosessen. I punkt tre skal personene som behandler varselet komme med en konklusjon basert på undersøkelsene som har blitt gjennomført av forholdene rundt varselet. Det ble ikke beskrevet hvilke kriterier som burde legges til grunn for konklusjonene. I punkt fire skal varselet deretter behandles i arbeidsmiljøutvalget. Det står ikke beskrevet i skjemaet hvilke dokumenter og informasjon som blir tilgjengeliggjort for utvalget eller om behandlingen skal foregå i åpent eller lukket møte, samt om hvordan varslers grad av anonymitet påvirker hvordan utvalget behandler varselet.

I punkt fem står det at tilbakemelding skal gis til varsler, og at navnet til personen som har gitt tilbakemeldingen skal skrives inn. Det står ikke noe om hvilke innhold tilbakemeldingene til varsler skal inneholde, og når tilbakemeldingen er i strid med taushetspliktig informasjon om den omvarslede personen når varsler selv ikke er en part i saken. I punkt seks står det at nødvendig informasjon skal gis til den omvarslede personen. Punktet beskriver ikke nærmere hvilke informasjon som skal gis til den omvarslede.

I punkt syv står det at tiltak som følge av varselet skal gjennomføres. Punktet beskriver ikke hvilke forhold som må ligge til grunn for at tiltak skal gjennomføres eller i hvilken grad tiltakene skal være utledet fra konklusjonen av varslingsprosessen, samt hvem som skal beslutte at et tiltak skal gjennomføres. I punkt åtte står det at videre oppfølging av varselet skal planlegges. I punkt ni står det at videre oppfølging skal gjennomføres.

Vedlegg 3 Revisjonskriterier

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kommunen sin øverste administrative leder (les: rådmannen) har et ansvar for å etablere og følge opp at kommunen har et tilfredsstillende internkontrollsystem. Av kommuneloven § 23 om administrasjonen sine oppgaver og myndighet, går det fram at:

- *”Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter”.*
- *(...) Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

Etter kommuneloven sin ordlyd er det som nevnt ikke direkte satt formelle formkrav eller innholdskrav til internkontrollen, ei heller at den skal være skriftlig dokumentert. Forarbeidet til kommuneloven gir imidlertid en overordnet rettleiding på hva ”betryggende kontroll” innebærer.

I lovforarbeidene⁶ går det fram at det er i tråd med allment aksepterte lederprinsipp at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og system som skal bidra til å sikre at organisasjonen når de målene som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte. Følgelig er det naturlig å forvente at administrasjonssjefen tar på seg ansvaret om å sikre god internkontroll.

Vi kan videre si at administrasjonssjefen har et selvstendig ansvar for å føre kontroll med kommunen sin virksomhet. Internkontroll blir definert i videste forstand som en prosess, satt i verk og gjennomført av virksomheten sine ledere og ansatte, med formål om å sikre måloppnåing på følgende område:

- ✓ Målrettet og effektiv drift
- ✓ Pålitelig ekstern rapportering
- ✓ Virksomhet i tråd med gjeldende lover og regler

Ser enn til uløvfestet prinsipp om god forvaltningsskikk og god praksis for internkontroll, er det nærliggende å tolke kommuneloven § 23 andre ledd i retning av at ”betryggende kontroll” innebærer et internkontrollsystem som *kan etterprøves* og som bidrar til at enn er i stand til å føre en kontroll med virksomheten. Men dette innebærer ikke at det er sett krav til systemet si oppbygning og innretting.

Internkontroll vert i ”85 tilrådinger for styrket egenkontroll i kommunene” (KRD 2009) definert som:

”(...) prosesser, systemer og rutiner som utformes og gjennomføres av de som har overordnet ansvar for styring og kontroll og av andre medarbeidere, for å gi rimelig sikkerhet for at enheten når sine mål med hensyn til pålitelig økonomisk rapportering, effektiv drift, samt overholdelse av gjeldende lover og forskrifter. Administrasjonssjefens internkontroll brukes for å beskrive det ansvaret og de oppgavene som ligger til administrasjonssjefen etter kommuneloven § 23 nr. 2.”

I tillegg til kommuneloven er det en rekke med lover og forskrifter med krav om at kommuner skal ha internkontroll innenfor større eller mindre deler av virksomheten. Spesielt gjelder dette innenfor fysiske miljø, pleie og omsorg, tjenestetilbud og ansettelse.

⁶ Fra Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) kap. 4.3.

I rapporten "85 tilrådinge for styrket egenkontroll i kommunene" står de tre egenkontrollaktørene sentralt; administrasjonssjefen, kontrollutvalget og revisor, som forholdsvis 1., 2. og 3. forsvarslinje. Disse aktørene har ulike roller og ansvar i arbeidet med internkontroll:

- ✓ Det daglige ansvaret for gjennomføring av god kontroll ligger i 1. forsvarslinje. Det er de som utfører de løpende oppgavene som har ansvaret for god kvalitet og internkontroll.
- ✓ 2. forsvarslinje har en sentral funksjon for koordinering, planlegging, oppfølging og utvikling av risikostyring og internkontroll, herunder assistere øvrige ledere med gjennomføring av prosesser for risikostyring og internkontroll i samsvar med etablert rammeverk.
- ✓ 3. forsvarslinje er revisjonen som skal evaluere om kommunen sine kontrollsystem fungerer.

