



# Tilsynsrapport

Kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø  
(internkontroll og skolemiljø)

Gjerdrum kommune og Gjerdrum barneskole





## Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Gjerdrum kommune. Temaet for tilsynet er kommunens arbeid for et trygt og godt skolemiljø. Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen oppfyller varslingsplikten i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.<sup>1</sup>

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

Kommunen har et helhetlig system for internkontroll. Den følger opp og arbeider jevnlig med å øke kompetansen på skolemiljøområdet innen sektor. Kommunen har utarbeidet en felles plan for skolene for arbeidet mot krenkelser (*Handlingsplan for arbeidet mot krenkelser i skolene i Gjerdrum*), og prosedyrer og rutiner for varsling i skolemiljø saker. Gjennom et tett samarbeid med skolene i kommunen, har kommunen avdekket feil og mangler, og igangsatt styringstiltak.

I observasjonene våre fant vi imidlertid ulik forståelse og praksis på skolen i skolemiljø saker. Vi vurderer at dette kan føre til at ikke alle saker etter opplæringsloven (oppl.) §§ 9 A-4 og 9 A-5 blir varslet til rektor, at ikke alle saker etter oppl. § 9 A-5 som gjelder mistanke om eller kjennskap til krenkelser fra skoleleder blir varslet til skoleeier, at ikke alle ansatte varsler sakene i tide og at varslene ikke dokumenteres.

På tidspunktet vi gjennomførte intervjuer og gjennomgikk elevdokumentasjon i skolemiljø saker (januar-februar 2023) var rektor på skolen nylig tiltrådt. Kommunen og skolen hadde også nylig oppdatert prosedyren (*Prosedyre for handlingsplan mot mobbing og andre krenkelser*) og rutiner. Oppdateringene og endringene var derfor ikke kjent for alle ansatte, og ikke tatt i bruk og innarbeidet. Det nye varslings skjemaet og skolens rutinebeskrivelse sannsynliggjør at varsler som kommer fram til rektor, blir dokumentert.

Vi vurderer at internkontrollen til kommunen ikke er tilstrekkelig tilpasset for å fange opp avvik eller risiko for avvik når det gjelder aktivitetsplikten. Underliggende for dette, ligger kravet i internkontrollen om å gjøre en risikovurdering knyttet til aktivitetsplikten og at prosedyrer og rutiner er kjent for alle ansatte og brukes.

Gjerdrum kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse og dokumentasjon, har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi fatter nå vedtak (denne rapporten) med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 3.

Kommunen har rettefrist til **28.02.2024**.

---

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



## Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	4
1.1	Kort om Gjerdrum kommune.....	4
1.2	Tema for tilsynet .....	4
1.3	Om gjennomføringen av tilsynet .....	4
2	Skolemiljø og internkontroll .....	5
2.1	Rettslige krav .....	5
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	5
2.2.1	Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten?.....	7
2.2.2	Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?.....	10
2.2.3	Varsler alle som arbeider på skolen, ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen?.....	13
2.2.4	Varsler rektor til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev?.....	16
2.2.5	Varsler alle som arbeider på skolen, i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad? 17	
2.2.6	Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten? .....	19
3	Statsforvalterens reaksjoner .....	20
3.1	Pålegg om retting.....	20
3.2	Oppfølging av påleggene .....	20
4	Kommunen har rett til å klage .....	21
5	Dokumenter.....	22



## 1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler.<sup>2</sup>

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

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

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. Fordi vi behandler personopplysninger i tilsynet, gjelder også bestemmelsene i personopplysningsloven.<sup>4</sup>

### 1.1 Kort om Gjerdrum kommune

Gjerdrum kommune har to barneskoler og en ungdomsskole med til sammen 874 elever (GSI 2022). Gjerdrum barneskole ligger i sentrum av Ask. Skolen har ca. 300 elever fordelt på 1.-7. trinn. Skolens SFO heter Bjørka. Kommunalsjef for oppvekst inngår i kommunedirektørens ledergruppe som er kommunens øverste administrative ledelse. Under kommunalsjef for oppvekst ligger assisterende kommunalsjef for oppvekst og kommunens tre skoler med hver sin rektor.

### 1.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å varsle der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.<sup>5</sup>

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

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

### 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Gjerdrum kommune i brev av 21.12.2022. Vi har undersøkt kommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om skolemiljø samtidig. For å kontrollere dette har vi undersøkt praksisen til Gjerdrum kommune og Gjerdrum barneskole.

---

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

<sup>3</sup> Jf. oppl. § 13-10 første ledd.

<sup>4</sup> Les mer om vår behandling av personopplysninger i tilsyn på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/)

<sup>5</sup> Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.



Kommunen ble pålagt å svare i RefLex og levere dokumentasjon til oss.<sup>6</sup> Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen og skolen. Vi har også gjennomført intervjuer med elever, ansatte og ledere i skolen og SFO, samt ansatte og ledere i kommunen.

Våre foreløpige vurderinger og konklusjoner ble skrevet i en foreløpig tilsynsrapport. Vi sendte denne til kommunen 02.08.2023. Kommunen uttalte seg om rapporten og ettersendt oss dokumentasjon. Vi har behandlet dokumentasjonen og kommentert denne under hver av de aktuelle temaene.

Vi fatter nå vedtak gjennom denne rapporten, med pålegg om retting.

Vi gjør oppmerksom på at Utdanningsdirektoratet (Udir) nylig har endret spørsmålene i RefLex. Det er derfor ikke samsvar mellom våre henvisninger til RefLex i denne rapporten og det som nå ligger tilgjengelig på Udirs nettside.

## **2 Skolemiljø og internkontroll**

### **2.1 Rettslige krav**

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.<sup>7</sup> Retten er individuell, og det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt.

For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt.<sup>8</sup> Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter som er plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. I dette tilsynet skal vi undersøke om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier varsler, dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.

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

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

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

### **2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner**

#### **Rettslig krav til internkontroll**

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.<sup>9</sup> Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, særpreg, aktiviteter og risikoforhold.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> RefLex er Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering der vi har stilt spørsmål som er relevante for dette tilsynet.

<sup>7</sup> Jf. oppl. §§ 9 A-1 og 9 A-2.

<sup>8</sup> Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

<sup>9</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd.

<sup>10</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.



Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt, men kan delegere oppgaver knyttet til internkontrollen. Kommunedirektøren er likevel ansvarlig og må følge opp at oppgavene blir ivaretatt.

Kravene til innholdet i internkontrollen som går frem av § 25-1 tredje ledd bokstavene a-e, må ses i sammenheng med første og andre ledd.

Kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet.

Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette må de avgjøre ut fra risikobildet og formålet med internkontrollen.