I en slik modell vil 2. forsvarslinje være sentral i oppfølgingen av kontroll. I dette ligger:

- ✓ vedlikeholde prinsipp og retningslinjer for internkontroll
- ✓ fremme kompetanse og gi rettledning innenfor internkontroll i hele virksomheten
- ✓ sørge for at avdelingene følger rettledning og krav gitt i policy og prinsipp for internkontroll
- ✓ følge opp og stille krav til at de ulike enhetene har rutiner innenfor alle sentrale områder, at disse er oppdatert, og at ledelsen har satt gjennomføring og oppfølging i system
- ✓ utvikle rapporteringsrutiner, maler, verktøy for kontroll
- ✓ følge opp rapporteringsprosessen i forhold til risiko- og virksomhetsstyring
- ✓ å holde seg oppdatert om utviklingen av fagområdet internkontroll
- ✓ evaluere og videreutvikle rammeverket for internkontroll
- ✓ gi veiledning og trening i internkontroll

"Rådmannens internkontroll" - KS

KS sine veiledere "85 tilrådinge for styrket egenkontroll" og "Rådmannens internkontroll" er blitt utarbeidet for å gi oversikt og praktisk støtte til kommuner og fylkeskommuner som ønsker å styrke den administrative internkontrollen. Veilederne inneholder en rekke råd og tips som kommuneledelsen kan benytte i arbeidet med å føre en betryggende kontroll jf. kommuneloven § 23.

Under følger en liste over sentrale krav eller tilrådinge som er med på å bidra til styrket internkontroll, som revisor vurderer som mest aktuelle for temaet i denne forvaltningsrevisjon.

- ✓ Administrasjonssjefene:
 - må **ha en mening** om hvilke tanker som har preget arbeidet med internkontroll i kommunen til nå, og vurdere om andre modeller eller retninger vil passe bedre for utviklingen fremover.
 - bør basere den videre utviklingen av internkontrollen på en **risikoanalyse**.
 - bør **årlig rapportere** om arbeidet med internkontrollen til kommunestyret
- ✓ Kommunene bør:
 - basere seg mindre på uformell kontroll. En **formalisering** vil gjøre kommunen mindre sårbar for skifte av personell, endringer i omgivelsene og habilitetskritikk og vil øke det organisatoriske minnet.
 - i sammenheng med behovet for økt formalisering av internkontrollen **dokumentere** internkontrollen i større grad.
 - **ha, bruke og holde ved like dokument** som gjør greie for roller og ansvar. I tillegg bør kommunene i større grad inkludere kontrollansvaret i disse dokumentene.
 - ha en systematisk tilnærming til **kompetanseutvikling og -sikring**, gjennom opplæringstiltak og informasjon ved rekruttering.
 - i den løpende driften av internkontrollen **prioritere nok ressurser** og prioritere nødvendig vedlikehold høyere.
 - etablere tiltak som sikrer **god løpende informasjon og kommunikasjon** til ledere og medarbeidere, og som sørger for at de får nødvendig opplæring og kompetanse. Videre må

administrasjonssjefen ta ansvaret for å følge opp internkontrollen systematisk og reagere ved avvik og brudd.

✓ Om styringssystemet:

- Internkontrollen bør i større grad **være integrert** i det ordinære styrings systemet.
- Internkontrollen må **integres og tilpasses** det styringssystem eller den «modellen» som kommunen bruker.
- Dersom styringssystemet har elementer som vekker internkontrollen eller ikke bidrar til **systematisk forbedring** bør disse endres eller tas ut.
- KS vil fremheve at det bør være **samspill/knytninger mellom internkontroll og plan- og styringssystemet**, arbeidet med organisasjonskulturen, samt å ha oppmerksomhet på hvordan man kan bruke erfaringer fra internkontrollen inn i en positiv læringsløype.
- Det bør innføres **rapportering på avvik** mellom virksomhetsnivå og ledelse (...). Hver kommune må integrere rapporteringen i sitt styringssystem ut fra hva som anses hensiktsmessig og hvilke behov kommunen har.

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Kapittel 2 A. Varsling

§ 2 A-1. *Rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten*

(1) Arbeidstaker har 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.

(2) 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.

(3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

§ 2 A-3. *Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling*

(1) Dersom forholdene i virksomheten tilsier det, plikter arbeidsgiver å utarbeide rutiner for intern varsling i samsvar med § 2 A-1 i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

(2) Arbeidsgiver plikter alltid å utarbeide slike rutiner dersom virksomheten jevnlig sysselsetter minst 5 arbeidstakere.

(3) Rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.⁷

(4) Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle etter § 2 A-1.