I tilsynet undersøker vi om kommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd,<sup>11</sup> og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med skolemiljøet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

### **Kommunens organisering og internkontroll**

Gjerdrum kommune ledes gjennom en administrativ og politisk organisering. Kommunalsjef for oppvekst inngår i kommunedirektørens ledergruppe som er kommunens øverste administrative ledelse. Under kommunalsjef for oppvekst (heretter kommunalsjef) ligger assisterende kommunalsjef for oppvekst og kommunens tre skoler. Gjerdrum har valgt en politisk organisering med et kommunestyre og et formannskap.<sup>12</sup> Kommunen opprettet i 2019 et Ungdomsråd der blant annet elevrådet ved Gjerdrum ungdomsskole er representert.

I kommunens sektorplan for skole og SFO er det beskrevet tre målområder for perioden 2019-2025, der ett av punktene omhandler et trygt og godt læringsmiljø.<sup>13</sup> Videre er det vist til at skolene skal utarbeide lokale virksomhetsplaner med mål og tiltak som grunnlag for styringsdialogen mellom skoleledelsen og kommunalsjef.

I kommunens redegjørelse og svar i RefLex om internkontroll har kommunalsjefen beskrevet internkontrollen og vist til kommunens hjemmeside. Kommunen skriver at den legger COSO-modellen til grunn for sitt arbeid med internkontroll og at den er et rammeverk for virksomheters arbeid med utviklingen av internkontroll.<sup>14</sup> Det ligger også her lenke til en orienteringssak i kommunestyret om internkontroll og oppdatert status på området. Slik vi forstår det er siste oppdatering datert 23.01.2023. Kommunen skriver her at den har et godt stykke igjen før den har et helhetlig, systematisk og dokumentert konsept for risikostyring på strategisk og operativt nivå.<sup>15</sup>

Kommunen skriver i RefLex at den jobber med et nytt styrende dokument for internkontroll. Videre at TQM har vært benyttet i flere år som deres kvalitetssystem der alle enheter skal dokumentere vesentlige prosesser og rutiner, og til hendelsesregistrering og hendelseshåndtering.

---

<sup>11</sup> Jf. kommuneloven § 25-1.

<sup>12</sup> [Organisering \(gjerdrum.kommune.no\)](https://www.gjerdrum.kommune.no/organisering)

<sup>13</sup> [Kommunens sektorplan](#)

<sup>14</sup> [Internkontroll \(gjerdrum.kommune.no\)](https://www.gjerdrum.kommune.no/internkontroll)

<sup>15</sup> [internkontroll-i-gjerdrum-kommune-14.12.2016.pdf](#)



Under fanen politikk og organisasjon på hjemmesiden, ligger også informasjon om varsling. Denne beskriver prosedyren for hvordan innbyggere og ansatte skal varsles og handle ved kritikkverdige forhold (Romerike Revisjon IKS er ekstern varslingskanal for Gjerdrum kommune), se mer om dette nedenfor i punkt 2.1.1 under overskriften om kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer. Kommunen har også i redegjørelsen sin vist til interne varslingsrutiner. Her fremgår det at kommunen normalt ønsker at medarbeideren varsler nærmeste leder eller nivået over/tillitsvalgt. Varslingsknapp ligger lett tilgjengelig på ansattportalen.

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

*Risikovurderinger er en sentral del av internkontrollbestemmelsen,<sup>16, 17</sup> og skal blant annet være en del av grunnlaget for utformingen av internkontrollen. Kommunen skal vurdere sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Hensikten med risikovurderinger er å kunne tilpasse omfang og innretning på internkontrollen, og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst.<sup>18</sup> Det stilles ikke formkrav til risikovurderingene, men vurderingene må gjennomføres på en systematisk måte.<sup>19</sup>*

*Kommunen må videre ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regelverksetterlevelse.<sup>20</sup> Disse må være basert på en konkret vurdering av blant annet risiko for avvik. Det er ikke et krav om at alle rutiner og prosedyrer skal være skriftlige, men skriftlighet vil ofte være nødvendig. Kommunen må gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem.<sup>21</sup>*

### **Har kommunen gjennomført risikovurderinger for å tilpasse omfanget av internkontrollen på aktivitetsplikten i opplæringsloven?**

#### Våre observasjoner

Kommunen bruker TQM også som internkontroll på aktivitetsplikten. Dette kommer frem gjennom svar i RefLex, intervju og innsendt dokumentasjon. Ifølge kommunen gjør den risikovurderinger gjennom at den kartlegger bruken av TQM og regeletterlevelse av varslings- og dokumentasjonsplikten. Dette gjøres gjennom ulike regelmessige møter på kommunenivå/ skolenivå og i oppfølgingen av skoler, blant annet i konkrete skolemiljøsaker, gjennom ulike instanser og fagfolks tilstedeværelse på skolene samt gjennomgang av Elevundersøkelsen.

I intervjuet forteller kommunalsjefen at internkontrollen er basert på at systemene som finnes blir brukt i praksis. Kommunalsjefen er klar på at TQM skal brukes av alle ledd i skolene; det er der prosedyrene knyttet til varslings- og dokumentasjonsplikten ligger, og det er der ansatte skal legge inn avviksmeldinger om skolemiljø. Kommunalsjefen forklarer at hun er tett på skolene («åpen dør og telefonlinje») og at hun ofte gjentar til lederne og ansatte at det er TQM som skal brukes.

<sup>16</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

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

<sup>18</sup> Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.3.3.

<sup>19</sup> Jf. Prop.46 L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

<sup>20</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b.

<sup>21</sup> Jf. Prop.46 L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.



Kommunalsjefen gir uttrykk for at hun opplever at rektorene sier ifra om alle varsler de mottar. Hun foretar også stikkprøver i skolemiljøsaker, og kommer med ulike eksempler på at kommunen har avdekket avvik som at systemet (TQM) ikke var kjent og tilgjengelig for alle, se mer om dette under pkt. 2.2.2.

Kommunen har dokumentert deler av arbeidet ved å sende oss eksempler fra rektor- og ledermøter, og en presentasjon i AMU fra 22.10.2022 der det er gjort en risikovurdering, hovedsakelig knyttet til tilgjengelighet og bruk av systemet. Kommunalsjefen har også sendt oss et Excel-ark som viser hva hun skal kontrollere hver dag, inkludert 9A-saker, se mer om dette i punkt 2.2.2.

#### Våre vurderinger

Her undersøker vi om kommunen har vurdert risikoen knyttet til de ansattes manglende ivaretagelse av varslingsplikten og hvilke konsekvenser dette kan få. Dette handler om å identifisere mulige regelverksbrudd og vurdere sannsynligheten for at de kan oppstå, samt konsekvensene av at de inntreffer. Vi kan ikke se at kommunen har foretatt en slik risikovurdering knyttet til aktivitetsplikten.

Vi vurderer at kommunen ved å kartlegge risiko knyttet til bruk av TQM, og ved å være tett på skolene, har en god mulighet for å samle informasjon om regelverksetterlevelsen, herunder mulige brudd på aktivitetsplikten. Kommunen har også adekvate begrunnelser for styringstiltakene sine. Vi mener at det likevel er en stor sannsynlighet for at kommunen ikke får riktig og tilstrekkelig informasjon om manglende ivaretagelse av varslingsplikten hvis oppgaver og arbeidsprosesser knyttet til ulike deler av aktivitetsplikten ikke er kartlagt eller vurdert tilstrekkelig.