(5) Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde:

- a) Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold,
- b) Fremgangsmåte for varsling,
- c) Fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling.

(6) Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

KS-veileder: Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner

⁷ Rutinene skal utarbeides i samarbeid med de tillitsvalgte. Det er likevel arbeidsgiver som har ansvar for å fastsette rutinene. Dersom det ikke oppnås enighet vil det ligge innenfor arbeidsgivers styringsrett å fastsette rutiner innenfor de rammer som følger av lovens regler.

3.1 PLIKT TIL Å UTARBEIDE RUTINER FOR INTERN VARSLING

Kommunene har en lovpålagt plikt til å utarbeide skriftlige rutiner for varsling og arbeidsmiljøloven stiller minimumskrav til innholdet i slike rutiner, se arbeidsmiljøloven § 2 A-3. Rutinene skal inneholde:

- En oppfordring til ansatte om å si fra om kritikkverdige forhold.
- Fremgangsmåten for varsling, for eksempel hvem det skal varsles til, hvordan det kan varsles, evt. ordning med eksternt varslingsmottak og rutiner for anonym varsling hvis det finnes.
- Arbeidsgivers fremgangsmåte ved mottak, behandling og oppfølging av varsel. Det bør fremgå hvem som mottar og har ansvar for oppfølging av varsel om kritikkverdig forhold, og hvem som har ansvaret dersom varselet gjelder kritikkverdig forhold hos varslers leder.

Rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. De skal også være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere i virksomheten. Rutinene må ikke inneholde noe som begrenser retten til å varsle.

3.2 UTVIKLING AV GODE RUTINER FOR VARSLING

Gode varslingsrutiner har positiv innvirkning på varslingsaktivitet og håndtering av varslings sakene. Det er også grunn til å tro at rutiner gjør det tryggere å varsle. Varslingsrutinene bidrar til at varslingsprosessen blir mer forutsigbar. Det forutsetter at varslingsrutinene er kjent av de ansatte. De må også være utformet på en klar og hensiktsmessig måte.

Varslings- og oppfølgingsrutiner skal være i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser og bør ha legitimitet i organisasjonen. Videre bør de være kjent for alle og være enkle å bruke. Rutinene skal ivareta rettssikkerheten både for varsleren og den eller de det varsles om. Det er viktig at de ansatte oppfatter at varslere har reelt vern mot gjengjeldelse.

Mange ansatte varsler ikke fordi de frykter gjengjeldelse. Det betyr at kritikkverdige forhold som burde vært stoppet, ikke blir varslet om. Selv om det i praksis ikke gjengjeldes ofte, vil likevel frykten for dette kunne være større enn den reelle risikoen. Det er derfor viktig at rutinene utformes og implementeres på en slik måte at vernet oppleves reelt.

Arbeidsgiver skal legge forholdene til rette for intern varsling i tilknytning til det systematiske HMS-arbeidet i kommunen. Rutinene bør behandles i arbeidsmiljøutvalget i kommunen. Plikten til å utarbeide rutiner faller inn under Arbeidstilsynets tilsyns- og påleggskompetanse.

Det bør fremgå av kommunens rutiner og retningslinjer for varsling at det alltid er forsvarlig å varsle til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Det bør også fremgå at disse har taushetsplikt om varslers navn og andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker.

Rutinene skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere, også innleide arbeidstakere, for eksempel i personalreglement, på virksomhetens nettsider eller ved oppslag et egnet sted. Erfaring viser at der rutinene er kjent, fungerer varslingsordningen bedre.

3.3 EKSEMPEL PÅ VARSLINGSRUTINE

Det er viktig at ledere og ansatte er kjent med varslingsrutinene og innholdet i disse. Nedenfor følger et eksempel på en intern varslingsrutine som kan legges inn i kommunens HMS-system. Mange kommuner vil kanskje også beskrive hovedinnholdet i varslingsrutinen i andre dokumenter, for eksempel i de etiske retningslinjene. Varslingsrutinen bør holdes adskilt fra kommunens avvikssystem.

3.4 INTERN VARSLING

3.4.1 Varsling i linjen

Mange meldinger eller kritiske ytringer mottas og behandles av nærmeste leder uten at det problematiseres om det dreier seg om kritikkverdige forhold.

Arbeidsgiver bør oppfordre ansatte til å varsle til nærmeste leder eller eventuelt overordnet ledelse i rutinen. Dette er normalt de som er nærmest til å undersøke og raskt stoppe de kritikkverdige forholdene. Dersom dette fungerer i praksis, vil det være mindre behov for varsling utenfor linje.

Det å motta opplysninger om mulige kritikkverdige forhold, gjerne gjentatte ganger, kan være krevende. Det er viktig at ledere på alle nivåer oppfordres til å møte opplysninger om mulige kritikkverdige forhold på en konstruktiv måte.

Det er også viktig at ledere på alle nivåer kjenner reglene og rutinene for varsling.