#### **Har kommunen utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer?**

##### Våre observasjoner

Kommunen har utarbeidet dokumentet *Handlingsplan for arbeidet mot krenkelser i skolene i Gjerdrum*. Det går frem at planen er et viktig verktøy for skolene i kampen mot alle former for krenkelser. Videre har kommunen utarbeidet to prosedyrer. Den ene er *Prosedyre for handlingsplan mot mobbing og andre krenkelser*. I denne prosedyren står det at hensikten med dokumentet er å gjøre de som arbeider på skolene i stand til å oppfylle aktivitetsplikten, og at prosedyren skal brukes av alle skolene i kommunen. Den andre er *Prosedyre for varsling*. Av dette dokumentet følger det at hensikten er å legge til rette for at interne, og ansatte, kan varsle om kritikkverdige forhold i kommunen, og at varslene blir håndtert på en hensiktsmessig måte.

I RefLex skriver kommunen at disse to prosedyrene ligger i TQM. Kommunen knytter bruken av begge prosedyrene til varsling i skolemiljøsaker. Her nevnes ikke *Handlingsplanen for arbeidet mot krenkelser i skolene i Gjerdrum*. Det går tydelig frem av prosedyrene hvem som skal varsle om hva og til hvem, ifølge kommunen. Kommunen forklarer at den har laget en ny versjon av *Prosedyre for handlingsplanen mot mobbing og andre krenkelser*. Versjon b spesifiserer at skoleeier skal varsles direkte hvis det oppstår mistanke om eller kjennskap til at krenkende atferd eller mobbing utøves av skoleledelsen, noe som ikke kom frem av versjon a. I hastesaker er det en innarbeidet rutine at rektor ringer skoleeier i stedet for å varsle om kritikkverdige forhold via TQM.

I intervjuene gir de ansatte uttrykk for at de har ulik kjennskap til bruken av TQM og prosedyrene for varsling. Noen husker at de har hatt gjennomgang av dette, mens andre sier at de ikke husker





dette. Ansatte gir i intervjuene uttrykk for at de ikke er kjent med at TQM skal brukes til varsling i skolemiljø saker. De som kjenner til prosedyre for varsling om kritikkverdige forhold i kommunen, knytter bruken av den til HMS-avvik. Disse ansatte gir uttrykk for at de går gjennom opplæringsloven kapittel 9 A på planleggingsdager og at de vet hvor de finner aktivitetsplanen. Samtidig gir flere uttrykk for at de er ukjent med kommunens *Prosedyre for handlingsplan mot mobbing og andre krenkelser*.

Rektor gir uttrykk for at hun har tydeliggjort rutinen for varsling på skolen. I intervjuet forteller rektor at hun nettopp har gitt beskjed til alle ansatte om at alle varsler til rektor, skal direkte til henne. Rektor skal dokumentere dem i et skjema. I intervjuene var det ikke alle ansatte som kunne bekrefte at de har mottatt denne beskjeden.

Prosedyrene er vedlagt i RefLex. Kommunens prosedyre for varsling anviser hvem, om hva, når og hvordan interne og eksterne i kommunen skal varsle om kritikkverdige forhold. Kommunens prosedyre for handlingsplanen mot mobbing og andre krenkelser versjon b anviser hvem, om hva, når og til hvem det skal varsles, både i §9 A-4- og §9 A-5-saker. Det er presisert at varselet skal dokumenteres i Websak Fokus/elevens mappe, sammen med tidslogg. *Handlingsplan for arbeidet mot krenkelser i skolene i Gjerdrum* ligger på nettsiden til kommunen. Her går det frem hva som skal regnes som en krenkelse. Planen anviser også hvem, når og til hvem det skal varsles til.

#### Våre vurderinger

Vi vurderer at prosedyrer for varsling (både om kritikkverdige forhold og *handlingsplan mot mobbing og andre krenkelser versjon b*) delvis kan fungere etter hensikten og bidra til at avvik blir håndtert, og at kommunen kan lære og forbedre arbeidet. Dette vil igjen redusere risikoen for at samme hendelse inntreffer på nytt. Samtidig åpner *prosedyre for varsling* opp for at andre enn rektor og skoleeier kan være mottaker av varsler, som for eksempel tillitsvalgt eller nærmeste leder. I handlingsplan versjon b går det ikke frem hvordan varsling skal gjøres og at rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

Hvilken rolle *Handlingsplan for arbeidet mot krenkelser i skolene i Gjerdrum* har i dette arbeidet, er mer uklart for oss i og med at kommunen ikke trekker den frem i beskrivelsen av internkontrollen sin. Når ansatte viser til handlingsplan i intervju, forstår vi det slik at det er prosedyre for handlingsplan de viser til. *Handlingsplan for arbeidet mot krenkelser i skolene i Gjerdrum* er overordnet og knytter varslingsplikten til krenkelser. Handlingsplanen åpner for varsling til skoleledelsen, men spesifiserer ikke at varslingsplikten både gjelder ved mistanke og kjennskap. Videre knytter den ikke tidstempo opp mot sakens alvorlighet. Dette mener vi kan bidra til ulik forståelse, regelverksetterlevelse og praksis hos de ansatte på skolen.

I intervju med ansatte fikk vi bekreftet at systemet (TQM) ikke var kjent og tilgjengelig for alle. Dette har kommunen også avdekket selv. Det kom også frem i intervjuene at ansatte ikke så en tydelig sammenheng mellom varsel på kritikkverdige forhold, regelverksbrudd og varsel i en skolemiljø sak. De ansattes kjennskap til systemet og kommunens prosedyrer og rutiner var dessuten mangelfullt. Vi mener derfor at alle prosedyrer og rutiner til kommunen ikke er kjent, forstått og tatt i bruk av alle ansatte.



## **Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger**

Ifølge kommunen gjøres det risikovurderinger om varslings- og dokumentasjonsplikten overholdes i skolen. Det er imidlertid ikke sendt inn dokumentasjon på dette. Vi har mottatt en intern plan for utviklingsarbeid, som viser et årshjul for skolens arbeid med å tilpasse internkontrollen til varslings- og dokumentasjonsplikten. Det går frem at gjennomgang av rutiner og prosedyrer er tema på ulike regelmessige gjennomganger. Vi har også mottatt skolens nye rutine og skjemaer for varsling.

Vi kan fortsatt ikke se at kommunen gjør en risikovurdering av om varslings- og dokumentasjonsplikten overholdes, og hvilken risiko det utgjør hvis dette ikke følges. Vi vurderer at skolens rutine kan være egnet til å bidra til at regelverket etterleves. Dokumentasjonen fra skolen viser imidlertid fortsatt en for høy terskel for varsling, og for sen varsling av de ansatte, se mer om dette i punkt 2.2.3 og 2.2.5. Vi kan ikke se at risikoen for at rutinen ikke følges av ansatte på skolen inngår som en del av kommunens vurdering. Vi opprettholder derfor vår konklusjon.