3.4.2 Varsling til kommunens alternative varslingsordning

For de tilfeller der det ikke er ønskelig å varsle i linje, bør det være en alternativ og uavhengig varslingsordning som har nødvendig tillit blant ansatte. En slik varslingsordning kan være sammensatt av ansatte i kommunen eller en eller flere eksterne medlemmer. Hvilken ordning kommunen velger, vil bero blant annet på kommunens størrelse og organisering. Lokale forhold, kostnader og ressursinnsats må også vurderes, selv om det ikke nødvendigvis blir avgjørende.

Det kan for eksempel opprettes et særskilt varslingssekretariat. Medlemmene i det særskilte varslingssekretariatet bør ha kompetanse innen arbeidsmiljø, jus og økonomi. Tillitsvalgte skal ha en fri og uavhengig stilling for å kunne ivareta arbeidstakerne. De bør derfor ikke være med i et sekretariat.

Et alternativ er å engasjere et advokatkontor for å ta imot varslinger.

Det er viktig at varsling håndteres av kommunens organer slik at det ikke er nødvendig å varsle offentlig. Saken vil da fort kunne eskalere og bli vanskeligere å håndtere.

Saksbehandling av et varsel krever kjennskap til organisasjonen. Det må avklares hvor langt mandatet til varslingssekretariatet skal gå med hensyn til forundersøkelser før saken oversendes linjen i kommunen. Rådmannens rolle (innsyns og instruksjonsrett) og saksbehandlingsregler bør derfor avklares i mandatet.

Saksbehandlingsreglene må regulere hvilke forundersøkelser som kan eller skal gjøres, hvor saken oversendes, hvem som avslutter saken der det ikke er grunnlag for videre oppfølging, arkivering av opplysninger, med mer. Hvor omfattende man legger opp varslingssekretariatet og rutinene knyttet til dette, avhenger blant annet av størrelsen på kommunen. Dersom det velges en av de andre ordningene, må det utarbeides tilsvarende retningslinjer.

I hvilken grad varslers identitet kan behandles fortrolig, det vil si at varslers identitet kun er kjent for varslingssekretariatet eller av advokatkontor, må nærmere avklares i mandatet. Løfte om fortrolighet vil aldri kunne være absolutt, særlig dersom det blir rettslige etterspill i saken.

Uavhengig av hvilken ordning som velges må det særlig fremgå hvordan varsling på rådmannen skal håndteres. Hvor skal det varsles, og hvilken saksbehandling skal gjøres hos mottaker av varsel? Hvem skal foreta nærmere undersøkelser av varselet før det for eksempel opprettes setterådmann eller en ekstern som kan undersøke varselet nøyere? Selv om varselet også gjelder rådmannen, er ikke rådmannen uten videre inhabil.

Varselet kan i mange tilfeller likevel følges opp av rådmannen. Så langt som mulig gjennomføres undersøkelser internt før det iverksettes ekstern undersøkelse. Dette må vurderes konkret ut fra innholdet i varselet.

4.1. VARSLERENS RETT PÅ INFORMASJON

I mange tilfeller ønsker varsleren informasjon om saken og hvordan denne eventuelt er håndtert av arbeidsgiver. Normalt vil ikke varsleren ha større rett til å få innsyn i saken enn andre. Et annet spørsmål er om og eventuelt hvilken tilbakemelding varsleren skal få fra arbeidsgiver om at saken er mottatt og vil bli undersøkt/håndtert. Dette kan få betydning for om varsleren eventuelt velger å gå videre med saken.

4.1.1 Varsleren er normalt ikke part

Varslereens rett til innsyn i sakens dokumenter beror på om vedkommende er «part» i saken. En part er en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», se forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav e). Dersom det varsles om kritikkverdige forhold begått av andre kan den det varsles om være part. Varsleren er i så fall ikke part i saken.

Om en ansatt varsler om at lederen trakasserer kolleger, vil lederen være part dersom det er aktuelt å gi en reaksjon, for eksempel oppsigelse, overfor denne lederen. I utgangspunktet vil ikke de som blir trakassert være parter fordi de kun har krav på et forsvarlig arbeidsmiljø fritt for trakassering. Dette gjelder også dersom varslere er blant dem som er utsatt for trakassering.

4.1.2 Tilbakemelding til den som varsler

Terskelen for å varsle om kritikkverdige forhold kan være høy. For den som varsler og ikke vet hvordan varselet blir fulgt opp, og heller ikke kan se at det skjer noen endringer i de forhold det ble varslet om, kan det synes som det ikke nytter å varsle. Vedkommende vil ofte heller ikke vite om de kritikkverdige forholdene opphører eller om det vil være forsvarlig å varsle videre. Varsleren unnlater kanskje også å varsle om nye kritikkverdige forhold. Det kan tilsi at den som varsler bør gis noe informasjon.

Hensynet til den det varsles om setter begrensninger for hva som bør og kan gis av informasjon. Taushetsplikten kan også være til hinder for tilbakemelding til varslere, for eksempel fordi oppfølgingen gjelder personlige forhold om den det er varslet om. Dersom det fremgår av varslingsrutinen at varsleren vil få en tilbakemelding i de tilfellene undersøkelser viser at det ikke foreligger kritikkverdige forhold, vil manglende tilbakemelding gi signal om at det foreligger kritikkverdige forhold. Dette kan – avhengig av hva varselet går ut på – komme i strid med taushetsplikten.

Arbeidsgiver skal heller ikke gi varslere flere opplysninger, for eksempel om personaloppfølging overfor enkeltansatte, utover det som er naturlig å gi til øvrige ansatte.

Den som varsler bør få en tilbakemelding om at varselet er mottatt og vil bli fulgt opp i tråd med rutine. Videre at arbeidsgiver vil ta kontakt dersom det er behov for ytterligere informasjon. Det må likevel vurderes konkret om ytterligere informasjon kan og bør gis varsleren. Et eksempel på dette er tilbakemelding om at varselet ikke anses å gjelde «kritikkverdige forhold.»

4.2 TAUSHETSPLIKT OM VARSLERS IDENTITET OG MULIGHET TIL Å VARSLE ANONYMT

Ved ekstern varsling til tilsynsmyndighetene eller andre offentlige myndigheter har disse taushetsplikt om varslers identitet og andre identifiserende kjennetegn, for eksempel arbeidssted og stilling, se arbeidsmiljøloven § 2 A-4. Det innebærer at tilsynsmyndigheten ikke har adgang til å opplyse om navnet på den som varsler, som for eksempel tjenestested, dersom varslere med dette blir identifisert.

Taushetsplikten gjelder overfor sakens parter og deres representanter og går dermed foran reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven § 18.

Bestemmelsen om taushetsplikt gjelder ikke ved intern varsling i kommunen.

4.2.1 Anonym varsling

Det er lov å varsle anonymt også ved intern varsling. Muligheten for å varsle anonymt kan i noen tilfeller være avgjørende for at det i det hele tatt varsles, for eksempel av frykt for gjengjeldelse.

Anonyme varslinger skal behandles og undergis passende undersøkelse. I enkelte tilfeller vil det være slik at det er vanskelig for arbeidsgiver å følge opp disse varslingene fordi det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon. Om det derimot er en varsling hvor det vises til konkrete faktiske forhold som arbeidsgiver har mulighet til å undersøke, spiller det mindre rolle at arbeidsgiver ikke kjenner varslers identitet.

Anonym varsling kan åpne for sladder og ubegrunnede påstander ettersom ingen må stå ansvarlig for innholdet i varselet.

I varslingsrutinen bør det åpnes opp for at det også kan varsles anonymt. Det er imidlertid viktig at arbeidstakerne gjøres kjent med dilemmaene knyttet til anonym varsling og at arbeidsgiver ønsker at varsler står frem.

Tillitsvalgte kan også motta varslinger og anonymisere varslers identitet før varselet formidles til arbeidsgiver.

Det fins også løsninger der arbeidsgiver kan kommunisere med anonyme varslere gjennom systemet uten at varsler avslører sin identitet for arbeidsgiver. Da vil arbeidsgiver ha mulighet til å opplyse saken nærmere selv om varsler er anonym.

4.2.2 Når varslers identitet er kjent/taushetsplikt om varslers identitet

Varslingsrutinen bør ikke inneholde løfte om fortrolighet eller anonymitet for varsler. Både den det varsles om og allmennheten kan ha rett til å få kunnskap om varselet og varslers identitet, så sant det ikke varsles til tilsynsmyndighetene hvor taushetsplikten gjelder. Den det varsles om vil i mange tilfeller være part, og i utgangspunktet ha rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, enten etter ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper eller fordi det er innsyn etter forvaltningsloven §§ 18 og 19. Disse åpner for at det kan gjøres unntak fra partsynsyn for enkelte opplysninger. Praktisk i varslingssaker er det § 19 andre ledd, bokstav b) som gir anledning til å unnta fra partsynsyn opplysninger «som av særlige grunner ikke bør meddeles videre», forutsatt at det ikke er av «vesentlig betydning» for parten å gjøre seg kjent med opplysningene. Partens rett til å bli kjent med opplysningene i saken og imøtegå disse er viktig. Identiteten til varsler kan i noen tilfeller unntas i de tilfeller hvor parten vil kunne imøtegå opplysningene uten at varslers identitet gjøres kjent.

Den det varsles om vil også kunne ha rett til innsyn etter personopplysningsloven § 18 uavhengig av om vedkommende er part eller ikke. Personopplysningsloven åpner opp for unntak for opplysninger i nærmere angitte tilfeller. Praktisk i varslingssaker er § 23 bokstav b) og f) som i konkrete tilfeller kan gi grunnlag for å unnta varslers identitet.

Etter hovedregelen i offentleglova § 3 kan både den det varsles om og allmennheten ha innsynsrett i varselet og varslers identitet. Unntak for innsyn gjelder taushetsbelagte opplysninger. Det kan også være adgang til å unnta varslers identitet etter andre bestemmelser i offentleglova.