### **Våre konklusjoner**

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

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

*Internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes.<sup>22</sup> Kommunen skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i skolen, og sette inn forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelverksbrudd. Hensikten er at allerede oppståtte feil skal korrigeres, at virksomheten skal lære av avvikene, og at det skal settes inn relevante tiltak for å hindre nye regelverksbrudd.<sup>23, 24</sup>*

*Kommunen må ha klare rapporteringslinjer, vurdere hvilke områder de skal følge med på, og hvordan de skal innhente informasjon eller bli informert av skolen. Kommunen må håndtere avvik på en måte som sørger for at regelverksbrudd både blir rapportert og fulgt opp.*

*Skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontrollen skal evalueres og ved behov forbedres.<sup>25</sup> Det er ikke satt noe lovkrav om tidsintervallene for hvor ofte dette skal gjøres. Utgangspunktet er imidlertid at forbedringer skal gjøres ved behov. For å kunne gjøre dette, må det gjennomføres en evaluering med jevne mellomrom.<sup>26</sup>*

---

<sup>22</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav c.

<sup>23</sup> Jf. Prop.46L (2017-2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

<sup>24</sup> Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.4

<sup>25</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav e.

<sup>26</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.6.



## **Avdekker kommunen avvik og risiko for avvik, og følger kommunen opp avvik og risiko for avvik?**

### Våre observasjoner

På spørsmål i RefLex om kommunen avdekker avvik og risiko for avvik, og følger opp dette med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt, svarer kommunen ja. Som det også går frem av punkt 2.2.1, mener kommunen at den har avdekket avvik og ulik praksis mellom skolene gjennom ulike møter, oppfølging av skolene, rapporteringer, stikkprøver, tett dialog med skolene og arbeidet med internkontrollen.

I RefLex beskriver kommunen, og i intervjuet forteller kommunalsjefen, hvilke avvik den har oppdaget gjennom bruk av de ulike informasjonskanalene. De viser til at kommunen har avdekket at ikke alle lærerne har tilgang til TQM, at ikke alle ansatte bruker TQM, at ansattportalen ikke benyttes etter intensjonen, at ikke alle ansatte har kjennskap til og følger prosedyrer, og at prosedyre for handlingsplan mot mobbing og andre krenkelser versjon a ikke spesifiserte at skoleeier skal varsles ved mistanke om eller kjennskap til at en i skoleledelsen krenker en elev.

Kommunen skriver videre i RefLex, og kommunalsjefen forteller i intervju, at den har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp avvikene som den har avdekket. De forklarer hvordan kommunen har kontrollert ansattes tilganger til TQM, planlagt at bruken av TQM skal analyseres i de ulike virksomhetene, planlagt felles workshop om TQM på de ulike nivåene og hatt gjennomgang med KS på overordnet ledernivå innen oppvekst. De forklarer også hvordan kommunen har prioritert arbeidet med å få på plass stabil skoleledelse, laget en ny versjon (b) av *prosedyre for handlingsplan mot mobbing og krenkelser* som spesifiserer at skoleeier skal varsles ved mistanke om eller kjennskap til at en i skoleledelsen krenker en elev, og nedsette arbeidsgrupper som skal revidere og endre rutiner og prosedyrer i «pulstid» hvor alle skolene er representert. Det samme gjelder ulike gjennomganger av oppl. kap. 9 A på oppvekstområdet og gjennomført pedagogisk utviklingsarbeid med ulike bidragsytere.

I intervjuet forteller kommunalsjefen at internkontrollen er basert på at systemene som finnes blir brukt i praksis, som også nevnt tidligere i punkt 2.2.1. Kommunalsjefen forklarer at hun til enhver tid kan gå inn i systemet og se hvor mange 9A-saker de ulike skolene har til enhver tid. Hun forklarer at hun også har et Excel-ark som hun kontrollerer hver dag. Der står det hva som skal kontrolleres, inkludert 9A-saker. Kommunalsjefen gir uttrykk for at hun opplever at rektorene sier ifra om alle varsler som de får. De ansatte er også kjent med sine plikter om at de må varsle og det gjøres, ifølge kommunalsjefen. Er ikke rektor til stede, så skal de ansatte vite hvem de går til.

I intervjuene forteller ansatte og rektor at ikke alle varsler rektor, se også mer om dette i punkt 2.2.3 og 2.2.4. På spørsmål om hvorfor kommunen ikke avdekket at ikke alle ansatte på skolen har fulgt kommunens varslingsrutine tidligere, svarer kommunalsjefen i intervjuet at dette er et stort arbeid som pågår hele tiden. Det var oppdaget avvik rundt varslingsrutinen og derfor ble rektor bedt om å gjøre en gjennomgang av praksis på skolen, da rektor startet i stillingen i januar 2023, ifølge kommunalsjefen.



### Våre vurderinger

Vi ser at kommunen gjennom arbeidet med internkontrollen, rapporteringer, ledermøter og en tett dialog med skolene har avdekket manglende tilgang til rapporteringsverktøyene og mangelfull bruk av disse, ulik praksis på skolene, manglende rutiner og ulik regelverksforståelse. Kommunen har på bakgrunn av dette iverksatt styringstiltak. Vi mener kommunen her viser til både kortsiktig og langsiktig arbeid som kan være egnet til å avdekke avvik og til å forhindre at samme avvik skjer igjen, i tillegg til å bidra til læring.

Selv om kommunen både beskriver og viser at den er tett på skolene, prosessene og følger opp med rapporteringer, vurderer vi at kommunens internkontroll ikke avdekker *risiko* for avvik og derfor ikke er tilpasset. Dette handler om å vurdere om den etablerte internkontrollen i tilstrekkelig grad reduserer risikoen til et akseptabelt nivå, eller om det må gjøres noe mer for å forhindre brudd på aktivitetsplikten, herunder varslingsplikten. Dette henger tett sammen med risikokartleggingen som vi behandlet innledningsvis. Vi viser til punkt 2.2.1, der dette forklares med risikovurderinger knyttet til de ansattes oppgaver og arbeidsprosesser, herunder varslingsplikten og dokumentasjonsplikten og der manglende systematikk gjør at kommunen ikke fanger opp og avdekker alle avvikene. Dette synliggjøres også under pkt. 2.2.3-2.2.6 der vi har konkludert med at skolens praksis knyttet til varslingsplikten, innebærer en risiko for at alle varsler ikke når fram til rektor. Samtidig fremstår terskelen for å varsle som ulik hos de ansatte og at ansatte har en ulik praksis for tidspunktet for varsling. Tilsvarende gjelder også for den skjerpede aktivitetsplikten der ansatte er usikre på om og hvordan dette skal gjøres. Vi har også konkludert med at tidligere praksis ikke sikret at alle varsler ble dokumentert.

Samlet sett vurderer vi derfor at internkontrollen ikke er tilpasset for å avdekke og følge opp risikoen for avvik.

### **Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger**

Skolen har som nevnt sendt oss en ny rutine for varsling. Vi vurderer at den ikke sikrer at regelverket etterlevs i praksis av ansatte på skolen, se mer om dette i punkt 2.2.3 og 2.2.5. Kommunen har ikke sendt oss dokumentasjon på at dette er en risiko som er avdekket og fulgt opp med tiltak gjennom internkontrollen. Vi opprettholder derfor vår vurdering av at kommunens internkontroll ikke er tilpasset for å avdekke og følge opp risikoen for avvik, og vår konklusjon.

### **Evaluerer kommunen de skriftlige prosedyrene og andre tiltak i internkontrollen, og forbedrer kommunen disse ved behov?**

#### Våre observasjoner

I RefLex skriver kommunen at den har nedsatt en styringsgruppe for å intensivere arbeidet med utvikling, implementering og oppfølging av prosedyrer og rutiner. Styringsgruppen har ifølge kommunen underliggende arbeidsgrupper med tilhørende fagfelt, herunder skolemiljø. Kommunen skriver også i RefLex at den har analysert bruken av TQM i de ulike virksomhetene og at den planlegger en felles workshop om dette systemet.

I intervjuet forteller kommunalsjefen at i løpet av 2023 skal prosedyrer og rutiner revideres og endres ved behov. Prosedyrene for 9 A ble i hovedsak oppdatert 2021/2022. Bakgrunnen for oppdateringen var et tidligere tilsyn der det ble avdekket ulik praksis på skolene. Den siste oppdateringen av prosedyren *handlingsplan mot mobbing og andre krenkelser* knyttet til varsling



hvis en i skoleledelsen krenker, ble foretatt etter at kommunen gikk gjennom prosedyren i januar 2023 på bakgrunn av en konkret enkeltsak, ifølge kommunalsjefen. Fremover skal reviderings- og endringsarbeidet følges opp i «pulstid», hvor alle skolene er representert.

Kommunalsjefen gir i intervjuet også uttrykk for at arbeidet med internkontrollen, herunder evaluering av prosedyrer og tiltak, er et stort arbeid som pågår hele tiden. Kommunalsjefen viser til igangsatte styringstiltak etter å ha innhentet informasjon gjennom ulike kanaler, som grunnlag for at kommunen gjennomfører evalueringer og forbedringer. Kommunen har også sendt oss dokumentasjon for å vise at den jevnlig evaluerer styringstiltak knyttet til internkontrollen i rektor- og ledermøter. Vi viser her til vår beskrivelse av arbeidet med styringstiltak under overskriften om kommunen avdekker og følger opp avvik og risiko for avvik.

### Våre vurderinger

Evalueringen av skriftlige prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen skal sikre at oppfølgingen har effekt. Vårt inntrykk er at aktivitetsplikten, herunder varslings- og dokumentasjonsplikten, oppleves som utfordrende for skolen og den enkelte ansatte. Dette gjelder felles forståelse, tidsaspekt og krav til dokumentasjon. Kommunen bør derfor gjøre en vurdering av om hyppigheten av evalueringen bør intensiveres. Vi vurderer likevel at kommunen, med det arbeidet som er gjort rede for til oss, viser at den evaluerer styringstiltakene og iverksetter forbedringer der behovet for dette avdekkes. Vi mener at kommunen har evaluert bruken av TQM og ved behov forbedret rutinen for varsling i skolemiljø saker, nå senest i januar 2023. Videre har kommunen planlagt revisjon av rutiner og prosedyrer i 2023, samt nedsatt en styringsgruppe med underliggende arbeidsgrupper med tilhørende fagfelt, herunder skolemiljø.

Samlet sett kommer vi til at kommunen evaluerer skriftlige rutiner og forbedrer disse ved behov.

### **Våre konklusjoner**

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

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

*Alle som jobber på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.<sup>27</sup> Hvis noen som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen krenker en elev, skal de varsle rektor. Hvis det er en i skoleledelsen som står bak krenkelsen(e), skal skoleeier varsles direkte av den som fikk mistanke eller kjennskap til krenkelsen(e).<sup>28</sup>*

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

---

<sup>27</sup> Jf. oppl. § 9 A–4 andre ledd.

<sup>28</sup> Jf. oppl. § 9 A–5.



*skolen har «kjennskap». Det kan ikke forventes at elever bruker lovens ordlyd eller voksnes begreper når de sier fra.<sup>29</sup>*

### **Våre observasjoner**

I intervju forteller rektor at skolens rutine for varsling er endret, i tiden mellom de svarte i RefLex og intervjuene. Rektor har i dette tidsrommet gitt skolens ansatte beskjed om at varsler skal direkte til henne.

I RefLex svarer rektor og avdelingsledere (heretter skoleledelsen) ja på spørsmål om ansatte varsler til rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Enkelte utdyper at de undersøker hva som ligger i mistanken, og at rektor varsles dersom de oppretter aktivitetsplan. I intervju forteller de at praksis har vært at ansatte har varslet nærmeste leder eller den aktuelle elevens kontaktlærer. Hvis kontaktlærer er den som mottar varselet, forklarer de at vedkommende enten tar det opp på team eller går rett til avdelingsleder, avhengig av hva mistanken gjelder. De færreste nevner at avdelingsledere varsles via referater fra teamsmøter.

Et flertall av de ansatte svarer nei på spørsmål om de varsler rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Slik skoleledelsen redegjør for, varsler de fleste til avdelingsleder eller snakker med den aktuelle elevens kontaktlærer. Flere skriver at skolen i perioder i fjoråret var uten avdelingsleder eller rektor, og at det har vært vanskelig å vite hvem de skal varsle til. I intervjuer utdyper flere ansatte at de diskuterer mistanker med kontaktlærer, på team eller med sosiallærer, før de eventuelt varsler avdelingsleder eller sender et skjema til sosiallærer. En ansatt skriver at avdelingsleder varsles via teammøte-referater. Enkelte forteller at de forsøker å løse sakene på lavest mulig nivå, og at de ikke varsler rektor med mindre de etter undersøkelser kommer til at det er en tyngre sak og at de skal opprette en aktivitetsplan. Det kom også frem at en del av de ansatte har registrert den nye beskjeden fra rektor, og at de fremover vil varsle rett til henne.

Vi ser at det de ansatte og skoleledelsen forteller, gjenspeiles i elevdokumentasjonen. I noen saker går det ikke frem at rektor er varslet om situasjoner som burde ha gitt mistanke om at en elev ikke hadde det trygt og godt. I flere av sakene ser vi at elever diskuteres i teammøter, men uten at det alltid går frem at det er et varsel om at en konkret elev mistenkes for å ikke ha det trygt og godt. Vi ser også at kontaktlærere i noen saker fyller ut et skjema til sosiallærer, og at sosiallærer deretter har snakket med eleven. I intervju forklarte sosiallærer at dette er et lavterskeltilbud, og at hun ikke har hatt praksis for å varsle rektor om alle elevene hun snakker med.