4.3. OPPFØLGING AV VARSELET

Arbeidsgiver må vurdere konkret videre oppfølging ut fra varselets innhold og hvem det varsles om. Det er kunnskap om potensielle kritikkverdige forhold som utløser en handlingsplikt for ledelsen, ikke selve varselet i seg selv.

I mange tilfeller kan det være tilstrekkelig at nærmeste leder som mottar varselet iverksetter enkle korrigerende tiltak for at det kritikkverdige forhold skal opphøre. I andre tilfeller kan det være nødvendig med en eksternt undersøkelse fra en uavhengig og nøytral tredjepart. Det siste gjør seg særlig gjeldende der varselet gjelder alvorlige forhold og involverer mange ansatte eller øverste ledelse.

Det er viktig at en nærmere undersøkelse av varselet tilpasses målet, nemlig at det kritikkverdige forholdet opphører. Om det varsles om straffbare forhold som ikke åpenbart er grunnløse, bør forholdet vurderes anmeldt. Den videre oppfølging av varselet bør tilpasses politiets eventuelle etterforskning dersom det er forsvarlig.

4.4. NÆRMERE OM DEN DET VARSLES OM

Den det varsles om kan, avhengig av den videre oppfølging av varselet, ha partsrettigheter, se forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e) som definerer en part som en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Igangsettelse av videre undersøkelser av varselet utløser ikke automatisk partsrettigheter for den det varsles om. Det kan være vanskelig å forutse hva en undersøkelse vil avdekke tidlig i saksbehandlingen. Mulige konsekvenser for den det varsles om – også av mulig negativ omtale – kan tilsi at vedkommende har partsrettigheter eller bør behandles i overensstemmelse med dette. Den videre saksbehandlingen må ivareta ulovfestede krav til en forsvarlig saksbehandling og kontradiksjon uavhengig av om vedkommende har partsrettigheter.

Dersom varsleren ikke er vernet mot gjengjeldelse som følge av at varslingen ikke har vært forsvarlig, kan det gi grunnlag for arbeidsrettslige reaksjoner mot varsleren. Det vil i så fall være et forhold mellom varslere og arbeidsgiver. Den det ble varslet om har krav på et forsvarlig arbeidsmiljø, men ellers ingen rett til innsyn eller informasjon om hvordan arbeidsgiver eventuelt følger opp dette hos varslere.

Et varsel som inneholder opplysninger og vurderinger som kan knyttes til enkeltpersoner, vil være personopplysninger i henhold til personopplysningsloven. I noen tilfeller kan det være sensitive personopplysninger. Opplysningene må da behandles i tråd med kravene i personopplysningsloven.

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)

Kapittel 9 A. Elevane sitt skolemiljø

§ 9 A-2. Retten til eit trygt og godt skolemiljø

Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.

§ 9 A-3. Nulltoleranse og systematisk arbeid

Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

Skolen skal arbeide kontinuerleg og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort.

§ 9 A-4. Aktivitetsplikt for å sikre at elevar 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.

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.

Skolen skal sørgje for at involverte elevar 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.

§ 9 A-5. Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev
Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, utset ein elev for krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering, skal vedkommande straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren. Dersom det er ein i leiinga ved skolen som står bak krenkinga, skal skoleeigaren varslast direkte av den som fekk mistanke om eller kjennskap til krenkinga. Undersøking og tiltak etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd skal setjast i verk straks.

§ 9 A-6. Fylkesmannen si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker
Dersom ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldra melde saka til Fylkesmannen etter at saka er teken opp med rektor.

Fylkesmannen skal avgjere om aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 er oppfylt. Dersom saka ikkje er teken opp med rektor, eller om det er under ei veke sidan ho vart teken opp, skal Fylkesmannen awise saka, med mindre særlege grunnar gjer dette urimeleg. Det same gjeld dersom saka ikkje gjeld skolemiljøet på skolen der eleven går når saka blir meldt til Fylkesmannen.

Skolen og skoleeigaren skal utan hinder av lovfasta teieplikt leggje fram alle opplysningar som Fylkesmannen meiner må til for å greie ut saka. Fylkesmannen skal sørgje for at involverte elevar blir høyrde. Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i Fylkesmannen si saksbehandling.

Kjem Fylkesmannen til at skolen ikkje har oppfylt aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5, kan Fylkesmannen vedta kva skolen skal gjere for å sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det skal setjast ein frist for gjennomføringa av vedtaket, og Fylkesmannen skal følgje opp saka. Fylkesmannen kan vedta reaksjonar etter skolen sitt ordensreglement, jf. § 9 A-10, eller at ein elev skal byte skole, jf. § 8-1 fjerde ledd.

Avgjerda til Fylkesmannen er eit enkeltvedtak og kan påklagast etter reglane i forvaltningsloven. Skoleeigaren har ikkje klagerett.

Rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017

Rundskrivet ble sendt ut etter at de nye reglene om skolemiljø i *opplæringslova* trådte i kraft 1. august 2017. Rundskrivet gir informasjon om hva skolen skal gjøre hvis en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og om elever og foreldres mulighet til å melde saken til fylkesmannen.