#### *Skjerpet aktivitetsplikt når ansatte krenker*

Når det gjelder varsler til rektor ved mistanke om at en ansatt krenker en elev, forteller rektor tilsvarende at hun har gitt beskjed om at hun vil at ansatte skal varsle rett til henne. Hun forteller at hun tror praksisen før hun ble rektor, har vært at ansatte har varslet til nærmeste leder.

I RefLex svarer litt over halvparten av de ansatte ja på at de ville varslet rektor ved mistanke om at en elev blir krenket av en voksen på skolen. Flere av de som svarer nei, svarer at de ville ha varslet

---

<sup>29</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.



nærmeste leder. I både RefLex og intervju er det enkelte ansatte som forteller at de ville ha snakket med tillitsvalgt.

Når det gjelder mistanker om at en i skoleledelsen krenker en elev, redegjør skoleeier for at dette nylig er et oppdatert punkt i kommunens *prosedyre for handlingsplan mot mobbing og krenkelser versjon b*. Skoleeier skriver i RefLex at oppl. kapittel 9 A og kommunens *Handlingsplan mot mobbing* blir gjennomgått av skoleledelsen med personalet hvert år, og at den ansattes plikt til å varsle skoleeier om noen i skoleledelsen krenker en elev er et tema i disse gjennomgangene. Dette bekrefter også de ansatte i intervju. Videre skriver skoleeier at de ønsker at TQM skal brukes i slike tilfeller. I intervju kommer det frem at skoleeier vil at ansatte ringer dem direkte i alvorlige tilfeller.

Et flertall av de ansatte svarer både i RefLex og intervju ja på at de ville varslet skoleeier ved mistanke om eller kjennskap til at en i skoleledelsen krenker en elev, men enkelte er imidlertid usikre på hvordan. Denne usikkerheten ble bekreftet i intervju der de lurer på om de skulle ha ringt, møtt opp fysisk eller varslet i TQM. Enkelte svarer nei på spørsmål om de ville varslet skoleeier ved mistanke om at en i skoleledelsen krenker en ansatt, og utdyper at de ville varslet rektor eller nærmeste leder. Dette ble også bekreftet av de ansatte i intervju.

### Våre vurderinger

Skolen har endret rutinen når det gjelder hvem som skal motta varsler. Den nye rutinen er at rektor skal ha alle varsler, og at hun skal dokumentere dem i et skjema. I intervjuene var det ikke alle som kunne bekrefte at de har mottatt denne beskjeden.

I svarene i RefLex, elevdokumentasjonen og intervjuene går det frem at de fleste ansatte varsler til nærmeste leder ved mistanke om at en elev ikke opplever skolemiljøet sitt som trygt og godt. Rektor kan delegere bort ansvaret med å motta varsler til for eksempel avdelingsledere eller sosiallærer, men ansvaret for at sakene følges opp på en forsvarlig måte kan ikke delegeres bort.<sup>30</sup> Det vil si at rektor er ansvarlig for at varslene følges opp med undersøkelser og tiltak dersom det er nødvendig. Det kom frem i både RefLex og intervju at ansatte har diskutert mistanker om at elever ikke opplever skolemiljøet sitt som trygt og godt med kollegaer, nærmeste leder eller sosiallærer, uten at rektor har blitt varslet med mindre det er snakk om en «tyngre sak», eller det blir opprettet en aktivitetsplan. En slik praksis innebærer at ikke alle mistanker om at en elev ikke har det trygt og godt kommer frem til rektor. Dette utgjør en risiko for at rektor ikke får ivaretatt sitt ansvar for at varslene blir fulgt opp på en forsvarlig måte.

I intervjuene kom det frem at hva som skal til for at de ansatte varsler varierer fra person til person. Noen forsøker å ordne opp selv, andre snakker med teamet, kontaktlærer eller sosiallærer og noen få ansatte har ikke fått tilstrekkelig opplæring på hvilket grunnlag eller hvem de skal varsle. Dette underbygger vårt inntrykk av at ikke alle mistanker om at en elev ikke opplever skolemiljøet sitt som trygt og godt, blir varslet per i dag, i tillegg til at de ansatte ikke har en omforent forståelse av hvor lav terskelen for varsling skal være.

Vi ser at hyppige utskiftninger i ledelsen, kan ha medvirket til at det har oppstått ulike måter å varsle på og ulik terskel for hva som skal til for å varsle blant de ansatte. Skolen har iverksatt arbeidet med å innarbeide en ny praksis der alle varsler skal til rektor. Når denne er implementert

---

<sup>30</sup> Se Prop. 57 L (2016-2017) punkt 5.5.2.3.



vil det kunne bidra til at rektor får ivaretatt sitt ansvar for at varslene blir fulgt opp på en forsvarlig måte. Vi mener at denne praksisen ikke er tilstrekkelig implementert blant alle ansatte ennå.

#### *Skjerpet aktivitetsplikt når ansatte krenker*

Praksisen på skolen er noe mer ensartet når det gjelder varsler ved mistanke om at en elev krenkes av voksne. Samtidig ser vi at flere er usikre på hvordan de skulle ha gått frem med et slikt varsel og enkelte er usikre på om det er tillitsvalgt eller rektor som skal varsles. Vi mener derfor det ikke er sannsynliggjort at alle ansatte varsler ved mistanke om at en voksen krenker en elev på nåværende tidspunkt.

Når det gjelder varsler til skoleeier ved mistanke om at en i skoleledelsen krenker en elev, vet ikke alle ansatte at skoleeier skal varsles og flere er usikre på hvordan de skal gå frem ved et slikt varsel. Skolens *prosedyre for handlingsplan mot mobbing og krenkelseser* er nylig oppdatert med en versjon b, der dette er nedfelt. Vi mener derfor at det heller ikke er sannsynliggjort at alle ansatte varsler ved mistanke om at det er en fra skoleledelsen som krenker en elev på nåværende tidspunkt.

#### **Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger**

Etter foreløpig rapport har kommunen sendt inn mer dokumentasjon fra skolen. Vi har mottatt en ny rutine for håndtering av aktivitetsplikten, dokumentasjon på at varslingsplikten er gjennomgått på planleggingsdager og at den er oppført på sjekklister for nyansatte. I tillegg har vi mottatt skjemaer som dokumenterer at ansatte har varslet rektor.

I flere av varslingskjemaene beskriver ansatte eller rektor situasjoner som de har fått vite om av andre ansatte, elever eller foresatte. Vi vurderer at disse burde ha utløst mistanke, og at de ansatte som observerte situasjonene burde ha varslet rektor selv. Dette tilsier at terskelen for å varsle fortsatt er høy, og at ikke alle som arbeider på skolen varsler til rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen. Vi opprettholder derfor vår konklusjon.

#### **Våre konklusjoner**

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

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

*Rektor skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller.<sup>31</sup> Hva som er et alvorlig tilfelle, beror på en skjønnsmessig vurdering. Formålet med at rektor i alvorlige tilfeller skal varsle skoleeier, er at skoleeier i slike tilfeller bør gjøres kjent med saken og involvere seg i hvordan saken løses.<sup>32</sup> Rektor skal også varsle skoleeier i alle tilfeller hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev.<sup>33</sup>*

<sup>31</sup> Jf. oppl. § 9 A-4 andre ledd.

<sup>32</sup> Jf. Prop.57 L (2016-2017) punkt 5.5.2.3.

<sup>33</sup> Jf. oppl. § 9 A-5.





### Våre observasjoner

På spørsmål om rektor varsler skoleeier i alvorlige saker, svarer skoleeier ja i RefLex. Skoleeier skriver at kritikkverdige forhold skal varsles i TQM, mens det i hastesaker er rutine at rektor ringer skoleeier. Skoleeier legger også ved kommunens *Prosedyre for handlingsplan mot mobbing*, der det står at rektor skal varsle skoleeier dersom hun får et varsel om at en ansatt mistenker at en annen ansatt krenker en elev.

Rektor svarer ja på spørsmål i RefLex om hun varsler skoleeier i alvorlige saker og ved mistanke om at ansatte krenker en elev. I intervju forklarer rektor hva som kan være en alvorlig sak, og at hun har varslet skoleeier per e-post og over telefon i den korte tiden hun har vært rektor. Hun forteller at dersom det er mistanke om at en voksen krenker en elev, ville hun ringt skoleeier med en gang.

I elevsakene finner vi ett eksempel på en mistanke om at en ansatt krenker elever, der rektor varslet skoleeier på e-post. Vi finner imidlertid også eksempler på saker vi vurderer som alvorlige, som vi ikke kan se at rektor har varslet skoleeier om.

### Våre vurderinger

Ut fra intervju med rektor og elevdokumentasjon fra fjoråret, forstår vi det sånn at skolens praksis er justert etter at skolen fikk ny rektor. I elevdokumentasjonen fra fjoråret ser vi at det er saker vi vurderer som alvorlige, som vi ikke finner dokumentasjon på at daværende rektorer har varslet skoleeier om. I intervju eksemplifiserte rektor hvilke saker hun ville vurdert som alvorlige, og forklarte at hun har varslet skoleeier om alvorlige saker etter at hun startet. Hun sa også at hun vil varsle skoleeier der det mistenkes at en ansatt har krenket en elev. Vi vurderer at rektor varsler skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev.

### Våre konklusjoner

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

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

*All mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal varsles, og tidspunktet for varsling må blant annet stå i forhold til sakens alvor. Vurderingen av hvor raskt varslinger skal skje til rektor, må gjøres fra sak til sak og ta hensyn til at skolemiljø saker er tidssensitive. I noen tilfeller vil det være nødvendig å varsle rektor straks, mens det i andre tilfeller kan være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer eller lignende.<sup>34</sup> Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.*

*Hvis noen som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen eller en i skolens ledelse krenker en elev, skal de varsle rektor/skoleeier straks.<sup>35</sup>*

<sup>34</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.

<sup>35</sup> Jf. oppl. § 9 A–5.



## Våre observasjoner

I RefLex svarer et flertall av skoleledelsen ja på spørsmål om de varsler rektor så raskt som saken tilsier. Enkelte svarer også nei, og skriver at de forsøker å løse saken på lavest mulig nivå. I intervju kommer det frem at terskelen for når rektor skal varsles synes å variere noe, og at det henger sammen med perioder med fraværende ledelse. Videre fortelles det at dette var et tema høsten 2022, og at det ble avklart at de ansatte ikke skal vente med å varsle til neste dag hvis de kjenner til at en elev ikke har det trygt og godt, og at dersom en ansatt mistenker at en annen ansatt krenker en elev skal det varsles umiddelbart.

Et flertall av de ansatte svarer ja på spørsmålet i RefLex, men en del svarer også nei, og utdyper at de varsler avdelingsleder. I intervju forteller flere ansatte at de varsler avdelingsleder med en gang og senest innen samme dag, om de har kjennskap til at en elev ikke har det bra. Noen lurer på om de har en uke på seg til å varsle. Det er flere ansatte som ikke vet at opplæringsloven stiller ulike krav til hvor raskt de skal varsle rektor, og flere forteller at de ikke kan huske at de har drøftet dette felles.

I elevdokumentasjonen finner vi eksempler på at det har gått måneder før avdelingsleder eller rektor er varslet, og i enkelte saker er det uklart når og/eller om rektor er varslet.

### *Skjerpet aktivitetsplikt når ansatte krenker*

Rektor svarer ja på spørsmål om hun alltid varsler skoleeier så raskt som saken tilsier om alvorlige saker, og når det er mistanke om at en ansatt eller en i ledelsen krenker en elev. Hun forteller at hun har varslet skoleeier om noen alvorlige saker etter at hun startet som rektor i januar. I elevdokumentasjonen finner vi som tidligere nevnt et eksempel på at rektor har varslet skoleeier. Vi finner også noen saker vi vurderer som alvorlige og mener skoleeier skulle vært varslet, uten at vi finner dokumentasjon på slikt varsel.

I intervju kommer det frem at samtlige ansatte håper de hadde handlet raskt om de fikk mistanke om at en annen ansatt/en i ledelsen krenker en elev. Flere er som tidligere nevnt usikre på hvem de skulle varslet til, for eksempel til tillitsvalgt, og videre om de i praksis ville varslet umiddelbart.

## Våre vurderinger

Vårt inntrykk gjennom intervjuene med de ansatte er at det i stor grad er opptil den enkelte ansatte å vurdere hvor raskt varsling skal skje, og noen venter med å varsle til undersøkelser er gjennomført og eventuell aktivitetsplan skal opprettes. Denne praksisen innebærer en risiko for at ikke alle mistanker om at en elev ikke opplever skolemiljøet sitt som trygt og godt blir varslet til rektor, og heller ikke til rett tid. Dette underbygges også av elevdokumentasjonen, der vi ser at det i flere saker tar for lang tid før rektor varsles, herunder i noen saker månedsvis. Slik som i vurderingene ovenfor, mener vi at skolen med den nye praksisen der alle varsler skal skriftlig til rektor, vil kunne bidra til at ansatte varsler så raskt som saken tilsier når praksisen er innarbeidet.

### *Skjerpet aktivitetsplikt når ansatte krenker*

I intervju kom det frem at flere ansatte ikke visste at de skal varsle straks dersom de får mistanke om at en ansatt krenker en elev. At flere gir uttrykk for at de håper de ville handlet umiddelbart i praksis, men er usikre på hvordan de ville gått frem, tilsier at ikke alle mistanker om at ansatte krenker elever straks blir varslet til rektor. Det samme gjelder om ansatte mistenker at en i ledelsen



krenker en elev. Vi viser til at en del ansatte svarer i RefLex og intervju at de ville varslet rektor før de ville varslet skoleeier.

### **Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger**

Skolens nye skriftlige rutine er i henhold til lovkravet når det gjelder hvor raskt de som arbeider på skolen skal varsle rektor avhengig av mistankens alvorlighetsgrad. Slik vi forstår skolens *skjema: Mal for å varsle §9a-5*, står det at rektor skal varsle skoleeier så raskt som sakens alvor tilsier. Kravet er imidlertid at rektor skal varsle skoleeier umiddelbart i saker der en som arbeider på skolen mistenker at en ansatt har krenket en elev.<sup>36</sup> Vi ber skolen om å tydeliggjøre dette.

Vi har som nevnt ovenfor mottatt varslings skjemaer fra skolen. I noen av disse skjemaene er det varslet om situasjoner tilbake i tid. Vi mener at beskrivelsene av situasjonene i disse varslene skulle gitt grunn til mistanke om at eleven ikke opplevde skolemiljøet sitt som trygt og godt på et tidligere tidspunkt enn varselet tilsier. Vi opprettholder derfor vår konklusjon om at ikke alle som jobber på skolen varsler rektor så raskt som saken tilsier.

### **Våre konklusjoner**

Ikke alle som arbeider på skolen varsler i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.

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

*Skolen har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle.<sup>37</sup> Opplæringsloven stiller ikke formkrav til varslene, og de kan derfor være skriftlige eller muntlige. Når det varsles muntlig må rektor sørge for at varselet dokumenteres skriftlig, og at det finnes på et slikt format at det kan tas ut og overleveres til statsforvalteren dersom det skulle være aktuelt i tilsyn eller i en sak i håndhevingsordningen. Dokumentasjonskravet vil også gjelde for skoleeier i de tilfellene skoleeier har ansvaret for å ta imot varsler.<sup>38</sup>*

### **Våre observasjoner**

I RefLex svarer halvparten av ansatte ja og halvparten nei på at de dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

I intervju forteller rektor at det var utfordrende å sende inn elevdokumentasjonen i tilsynet, fordi det var lite dokumentasjon av varsler å finne fra tidligere av. Enkelte e-poster og referater fra trinnmøter har hun funnet, men ikke tydelige varsler slik som hun tenker det bør gjøres. Både rektor og ansatte forteller i intervjuene at skolens rutine for varsling er endret og at varsler nå dokumenteres i eget skjema av rektor. Se mer om dette i pkt. 2.2.3, under våre observasjoner og vurderinger. Skjema for varsling er også sendt inn som dokumentasjon i tilsynet.

I elevdokumentasjonen er det i flere saker uklart hvorvidt rektor er varslet om at en konkret elev mistenkes for å ikke ha det trygt og godt. Vi ser at elever er diskutert i teamtid.

### **Våre vurderinger**

Skolens nye rutine innebærer at varsler skal dokumenteres, og den nye beskjeden er som tidligere nevnt registrert av samtlige ansatte. Det de ansatte svarer i RefLex, forteller om praksis og det vi

<sup>36</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.3.

<sup>37</sup> Jf. oppl. § 9 A–4 syvende ledd.

<sup>38</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.7.3.



ser i elevdokumentasjonen, tilsier at den nye rutinen ikke er innarbeidet ennå. I elevdokumentasjonen varsles avdelingsleder og rektor på ulike måter, og det er i noen tilfeller uklart om rektor i det hele tatt er varslet.

Hvis det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, har skoleeier ansvaret for å ta imot og følge opp varslene. Skoleeier har i slike tilfeller ansvaret for at varslene blir håndtert på en forsvarlig måte. Vi viser til pkt. 2.2.4 i rapporten og mener kommunen viser at en slik type varsel blir dokumentert, også i tilfeller der varselet formidles muntlig.

### **Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport og våre tilhørende vurderinger**

Kommunen har som nevnt ovenfor sendt inn dokumenterte varsler fra januar og februar i år. Vi mener skolens varslingsskjema og rutinebeskrivelse sannsynliggjør at varsler som kommer frem til rektor, blir dokumentert. Vi endrer derfor konklusjonen.

### **Vår konklusjon**

Skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

## **3 Statsforvalterens reaksjoner**

### **3.1 Pålegg om retting**

Vi har funnet at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:<sup>39</sup>

- 1) Kommunen skal sikre at alle som arbeider på skolen, oppfyller plikten til å varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.<sup>40</sup>
  - a. Kommunens internkontroll må være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten.
  - b. Kommunen må avdekke og følge opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.
  - c. Alle som arbeider på skolen må varsle, ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.
  - d. Alle som arbeider på skolen, må varsle i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.

### **3.2 Oppfølging av påleggene**

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

Frist for retting er **28.02.2024**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

---

<sup>39</sup> jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, og kommuneloven § 30-4.

<sup>40</sup> Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.



#### 4 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak.<sup>41</sup> Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om at brevet har kommet frem til kommunen.<sup>42</sup> Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet.<sup>43</sup>

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.<sup>44</sup>

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 04.12.2023

Stein Olav Febakke, tilsynsleder

Hanne Hempel

Marie Bakke

---

<sup>41</sup> Jf. Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

<sup>42</sup> jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

<sup>43</sup> jf. forvaltningsloven § 42

<sup>44</sup> jf. forvaltningsloven § 18



## 5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Prosedyre varsling
- Prosedyre for handlingsplanen mot mobbing og andre krenkelser versjon a og b
- Prosedyre for ordensreglementet i Gjerdrum kommune
- Prosedyre for sosiallærer
- Handlingsplan for tidlig innsats – barn og unge i Gjerdrum
- Gjerdrum kommune – oppvekst tilstandsrapport forebygging og tidlig innsats
- Fordeling av uteområder fra og med 17.08.2021
- Oversikt fra rektor og ledermøter innen oppvekst, tema 9 A
- Oversikt over overskrift i kommunalsjefens exel-oversikt
- Skjerm bilde ansatteportal
- Skjerm bilde personalhåndbok – kvalitetssystem TQM
- Internkontroll i Gjerdrum kommune
  - tatt til orientering i Gjerdrum kommunestyre 14.12.2016
- Powerpointpresentasjon internkontroll i Gjerdrum kommune
  - orientering for kontrollutvalget 24.01.2022
- Powerpointpresentasjon til KS - Gjerdrum kommune, oppvektsområdet
- Powerpointpresentasjon – oppvekst AMU november 2022
- Organisasjonskart Gjerdrum kommune
- Skjema for varsler

Informasjon fra nettsiden til Gjerdrum kommune [Gjerdrum](#).

I tillegg er det sendt inn et utvalg av elevmapper (journalposter, referat fra møter, e-poster, aktivitetsplaner, logg, referat fra samtaler, meldinger, notater, div. informasjon fra skolen).

Dokumenter etter foreløpig rapport:

- Uttalelse til foreløpig tilsynsrapport med vedlegg, 11.09.2023



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | [sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/ov](http://www.statsforvalteren.no/ov)