Retten til et trygt og godt skolemiljø gjelder for alle som er elever i grunnskolen og videregående skole. Reglene om elevenes skolemiljø gjelder på skolen i skoletiden, herunder også leksehjelps- og skolefritidsordninger. Reglene gjelder også når skolen, leksehjelpen eller skolefritidsordningen har aktiviteteter utenfor skolens område.

Kapittel 9 A gjelder ikke på skoleveien eller i fritiden. Det kommer frem av lovforarbeidene at de som arbeider på skolen ikke har plikt til å følge med på om elevene har det trygt og godt utenfor skolens område. Samtidig inneberer skolens aktivitetsplikt at skolen har plikt til å hjelpe eleven, også om det er forhold utenfor skolen som gjør at det ikke oppleves trygt og godt på skolen. I rundskrivet vises det til et brev fra departementet der det står at tiltak som settes inn for å sikre elevens rett kan ha skoleveien som virkeområde, som tilsyn eller følgegrupper.

Retten til et trygt og godt skolemiljø er en individuell rett. Det er elevens egen subjektive oppfatning som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt. Et trygt skolemiljø innebærer at elevene ikke skal komme til skade og at eleven skal føle at det er trygt å være på skolen. Trygghet handler videre om å vite at skolen tar tak hvis noe skjer. Skolen skal også handle om skolemiljøet er trygt, men ikke godt.

I saker som gjelder et manglende trygt og godt skolemiljø har skolen og skoleeier etter aktivitetsplikten i *opplæringslova* §§ 9 A-4 og 9 A-5 plikt til å handle for å oppfylle elevens rett til et trygt og godt skolemiljø. Saken kan klages til fylkesmannen, og videre til Utdanningsdirektoratet som er klageinstans for fylkesmannens vedtak.

Etter *opplæringslova* § 9 A-3 skal skolen ha nulltoleranse mot krenkelser. Mobbing, vold, diskriminering og trakassering nevnes som eksempler på krenkelser i loven, men skolene skal ha nulltoleranse også mot mindre alvorlige krenkelser. Verken direkte handlinger som hatytringer eller indirekte krenkelser som utestenging og baksnakking skal tolereres. Begrepet krenkelser tolkes vidt, men gjelder ikke alle kritiske utsagn.

Etter *opplæringslova* § 9 A-9 har skolen plikt til å informere elever og foreldre om deres rettigheter etter Kapittel 9 A, om aktivitetsplikten og om muligheten til å klage til fylkesmannen. Elevene og foreldrene skal få nok informasjon til å kunne vurdere om elevens rettigheter er oppfylt og hvordan de kan gå fram for å sikre at elevenes rettigheter oppfylles. Skolene skal gi informasjon i egnet form og på egnede tidspunkter slik at formålet med informasjonsplikten blir oppfylt. Det kan for eksempel være riktig å gi informasjon flere ganger i året, i konkrete situasjoner og ved henvendelser om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Informasjonen skal være tilgjengelig for alle mottakere. Informasjonen skal være forståelig og det kan være nødvendig med tolk. Det er ikke nok at elever videreformidler informasjonen til foreldrene. Informasjon kan gis foreldre for eksempel på foreldremøter, i klassen, gjennom læringsplattformer eller e-post. Om skolen finner noe ved skolemiljøet som kan skade elevenes helse skal skolen varsle elever og foreldre snarest mulig.

Aktivitetsplikten beskriver hva skolen skal gjøre i saker hvor elever ikke har det trygt og godt på skolen. Aktivitetsplikten har som formål å sikre denne retten, og å sikre at skolene handler raskt og riktig i slike situasjoner.

Aktivitetsplikten innebærer også at skolen skal sørge for elevenes medvirkning. Dette gjøres ved at involverte elever blir hørt og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid. Skolen må ta hensyn til barnets beste i alle vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten.

Aktivitetsplikten utløses når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det avgjørende for aktivitetsplikten er elevens faktiske opplevelse av skolemiljøet. Om årsaken skyldes forhold utenfor skoletiden eller skolens område begrenser ikke aktivitetsplikten så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet påvirkes negativt av dette. Det er særlig aktuelt i forbindelse med digitale krenkelser, som gjerne skjer utenfor skoletiden og skolens område. Det kommer her frem av NOU 2015:2 s. 242 "at dersom det er slik at det er sammenheng mellom relasjonen mellom de involverte og skolen og det som har skjedd, er en krenkelse av betydning for skolehverdagen, utløses aktivitetsplikten til den ansatte".

Aktivitetsplikten omfatter en vid personkrets, det vil si alle som arbeider eller yter tjenester på skolen. Her vises det til alle som regelmessig oppholder seg på skolen for å yte tjenester eller service til elevene eller skolen. Det er avgjørende er om personen oppholder seg jevnlig på skolen, at personen har kontakt med elevene og dessuten er på skolen for å utføre et arbeid eller en tjeneste. Personer fra for eksempel PPT og helsesøster er omfattet av plikten. Plikten omfatter også personer med et ansettelsesforhold hos en ekstern tjenesteleverandør, som vaktmestere, renholdere og kantinemedarbeidere i tillegg til ulike aktivitetsledere og kursholdere. Også frivillige, lærlinger og praksisstudenter er omfattet av plikten. Aktivitetsplikten gjelder ikke personer som befinner seg på skolen mer tilfeldig. Det kan være personer som henter avfall, håndverkere som utfører enkeltoppdrag, bud eller andre som leverer varer til skoler. Foreldre eller andre som regelmessig følger eller henter elever er heller ikke omfattet av aktivitetsplikten. Enkeltpersoners ansvar vil være forskjellig fra person til person, der det krevers mer av en lærer, miljøarbeider og rektor enn vaktmester og renholdsarbeider.

Enkeltpersonen plikter å følge med, gripe inn og varsle. Pliktene til å undersøke saken og eventuelt sette inn tiltak hviler på skolen. For skolens undersøkelses- og tiltaksplikt må det fastsettes konkret hvem som har ansvaret for dette. Noen ansatte vil ut fra sin rolle, kompetanse eller stillinga ha en mer

sentral posisjon og være mer involvert i saken. Her nevnes særlig skoleledelsen og kontaktlærer som sentrale aktører.

Aktivitetsplikten er delt i fem delplikter; følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn egnede tiltak som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Plikten til å følge med er nødvendig for at alle som arbeider i skolen lettere fanger opp mistanker om og får kjennskap til at elever ikke har det trygt og godt på skolen. Plikten løper kontinuerlig. Mistanke/kjennskap til dette utløser de andre delpliktene.

Plikten til å følge med er videre en viktig forutsetning for at skolen skal kunne drive systematisk arbeid for å forebygge og avdekke om elever har et trygt og godt skolemiljø.

Plikten til å gripe inn må sees i sammenheng med skolens systematiske arbeid. Her må rektor sørge for at alle som arbeider på skolen kjenner til at de har plikt til å gripe inn, og ikke minst de nærmere grensene for dette.

Det skal være en lav terskel både for å varsle og undersøke saken. For å oppfylle tiltaksplikten og sette inn egnede tiltak må skolen undersøke alle tilfeller der eleven sier fra. Undersøkelsesplikten innebærer at skolen skal undersøke elevens opplevelse av skolemiljøet, ikke at skolen skal skaffe og vurdere bevis for eller imot at eleven har blitt krenket eller mobbet. Hvor grundige undersøkelsen skal være vil bero på skjønn og avhenger av hver enkelt situasjon. Undersøkelsen må ha som formål å få frem faktaom situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker skolemiljøet.

Tiltaksplikten skal tolkes utvidende. Skolen skal følge opp, evaluere og eventuelt legge til eller endre tiltak. Et egnet tiltak gir eleven et trygt og godt skolemiljø. Plikten løper så lenge eleven ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Tiltaksplikten avgrenses mot å sette inn tiltak rettet mot elevens fritid og hjemmesituasjon. Her må skolen søke etter andre egnede måter å hjelpe eleven. Her kan skolen sette inn tiltak på skolen som har positiv effekt utenfor skolen eller opprette kontakt med andre instanser som for eksempel barnevernstjenesten.

Et egnet tiltak er videre et tiltak der hensynet til barnets beste og barnets rett blir hørt. Skolen må vurdere tiltak opp mot hvordan de ivaretar elevens interesser best mulig. Tiltaksplikten gjelder så lenge det finst egnede tiltak som kan gi eleven et godt og trygt skolemiljø. Vurdering av hva som er egnede tiltak må baseres på faglige og konkrete skjønnsvurderinger. Her må vurderingen basere seg på kunnskap, prinsipper og vurder utviklet og anerkjent av kompetente fagmiljøer. Her er det derfor viktig at de ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kompetanse om skolemiljø og arbeid mot mobbing og andre krenkelser. Tiltakene må videre tilpasses den konkrete sak.

Skolen har et todelt dokumentasjonskrav. Skal skal lage en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en enkeltsak. Omfanget av denne må tilpasses den enkelte sak. Skolen skal også dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Dette retter seg mot arbeidet skolen gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, og skal bidra til å skape en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolene. Dokumentasjonsplikten skiller seg fra skolens systematiske arbeid, og det er viktig å skille mellom kravene til dokumentasjon og systematisk arbeid.



Kontakt oss

Ole Willy Fundingsrud

Direktør

T +47 40 63 96 92

E ole.willy.fundingsrud@kpmg.no

Mathias W. Johannessen

Senior associate

T +47 91 84 74 43

E mathias.johannessen@kpmg.no

kpmg.no

© 2019 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

This proposal is made by KPMG AS, a limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent firms affiliated with KPMG International, a Swiss cooperative, and is in all respects subject to the negotiation, agreement, and signing of a specific engagement letter or contract. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm.