



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Foreløpig tilsynsrapport

Kommunens internkontroll - skolemiljø

Oslo kommune – Uranienborg skole



Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Oslo kommune. Temaet for tilsynet er kommunens Internkontroll og skolemiljø. Tilsynet er en pilotering.

Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom internkontrollen sikrer at:

- alle som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1
- skolen og skoleeier oppfyller undersøkelsesplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1

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

Statsforvalteren har i tilsynet funnet at Oslo kommune har en internkontroll på aktivitetspliktens område, men at kontrollen har noen mangler.

Avdekkede lovbrudd

- Oslo kommune har ikke gjort alle som arbeider på skolen tilstrekkelig kjent med hvem de skal varsle til hos skoleeier i alvorlige tilfeller eller i saker der ansatte har mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en i ledelsen på skolen.
- Oslo kommune har ikke en rutine som i tilstrekkelig grad sikrer at de ansatte dokumenterer hva som er gjort for å oppfylle plikten til å varsle i den enkelte saken.
- Oslo kommune har ikke tilstrekkelige rutiner for at skolen og skoleeier gjennomfører undersøkelser som med rimelighet kan forventes.
- Oslo kommune har ikke gjort det tydelig hvem som skal iverksette og gjennomføre undersøkelser i skolemiljøsaker, dersom noen i skolens ledelse krenker.
- Oslo kommune og skolen iverksetter og gjennomfører ikke alltid undersøkelser så raskt som saken tilsier.
- Oslo kommune har ikke tilstrekkelige rutiner for å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke i den enkelte sak.
- Oslo kommune følger ikke i tilstrekkelig grad med på om varslingsene og undersøkelsene gjennomføres i henhold til regelverket.
- Oslo kommune setter ikke inn tilstrekkelige tiltak for å endre praksis på undersøkelsesplikten på tidspunktet for tilsynet.
- Oslo kommune følger ikke i tilstrekkelig grad opp om iverksatte tiltak har tilstrekkelig effekt for å sikre regeletterlevelse.

Status på rapporten og veien videre

Denne foreløpige tilsynsrapporten er et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16.

Oslo kommune kan uttale seg til forhåndsvarselet/ om denne rapporten innen 28. mai 2021.

Når vi har fått kommunens uttalelse, vil vi vurdere opplysningene fra kommunen og eventuelt gjøre endringer i rapporten. Hvis vi fremdeles finner brudd på regelverket, vil vi fatte et vedtak med pålegg om retting. I vedtaket får kommunen en rettefrist, slik at den kan gjøre de nødvendige endringene.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning.....	5
1.1 Kort om Oslo kommune	5
1.2 Tema for tilsynet.....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
2 Skolemiljø og internkontroll	7
2.1 Rettslige krav.....	7
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner.....	9
3 Varsel om pålegg om retting.....	43
4 Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten	44
5 Dokumenter	45

1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

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

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. 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. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om Oslo kommune

Oslo kommune er Norges hovedstad og den største kommunen med 697 010 (2021) innbyggere. Kommunen har 181 skoler, hvorav 148 grunnskoler. Kommunen har 65 871 elever i grunnskolen. Uranienborg skole er en 1-10 skole med 732 elever. Skolen ligger i Oslo sentrum.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er kommunens Internkontroll med varslingsplikten og undersøkelsesplikten i skolemiljøsaker. Tilsynet er en pilotering.

Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom internkontrollen sikrer at:

1. alle som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1
2. skolen og skoleeier oppfyller undersøkelsesplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1

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 bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Oslo kommune 1. februar 2021. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Statsforvalteren har undersøkt kommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om skolemiljø samtidig. For å kontrollere dette har vi undersøkt praksisen til Oslo kommune og Uranienborg skole.

Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen og skolen. Vi har også gjennomført intervjuer med elever, foreldre, ansatte og ledere i skolen samt ansatte og ledere i kommunen. Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på opplysninger fra denne informasjonen.

I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

2 Skolemiljø og internkontroll

2.1 Rettslige krav

Kommunen skal gjennom sin internkontroll sørge for at de som arbeider på skolen oppfyller delpliktene i aktivitetsplikten, jf. opplæringsloven (heretter oppl.) §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

Retten til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. oppl. § 9 A-1 og § 9 A-2. 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 etter oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter: plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. Alle som arbeider på skolen, har plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, gripe inn mot krenkelser og varsle dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolen har en plikt til å undersøke saken og, så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.

Skolen må sørge for at involverte elever blir hørt, og at hva som er best for elevene, er et grunnleggende hensyn i arbeidet. Skolen skal dokumentene hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Det avgjørende for om aktivitetsplikten er oppfylt, er om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes i enhver del av saksforløpet.

Plikten til å varsle

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4 andre ledd. Tidspunktet for når rektor skal bli varslet, må vurderes konkret i den enkelte sak. Barnets beste vil være et viktig moment i denne vurderingen. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

Hvis det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev, skal rektor bli varslet straks, jf. oppl. § 9 A-5. I tillegg skal rektor varsle skoleeier. Dersom mistanken eller kjennskapen gjelder en i ledelsen på skolen, skal skoleeier straks få direkte varsel, jf. oppl. § 9 A-5.

Det stilles ingen formkrav til varslene. Skolene må ha løsninger og rutiner for hvordan og når varslingen skal skje.

Plikten til å undersøke saken

Skolen skal snarest undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd. Hvis saken gjelder krenkelse fra en som

arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks, jf. oppl. § 9 A-5. Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret.

Dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, skal skoleeier sørge for at undersøkelsene blir satt i gang straks, jf. oppl. § 9 A-5.

Undersøkelsene skal ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan han eller hun opplever skolemiljøet. Skolen skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard er rimelig å forvente i den enkelte sak.⁴ For å kunne sette inn egnede tiltak til barnets beste i en konkret situasjon, må skolen gjøre nødvendige undersøkelser, og analysere den informasjon som er innhentet.

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12. At eleven har rett til å bli hørt i forbindelse med skolemiljøsaker, er også forankret i oppl. § 9 A-4 femte ledd. Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Dette omfatter ikke bare den eleven som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, men også andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken.

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

Kravet til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at den oppfyller krav i regelverket om skolemiljø, jf. kommuneloven § 25-1 første ledd. Dette fordi internkontrollen er et verktøy for å sikre etterlevelse av lover og forskrifter.⁶ Formålet med internkontroll er at kommunen gjennom gode rutiner og systematisk arbeid skal styre den kommunale virksomheten, for å gjøre tjenestene og driften mer effektiv, med bedre kvalitet og større sikkerhet for at lover og forskrifter blir fulgt.⁷ Kommunedirektøren er ansvarlig for at kommunen har internkontroll.

Kommuneloven § 25-1 lovfester minstekrav til kommunens internkontroll. Kommunen skal arbeide systematisk med internkontroll og tilpasse den til kommunens behov, jf. bestemmelsens andre ledd. Dette innebærer at arbeidet med internkontroll skal pågå kontinuerlig og ikke basere seg på enkelthendelser eller være tilfeldig. På opplæringsområdet vil det alltid være behov for internkontroll. Kommunen skal tilpasse omfanget av internkontrollen basert på risikovurderinger, for å målrette arbeidet der risikoen og behovet er størst. Områder med stor risiko for regelverksbrudd vil ofte kreve bedre styring og kontroll gjennom flere tiltak, som for eksempel mer standardisering og tettere oppfølging, enn områder hvor det sjelden svikter. Samtidig er kravet relativt ut fra hvordan kommunen er sammensatt både demografisk, organisatorisk og geografisk.

De nærmere kravene til internkontroll går frem av kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav a-e. Dette er krav som inngår i kommunens systematiske arbeid.

a. Beskrive hovedoppgaver, mål og organisering

Kommunedirektøren skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering. Beskrivelsen må være egnet til å gi en oversikt over hvordan kommunen har fordelt ansvar, oppgaver og myndighet, både i kommuneadministrasjonen og på skolenivå.

b. Ha nødvendige rutiner og prosedyrer

Kommunedirektøren skal påse at kommunen har innarbeidet nødvendige prosedyrer og rutiner som beskriver hvordan oppgavene skal utføres, slik at de ansatte gjør det som er planlagt.

c. Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik

Kommunedirektøren må jevnlig følge med på områder med risiko for svikt og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på regelverket. Kommunen må ha et avvikssystem som sikrer at regelverksbrudd både blir rapportert og fulgt opp.

d. Dokumentere internkontrollen i den formen og omfanget som er nødvendig

Hva som er nødvendig for kommunen å dokumentere, må kommunen vurdere ut fra virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter, og ut fra målet med internkontrollen som er å sikre regelverksetterlevelse.

e. Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Kommunen må innhente informasjon og gjennomføre risikovurderinger, og på denne bakgrunn vurdere å sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelverksbrudd.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Beskriver Oslo kommunes hovedoppgaver, mål og organisering på opplæringslovens område?

Observasjon

Byrådet i Oslo har delegert ansvaret for drift, utvikling, oppfølging og veiledning av utdanningsvirksomheten og skolene i Oslo kommune til Utdanningsetaten. Som skoleeier har Utdanningsetaten ved utdanningsdirektør blant annet ansvaret for at lover og forskrifter på opplæringsområdet følges og at dette sikres gjennom en internkontroll.

Statsforvalteren har fått oversendt en overordnet beskrivelse fra kommunen om hvilken internkontroll og rutiner den har for å sikre at kravene i opplæringsloven blir fulgt i grunnskoleopplæringen generelt og på skolemiljøområdet spesielt. Etaten beskriver mål for og organisering av utdanningsvirksomheten. Kommunen har utarbeidet et dokument for internkontroll. Dokumentet tar utgangspunkt i den tidligere internkontrollbestemmelsen i opplæringsloven § 13-10 som nå er erstattet og utvidet med kommuneloven § 25-1.

Høsten 2019 gjennomførte Utdanningsetaten en strategiprosess med etterfølgende omorganisering. I årsberetningen for 2020 peker etaten ut noen områder hvor administrasjonen må gi bedre og mer målrettet støtte til skolene for å svare på utfordringene i Osloskolen og nye krav og forventninger, blant annet i lov. Etaten har identifisert behov for å jobbe enda mer kunnskapsbasert, tverrfaglig og samordnet for å bruke ressursene bedre.

Utdanningsdirektør opplyser til tilsynsteamet at hensikten med omorganiseringen var et ønske om å jobbe mer helhetlig og systematisk for å kunne hjelpe skolene der de har utfordringer. Ønsket var i større grad å samle kompetansemiljøer og skape ett lag rundt barnet, og lette veien inn til etaten, for på denne måten i større grad å kunne bidra med riktig hjelp og styrke virksomhetenes evne til å løse utfordringene de står i.

Organisasjonsgjennomgangen i 2019 og 2020 resulterte i ny organisering av etatens sentraladministrasjon. Kommunen valgte en divisjonsstruktur for å samle likeartede funksjoner. Høsten 2020 ble alle som har fagansvar for opplæringsloven kapittel 9 A, om elevenes skolemiljø, samlet i en egen støttedivisjon: Divisjon for kompetanseutvikling og elevrettigheter. Divisjonen består av Avdelinger for elevforvaltning og elevrettigheter, for pedagogisk kompetanseutvikling og for Pedagogisk-psykologisk tjeneste. Divisjonen er en av tre støttedivisjoner til styringslinjen som går i linje fra direktør – divisjonsdirektør grunnskole – grunnskoledirektørene – rektorene ved den enkelte skole.

Utdanningsdirektør opplyser at for å lette «en vei inn» og sikre en helhetlig tilnærming, har etaten opprettet et midlertidig tverrfaglig læringsmiljøteam med ansatte fra hver av de tre avdelingene i Divisjon for kompetanseutvikling og elevrettigheter. Teamet skal følge opp henvendelser fra skolene på skolemiljøområdet og der skolene opplever å ha utfordringer. Kommunen har også en Juridisk avdeling som bistår ved behov.

Statsforvalteren har fått tilsendt kommunens nye organisasjonskart. Etaten har en sjekkliste som viser hvilke avdelinger/seksjoner som har som oppgave å følge opp de ulike områdene i opplæringsloven, herunder opplæringsloven kapittel 9 A om det psykososiale skolemiljøet. Kommunen har også en fullmaktsmatrise som viser fordeling av myndighet og oppgaver i organisasjonen. Her fremgår det at ansvaret for å følge opp det psykososiale miljøet er fordelt mellom Avdeling for pedagogisk kompetanseutvikling og Avdeling for elevforvaltning og elevrettigheter (som nevnt over). Den nærmere fordelingen avdelingene/seksjonene imellom er ikke spesifisert. Dokumentene opplyses i hovedsak å være oppdaterte med tanke på ny organisasjonsstruktur.

Etaten har også en støttedivisjon for tjenesteutvikling, digitalisering og analyse.

Utdanningsdirektør opplyser at planen er å samle all tilgjengelig data på læringsmiljø, som for eksempel resultater fra Elevundersøkelsen, i denne divisjonen og videreutvikle arbeidet med analyse.

I den tredje støttedivisjonen for organisasjonsutvikling og fellestjenester ligger arbeidet med helse-, miljø og sikkerhet (HMS). Her innhentes informasjon om skolemiljøet på alle skolene i Oslo gjennom en årlig HMS-rapportering.

Videre har Utdanningsetaten en enhet for virksomhetsstyring, med overordnet ansvar for blant annet internkontrollen i etaten. Utdanningsdirektør opplyser at arbeidet med internkontrollen er påbegynt, men ikke ferdigstilt.

Dokumentet «Rutiner i Utdanningsetaten for å følge opp at kravene i opplæringsloven blir fulgt i grunnskoleopplæringen» inneholder en nærmere beskrivelse av etatens hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling, mål og rapportering og tiltak for å avdekke og forebygge og rette opp og forbedre. Dokumentet har også rutiner for risikovurderinger og oppfølging av kritiske områder, gjennom blant annet strategiske planer og handlingsplaner. Skolemiljø er identifisert som ett av flere kritiske områder.

At skolemiljø er et område med høyt fokus i kommunen, går igjen i flere av dokumentene som kommunen har sendt oss.

I november 2020 hadde Utdanningsadministrasjonen en gjennomgang av internkontrollen på nettopp skolemiljøområdet. Etaten satte selv fingeren på områder som ikke var godt nok ivarettatt og som opplevdes krevende av rektorene. Dette gjaldt innhenting av informasjon om skolens praksis og vurdering av om skolene oppfyller kravene i opplæringsloven kapittel 9 A, samt hvilke tiltak som bør settes inn. Etaten opplyser selv at den har vært for dårlig på å etterspørre praksis i skolene for å se om skolene oppfyller aktivitetsplikten og opplæringsloven på tilsynsområdet. Denne delen av kommunens internkontroll kommer vi nærmere inn på i rapporten nedenfor.

Oslo kommunes «Instruks for virksomhetsstyring» og «Rammeverk for god internkontroll», er en integrert del av «Rutinen i Utdanningsetaten for å følge opp at kravene i opplæringsloven blir fulgt i grunnskoleopplæringen». Styringsdialogen med skolene er eksplisitt nevnt som en del av tiltakspakken til Utdanningsetaten, med forventninger til direktørene: *Områdedirektør sikrer at skolene kontinuerlig vurderer egen måloppnåelse gjennom gode analyser av elevenes læringsresultater og læringsmiljø, og iverksetter tiltak ved avvik.* Rutinen er ikke oppdatert med tanke på ny organisasjonsstruktur og kommuneloven § 25-1. Kommunen opplyser at dokumentet skal oppdateres.

Den nye organiseringen ble iverksatt 17. august 2020. Selv om den nye organisasjonsstrukturen er på plass, opplyser Utdanningsetaten at organisasjonen ikke har satt seg. Arbeidet er ikke ferdigstilt. I årsberetningen for 2020 heter det at arbeidet er videreført til våren 2021 på grunn av pandemien.

Omorganiseringen har skapt en del medieinteresse og uro i organisasjonen. Enkelte medarbeidere har sluttet og noen har stilt spørsmål om kommunens internkontroll ved den nye organiseringen er god nok. Utdanningsetaten og Oslo kommune har selv ønsket tilsynet med Utdanningsetatens internkontroll velkomment.

Vurdering

Kommuneloven § 25-1 stiller minimumskrav til kommunens internkontroll. Bokstav a i bestemmelsen krever at kommunedirektøren beskriver hovedoppgaver, mål og organisering som er egnet til å gi en oversikt over hvordan kommunen har fordelt ansvar, oppgaver og myndighet, både i kommuneadministrasjonen og på skolenivå.

Oslo kommune har etter Statsforvalterens vurderinger, tydelige mål og vurderinger av risiko på skolemiljøområdet. Utdanningsetaten har gjennom sin organisering og «Rutinen i Utdanningsetaten for å følge opp kravene i opplæringsloven blir fulgt i grunnskoleopplæringen», et rammeverk for internkontroll som blant annet skal sikre at kravene til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt.

Kommunen har rutiner for risikovurderinger og har selv identifisert områder den ikke er god nok på og må forbedre på skolemiljøområdet. Kommunen har også vært åpen om at den nye organiseringen av Utdanningsetaten ikke har satt seg helt ennå og at arbeidet med å oppdatere rutiner spesielt og med internkontrollen generelt ikke er ferdigstilt.

Statsforvalteren er enig med kommunens egne vurderinger på skolemiljøområdet. Statsforvalteren oppfatter at kommunen er i ferd med å implementere organisasjonsendringene og jobber med tiltak for å redusere risikoen som er avdekket. Hvordan dette slår ut på de delpliktene vi har sett nærmere på i opplæringsloven kapittel 9 A (plikten til å varsle og undersøke), kommer vi nærmere inn på nedenfor.

Etter tilsynsgjennomgangen, kan det også for oss synes noe uklart hvem som har ansvaret for hva i Utdanningsetaten etter omorganiseringen på områdene vi har ført tilsyn med. Vi kommer mer inn på dette nedenfor, men ser at dette kan ha sammenheng med at den nye organiseringen ikke er godt nok kjent ennå. Vi ser også dokumentene som viser ansvarsfordelingen i etaten (fullmaktsmatrisen og sjekklisten), ikke svarer helt opp hvem de ansatte skal kontakte i skolemiljøsaker. At rutinene for internkontroll ikke er helt oppdaterte til å passe med den nye organisasjonen, kan bidra til forvirringen og at ansvarslinjene i organisasjonen blir utydelige. Vi oppfatter at dette er et arbeid i progresjon, men at arbeidet med implementeringen av endringer ikke er helt ferdigstilt. Koronapandemien har også, naturlig nok, vært med på å forsinke prosessen noe.

Konklusjon

Oslo kommune har i sin internkontroll tydelige beskrivelser av hovedoppgaver og mål i egen organisasjon på området skolemiljø.

Oslo kommunes internkontroll er ikke helt oppdatert til å passe med den nye organisasjonsstrukturen. Det kan være utydelig for organisasjonen hvem som har ansvaret for hva på områdene vi har ført tilsyn med. Oslo kommune må i sin internkontroll sikre at ansvar og myndighet kommer tydelig frem for oppfølgingen av aktivitetsplikten.

Statsforvalteren anbefaler også Oslo kommune å revidere sin rutiner i tråd med internkontrollbestemmelsen i kommuneloven.

Har kommunen rutiner for hva det skal varsles om, som er gjort kjent i organisasjonen?

Observasjon

Oslo kommune har sendt Statsforvalteren ulike dokumenter som viser oppbyggingen av Utdanningsadministrasjonen som organisasjon, og hvordan skoleeier har delegert ansvaret for varslingsplikten i organisasjonen. Blant annet har vi mottatt dokumentet «Organisasjonskart», som viser organiseringen av Utdanningsadministrasjonen i ulike divisjoner. Som nevnt tidligere ligger ansvaret for skolemiljø til flere avdelinger og seksjoner i Utdanningsetaten, som seksjon læringsmiljø og seksjon for elevrettigheter og skoletilbud. Læringsmiljøteamet består av medarbeidere fra begge seksjoner. Av dokumentet «Fullmaktsmatrise», fremgår myndighetsfordelingen for hvordan oppgaver og myndighet er delegert innad i organisasjonen. I tillegg har den enkelte grunnskoledirektør ansvaret for å følge opp rektorene og skolene i sitt område.

Ansatte i kommunen fortalte i intervju at verktøyet TAVLA blir benyttet for intern kommunikasjon mellom administrasjonen og skolene, og skal sikre at alle ansatte skal være kjent med aktivitetsplikten på skolemiljøområdet og hva det skal varsles om. De sa videre at det var en forventning at alle i skolen følger med på TAVLA, fordi all informasjon er der. Statsforvalteren forsto videre at det ligger en forventning om at den enkelte virksomhetsleder skal sette sine skoler i stand til å bruke informasjonen som ligger på TAVLA, og at rektor har et ansvar for å orientere de ansatte. I intervjuene ble det også sagt at skolene mottar mye informasjon, og administrasjonen hadde et ønske om å gjøre informasjon som ligger på TAVLA om skolemiljø enklere tilgjengelig. Flere uttrykte også at det var en utfordring at ikke alle ansatte i Osloskolen hadde tilgang til datamaskin i arbeidet, og at disse derfor ikke hadde tilgang til verktøyet TAVLA.

Dokumentet «Varsling opplæringsloven 9 A», er ett av flere dokumenter som er tilgjengelig for ledere og ansatte i Osloskolen på TAVLA, og som omhandler skolemiljø. «Varsling opplæringsloven 9 A» omtaler innledningsvis at ansatte skal varsle dersom de har mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er videre omtalt at rektor har et ansvar for å varsle skoleeier om alvorlige tilfeller. Kommunen har i dette dokumentet og i dokumentet «Aktivitetsplikten – plikten til å varsle» definert eksempler på hva alvorlige tilfeller kan være. Under egen overskrift: «Plikt til å varsle skoleeier dersom en som arbeider på skolen krenker en elev», er det presisert at skoleeier skal varsles dersom en ansatt krenker en elev. Er det en i ledelsen som krenker skal det varsles om dette til skoleeier. Videre er det beskrevet hvilken bistand ulike team og avdelinger i Utdanningsadministrasjonen kan bidra med ved varsling.

Det fremgår hverken av innsendte dokumenter eller av dokumentene på TAVLA, hvordan den nærmere ansvarsfordelingen mellom team, seksjon for elevrettigheter og skoletilbud, og seksjon læringsmiljø, er i praksis når det gjelder varsling. De vi intervjuet fra kommunen bekreftet at det er ansatte i seksjon for elevrettigheter som har ansvaret for å ta imot varslinger som kommer fra skolene og som går til skoleeier, knyttet til skolemiljø. De ansatte videreformidler varslene til teamkoordinator for det midlertidige tverrfaglige læringsmiljøteamet, som ivaretar

henvendelsene videre. De vi snakket med fra kommunen fortalte at seksjon for elevrettigheter også mottar andre typer henvendelser enn det som faller inn under definisjonen for varsling i skolemiljø saker. Dette kan for eksempel være dersom skolen ber om ekstern støtte og kompetanse på systemnivå, hjelp i forbindelse med klager til Statsforvalteren, eller vanskelige skole-hjem samarbeid. Kommunen har dokumentert gjennom ulike logger at skoleeier har mottatt ulike varslinger for skoleårene 2020 - 2021. Det er også dokumentert her at kommunen har mottatt andre typer henvendelser enn de som er knyttet til direkte opp til varslingskravet i opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Uranienborg skole har utarbeidet dokumentet «Uranienborg skoles handlingsplan for et trygt, godt og inkluderende miljø». I handlingsplanen er det omtalt at alle ansatte skal varsle rektor ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og at alle ansatte skal varsle dersom det er ansatte som krenker elever.

Skolens nettsider omtaler også hva det skal varsles om, blant annet på siden «Rett til et trygt og godt skolemiljø», hvor aktivitetsplikten omtales generelt. Videre står det at dersom noen som jobber på skolen mistenker eller kjenner til at en elev ikke har det trygt og godt, skal det varsles. Under overskriften «Skjerpet aktivitetsplikt dersom ansatte krenker elever», er det omtalt at rektor skal varsles også i disse tilfellene. Varselet skal gå videre til skoleeier. Nettsidene er i hovedsak rettet mot foresatte og elever, men vi mottok informasjon om at dokumenter på nettsiden også ble benyttet i informasjonsarbeidet for ansatte.

Rektor fortalte i intervju at de ansatte ble informert om hva det skulle varsles om, og viste blant annet til informasjonen som ligger på skolens nettside. Varslingsrutinen er tema for alle ansatte i løpet av skoleåret, og hun mente at det også da ble informert om rutiner for varsling til skoleeier. Hun fortalte at det i praksis ble varslet på egen skole, og hun fortalte at hun tidligere hadde varslet videre til skoleeier i en sak som ble vurdert som et alvorlig tilfelle.

De ansatte Statsforvalteren snakket med på Uranienborg skole fortalte at de var gjort kjent med hva det skulle varsles om, både gjennom ulike personalmøter og gjennom skolens dokumenter. Dette ble igjen bekreftet gjennom intervju med sosiallærerne som opplevde at lærerne gjennom ulike møtefora både fikk fortalt om saker de mente var saker som det skulle varsles om, men også andre typer tema knyttet til enkeltelever ble her tatt opp. I intervju ble det sagt at de ansatte var gjort kjent med hva det skal varsles om internt på skolen. For varsler som skulle til skoleeier var de ansatte trygge på at det ble forvaltet av rektor.

Alle vi intervjuet hadde tilgang til TAVLA og bekreftet at de var kjent med TAVLA som kommunens interne informasjonskilde. På spørsmål om hvilken informasjon de ansatte oppsøkte på TAVLA, ble det sagt at denne ble brukt for spørsmål knyttet til HR og kurs, mens andre også nevnte at de benyttet den for oppdatering på rutiner, for eksempel knyttet til skolemiljø.

Vurdering

Gjennom intervjuene ble Statsforvalteren kjent med at kommunen har en utvidet forståelse av hva som ligger i begrepet «varsle» i opplæringsloven kapittel 9 A. Seksjon for elevrettigheter mottar også andre typer henvendelser enn det som kommer under definisjonen for varsling i skolemiljø saker. Dette er det ikke i seg selv noe i veien for. I dialog med skolen ble vi også gjort kjent med at de ansatte på Uranienborg skole har lav terskel for å diskutere saker som ikke

nødvendigvis faller under plikten den enkelte ansatte har til å varsle etter oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Statsforvalteren vurderer det som positivt at både kommunen og skolen har et mottak for spørsmål og henvendelser, fra skoler og ansatte.

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven viser til at kommunedirektøren skal påse at kommunen har innarbeidet nødvendige prosedyrer og rutiner som beskriver hvordan oppgavene skal utføres, slik at de ansatte er kjent med forventninger og gjør det som er planlagt. Rutinene må være tydelige, og beskrive hva det skal varsles om, hvem som skal varsle, og til hvem det skal varsles, slik at alle saker som formelt skal varsles etter opplæringsloven kapittel 9 A blir varslet om, av ansatte, og til rett mottaker.

Statsforvalteren inntrykk er at kommunen har rutiner som informerer hva ansatte skal varsle om. Videre vurderer Statsforvalteren at de skriftlige rutinene som Uranienborg skole har, handler om hva det skal varsles om internt på Uranienborg skole, både dersom ansatte mistenker eller elever ikke har det trygt og godt på skolen, men også dersom det er mistanke eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev. Vårt inntrykk er i tillegg at rektor er gjort kjent med ansvaret hun har for å varsle videre i saker som skal til skoleeier.

Statsforvalteren vurdering er at kommunen har gjort de ansatte i organisasjonen kjent med hva det skal varsles om.

Konklusjon

Oslo kommune har gjort alle som arbeider på skolen kjent med hva det skal varsles om når de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Er ansatte i organisasjonen gjort kjent med hvem som skal varsle?

Observasjon

Dokumentet «Varsling opplæringsloven 9 A» er som nevnt gjort kjent av kommunen for ansatte på TAVLA. Dokumentet omtaler innledningsvis rutinen som sier at alle ansatte skal varsle rektor ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Videre er det redegjort for at rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller og at rektor plikter å varsle videre dersom det er en ansatt som krenker en elev. Dersom det er en i skoleledelsen som krenker, står det i det samme dokumentet at den ansatte selv plikter å varsle skoleeier direkte.

TAVLA har flere dokumenter som omhandler varslingsplikten for alle ansatte. Dokumentet «Aktivitetsplikten – plikten til å varsle», omtaler innholdet i aktivitetsplikten, herunder også plikten til å varsle. Kommunen har i dette dokumentet også definert hva den regner som alvorlige tilfeller, og som utløser at en sak skal varsles videre. Dokumentet «Aktivitetsplikten oppl. 9A» omtaler de fem delpliktene i opplæringsloven kapittel 9 A. Dokumentet «Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og skolenes aktivitetsplikt» omtaler retten elevene har til et trygt og godt skolemiljø, og hva det betyr å ha et trygt og godt skolemiljø. Videre står det omtalt hvilke plikter skoler og skoleeier har, og det er lenke til de fem delpliktene, herunder også plikten til å varsle. Dette dokumentet omtaler i tillegg at andre personer som regelmessig oppholder seg på skolen for å yte en tjeneste for skolen, kan ha en plikt til å handle etter aktivitetsplikten.

Skoleeiers notat «Rutinebeskrivelse ved varsling 9A-4 og 9A-5» er datert 20.05.2019. Notatet beskriver at ansatte skal varsle skoleeier, i saker som gjelder § 9 A-4 (alvorlige saker) og § 9 A-5 (ansatte, inkludert ledelsen, som krenker elever). I denne rutinen er det omtalt at dersom rektor er i tvil om et tilfelle er alvorlig, anbefales det at man heller varsler en gang for mye, enn for lite.

Uranienborg skoles nettside inneholder en informasjonsside, «Rett til trygt og godt skolemiljø», og to dokumenter som begge gjør de ansatte kjent med at de skal varsle.

Handlingsplanen «Uranienborg skoles handlingsplan for et trygt, godt og inkluderende miljø» omtaler at alle ansatte skal varsle rektor ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Den samme varslingsplikten omtales også i skolens presentasjon «Trygt og godt skolemiljø». Det står også omtalt i denne at rektor har et ansvar for å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

Som tidligere nevnt var rektor kjent med hva det skulle varsles om, og har i tillegg uttrykt at hun er kjent med hva hun plikter å varsle om videre. Hun fortalte også at ledelsen på skolen informerte om plikten til å varsle internt på personalmøter, både til ansatte som har Uranienborg skole som sitt faste arbeidssted, men og til de ansatte som regelmessig oppholder seg på skolen. De ansatte på Uranienborg skole som vi snakket med sa også i intervju at de er kjent med at de er pliktige til å varsle i de sakene som skal til rektor. På direkte spørsmål om det er kjent for de ansatte at de har en selvstendig plikt til å varsle dersom det er en i ledelsen som krenker en elev, uttrykte de mer usikkerhet.

Vurdering

Statsforvalteren vurderer at kommunen har skriftlige rutiner for hvem som er pliktig til å varsle i skolemiljø saker. Videre vurderer Statsforvalteren at de ansatte på Uranienborg skole har en innarbeidet praksis som viser at de er kjent med at de har en plikt til å varsle til rektor i skolemiljø saker. Det er også vårt inntrykk at rektor er kjent med at hun har en plikt til å varsle, både i alvorlige tilfeller og dersom det er ansatte som krenker elever. Selv om det er en uttalt usikkerhet blant de ansatte når det gjelder ansvaret den enkelte har, for å varsle dersom en i ledelsen krenker en elev, oppfatter Statsforvalteren at usikkerheten knytter seg til hvem i linja på skoleeiernivå skal varsles. Dette kommer vi inn på i neste punkt. Hva gjelder den ansattes ansvar for å varsle selv, vurderer Statsforvalteren at kommunens rutiner er tilstrekkelig. Dette er i tillegg et tema som rektor gjør de ansatte kjent med, gjennom møter og skriftlige rutiner.

Statsforvalteren vurderer derfor at kommunen har gjort de ansatte i organisasjonen kjent med at de skal varsle.

Konklusjon

Oslo kommune har gjort alle som arbeider på skolen kjent med at de skal varsle når de får mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket.

Statsforvalteren anbefaler likevel at skolen reviderer egen handlingsplan/rutiner for varsling i tråd med det som tilsynet viser.

Er ansatte i organisasjonen gjort kjent med hvem det skal varsles til?

Observasjon

TAVLA er som nevnt kommunens interne informasjonskanal. Av dokumenter som omhandler hvem det skal varsles til, og som er tilgjengelig på TAVLA, ser vi at dokumentet «Varsling opplæringsloven 9 A» innledningsvis omtaler rutinen som sier at alle som arbeider på skolen skal varsle rektor ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Det er presisert at skolen skal fastsette egne rutiner for intern varsling til rektor. Dette blant annet fordi rektor skal ha en overordnet oversikt over hvordan elevene på skolen har det. Det er videre omtalt at rektor plikter å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller, og den samme plikten gjelder for rektor dersom det er en ansatt som krenker en elev. Den enkelte ansatte har også en plikt til å varsle skoleeier direkte, dersom en i ledelsen krenker. Nederst i dokumentet «Varsling opplæringsloven 9 A» er det en lenke som den ansatte kan benytte for å varsle Utdanningsetaten direkte.

Dokumentet «Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og skolenes aktivitetsplikt» og «Aktivitetsplikten – plikten til å varsle» omtaler også hvem det skal varsles til, og gjentar rutinene omtalt i «Varsling opplæringsloven 9 A». Som tidligere nevnt fikk Statsforvalteren opplyst i intervjuer at informasjonen som skal ligge på TAVLA er i endring.

Seksjon for elevrettigheter har dokumentert gjennom ulike logger at skoleeier har mottatt ulike varslinger for skoleårene 2020 - 2021. Tidligere var det praksis for at områdedirektør, nå grunnskoledirektør, også skulle ha kopi av varsler. Informasjonen vi fikk om dette i intervjuene sprikte, da det både ble sagt at rutinen fremdeles var gjeldende, men og at det var bestemt at informasjonen kun går til denne seksjonen. Det var uansett uttalt at alle har et ansvar for at varsler kommer til rett sted, og at grunnskoledirektør får beskjed om varsler umiddelbart.

Notatet «Rutinebeskrivelse ved varsling 9A-4 og 9A-5» er datert 20.05.2019. Rutinen beskriver at rektor skal varsle skoleeier i saker som gjelder § 9 A-4 (alvorlige saker) og rektor eller ansatt skal varsle skoleeier i saker hvor elever blir krenket av ansatte, inkludert ledelsen, jf. § 9 A-5. I denne rutinen står det at dersom rektor er i tvil om et tilfelle er alvorlig, anbefales det at man heller varsler en gang for mye, enn for lite. Rutinen viser til at det skal varsles ved å sende en melding til varslingsmottaket (e-postmottak) og til områdedirektør. Varselet er utformet som en mal, hvor melder må opplyse om navn, skole, om meldingen gjelder at en ansatt har krenket en elev eller om meldingen gjelder alvorlige tilfeller. Områdedirektør skal ha kopi når e-posten sendes. I intervju ble vi informert av flere at rutinen som er omtalt i notatet er i endring. Kommunen opplyser at endret praksis for å sende e-poster kommer på bakgrunn av kommunens internrevisjon. Praksisen endres slik at den blir i tråd med personvernforordningen (GDPR). Det ble sagt at endringene skulle gjøres før 1. april.

I intervjuet med Divisjonsdirektør for kompetanseutvikling og elevrettigheter bekreftet hun at på tidspunktet for intervjuet, gikk varsel til skoleeier til en varslings-e-post. Hun bekreftet også at varslingsrutinen er i endring. Enkelte rektorer hadde blant annet deltatt i en referansegruppe for å uttale seg om nødvendige endringer. Hun sa videre at slik rutinen er nå risikerer skoleeier å ikke motta alle varsler den skal, fordi det ikke er godt nok kjent ennå hvor i det nye systemet det skal varsles og på hvilken måte. Hun var også kjent med en praksis blant rektorer, som ikke var i tråd med rutinen til kommunen.

Andre vi intervjuet i kommunen sa også at informasjonen på TAVLA skulle sikre at varsler kom til kommunens varslingsmottak, men at det per i dag ikke var et tydelig system som sikret dette.

På skolens nettside «Rett til et trygt og godt skolemiljø» er det beskrevet at alle ansatte skal varsle rektor ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Det er i skolens handlingsplan, «Uranienborg skoles handlingsplan for et trygt, godt og inkluderende miljø» beskrevet hvordan en ansatt skal gå frem for å varsle ledelsen. Den ansatte skal etter å ha undersøkt saken selv, varsle direkte til den i ledelsen som er tilgjengelig. Nettsiden «Rett til et trygt og godt skolemiljø» omtaler også at rektor skal varsles derom det er ansatte som krenker elever. Deretter skal rektor varsle skoleeier. Varslingsplikten omtales også i skolens presentasjon «Trygt og godt skolemiljø». Presentasjonen skiller mellom krenkelser utført av elev, og krenkelser utført av ansatte ved skolen, og deretter omtaler den ansattes, inkludert rektors, ansvar knyttet til varsling. Relevante nettsider er en del av informasjonen i presentasjonen, med henvisninger til Oslo kommune og Lovdata.

Rektor fortalte at hun mottok varsler direkte fra ansatte, eventuelt via sosiallærer eller andre i ledelsen. De ansatte har fått beskjed om at rektor alltid skal varsles, men i praksis sier de ofte fra til nærmeste leder, fortalte hun. I tillegg var det fastlagte møter, med referat, eksempel SOSmøter (Sammen om saken), som ledelsen deltok i. Statsforvalteren har mottatt et slikt referat. Rektor bekrefter at de ansatte følger handlingsplanen til skolen når det gjelder varslinger i skolemiljø saker, og sier at hun tror ansatte heller varsler for mye enn for lite, til henne.

Ansatte fortalte om spesifikke varsler de hadde tatt videre, og viste til at varselet gikk til leddet over en selv, eventuelt til sosiallærer eller andre i ledelsen, som de var kjent med var i dialog med rektor. På direkte spørsmål om alle henvendelser om elever vurderes å være varslings saker, svarte sosiallærerne at en del som kommer opp i elevhalvtimen handler ikke om trygt og godt skolemiljø. Men der de lurte på om en elev trives eller ikke, så blir det alltid varslet videre. Det var en felles forståelse blant de vi intervjuet på skolen at terskelen for å varsle i skolemiljø saker er lav.

I innsendte elevmapper er det enkelte steder dokumentert at rektor er blitt holdt informert om saken, men ikke hvordan rektor er varslet. Av elevlisten Statsforvalteren mottok fra skolen ser vi at rektor var varslet samme dag eller dagen etter. I en sak til Statsforvalteren ble det brudd på varslingsplikten, både for varsling til rektor, men også til skoleeier. På direkte spørsmål til rektor om denne saken ble vi informert om at til tross for Statsforvalterens konklusjon, var rektor blitt varslet i denne konkrete saken. Rektor ved Uranienborg skole hadde også informert daværende områdedirektør, muntlig. I en av de andre sakene vi ble gjort kjent med, og som skulle vært varslet om til skoleeier på grunn av sakens alvorlighetsgrad, sa rektor at hun ikke hadde varslet leddet over seg. Dette blant annet fordi hun var usikker på hvem hun nå skulle varsle hos skoleeier etter omorganiseringen. Rektor sa i intervjuet at tidligere var det rutiner for dette, men at hun ikke lenger var sikker på hvem hun kunne kontakte i skolemiljø saker. Hun opplevde at det var mye god hjelp å få fra juristene i etaten og mobbeombudet, og hun fortalte at hun søkte råd og veiledning herfra i enkeltsaker.

I og med at rektor opplevde at hun var usikker på hvem som skulle varsles hos skoleeier, trodde hun også ansatte var usikre på hvem de skulle varsle til, dersom en i ledelsen krenket elever. På

direkte spørsmål til øvrige ansatte i skolen om de var kjent med at varsler skulle gå direkte til skoleeier, dersom en leder krenker, svarte flere ansatte at de ikke var gjort kjent med dette. De bekreftet rektors vurderinger av at de heller ikke visste hvem de da skulle melde fra til, i Utdanningsadministrasjonen.

Vurdering

Kommunens rutiner knyttet til varsling er i endring. Endringene Statsforvalteren er gjort kjent med, handler om varsler som skal gå til skoleeier, ikke internt på den enkelte skole. Det er Statsforvalterens vurdering at skolen per i dag har en innarbeidet rutine for hvem som skal varsles av de ansatte i skolemiljøsaker, der elever krenker eller av andre grunner ikke trives. Det er vårt inntrykk at ansvaret for å motta varsel på Uranienborg skole er delegert til den ansattes nærmeste leder, og at dette er kjent i organisasjonen.

Det er rektor som skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Som nevnt vurderer vi at rektor er kjent med at skoleeier skal varsles av henne i slike saker. Statsforvalterens vurderer videre at kommunen har en rutine for når det skal varsles i alvorlige tilfeller, og kommunen har gjort rutinen kjent gjennom TAVLA. Uranienborg skole omtaler den samme rutinen på sine nettsider. Av loggene vi har mottatt fra kommunen, ser vi at varslingsmottaket som er etablert, blir brukt av enkelte skoler.

Tilsynet har likevel vist at skolen ikke alltid følger rutinen. Rektor viser både til veiledning hun får fra ansatte i etaten på enkeltsaker, til tidligere praksis som kommunen hadde, og at prosedyren for varsling til skoleeier nå er uklar. Statsforvalterens inntrykk er derfor at det per i dag kan fremstå som forvirrende hvordan varselet skal rettes, og til hvem rektorer skal henvende seg. Inntrykket forsterkes av informasjonen som er kommet i intervjuene gjort med ansatte i kommunen. Skoleeier har flere inngangsporter for kontakt, i tillegg er nettstedene i kommunen ikke oppdaterte med hensyn til den nye organisasjonen. Det er Statsforvalterens inntrykk at det i lys av omorganiseringen, er uklart for rektor ved Uranienborg skole hvem det skal varsles til. Statsforvalteren vurderer at kommunen ikke har en innarbeidet prosedyre for varsling til skoleeier i alvorlige tilfeller.

Dersom mistanken eller kjennskapen en ansatt har til at en elev ikke har det trygt og godt, gjelder en i ledelsen på skolen, skal den ansatte varsle skoleeier direkte. Statsforvalterens har sett av dokumenter på TAVLA at ansatte kan lese seg til informasjon om dette. Det er også mulig for den ansatte å varsle skoleeier via en direkte varslingslenke som ligger tilgjengelig i dokumentet på TAVLA. Vårt inntrykk er derfor at kommunen forsøker å tilrettelegge for informasjon om plikten, med en rutine for varsling i slike tilfeller, men at det fortsatt er uklart hvem hos skoleeier som skall ha et slikt varsel. Vi har heller ikke sett eksempler på at rutinen er brukt, og det er derfor vanskelig å vurdere om den ville ha blitt brukt i aktuelle saker.

Samtidig er det kjent for kommunen at den har ansatte som ikke kan benytte seg av TAVLA, og de får heller ikke informasjon på annen måte. I og med at den ansatte har et selvstendig ansvar for å varsle i disse sakene, må det være tydelig for denne hvordan, og til hvem, slike saker skal varsles. I og med at ikke alle ansatte heller har tilgang til TAVLA, har de heller ikke mulighet for å varsle gjennom systemet som kommunen har lagt opp gjennom en direktelenke. De ansatte på skolen sa også i intervju at de ikke var kjent med hvem hos skoleeier de skal varsle, eventuelt

hvordan de skal varsle, dersom en i ledelsen krenket. Dette indikerer at de heller ikke ville visst hvem de skulle kontakte på annet vis, gjennom for eksempel e-post eller telefon.

Statsforvalteren vurderer av den grunn at kommunen ikke har en tilstrekkelig innarbeidet prosedyre eller rutine, som er gjort kjent for alle ansatte i Oslo skolen, når det gjelder varsling til skoleeier. Vi konkluderer med at kommunen ikke har gjort kjent for de ansatte hvem det skal varsles til.

Konklusjon

Oslo kommune har ikke gjort alle som arbeider på skolen tilstrekkelig kjent med hvem de skal varsle til hos skoleeier i alvorlige tilfeller eller i saker der ansatte har mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en i ledelsen på skolen.

Varsler ansatte i tide?

Observasjon

De ansatte i kommunen sa i intervju at informasjon om hvor raskt det skal varsles, er å finne for de ansatte på TAVLA.

Av kommunens tidligere omtalte dokumenter på TAVLA viser «Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt» til at en ansatt straks skal varsle rektor dersom denne får mistanke til, eller kjennskap til, at en ansatt krenker en elev. Dokumentet «Aktivitetsplikten – plikten til å varsle» viser til at det må vurderes konkret hvor raskt rektor skal varsles i saker, og at det skal tas hensyn til sakens alvorlighetsgrad og at skolemiljø saker er tidssensitive, inn i vurderingene.

Uranienborg skoles nettside, «Rett til trygt og godt skolemiljø», omtaler tidsperspektivet knyttet til. oppl. § 9 A-5: *Dersom en som jobber på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som jobber på skolen utsetter en elev for krenkelser, skal vedkomne straks varsle rektor.* I skolens handlingsplan er det også omtalt hvordan den ansatte skal gå frem for å varsle ledelsen. Her står det at før varsling, skal den ansatte selv undersøke saken. Bortsett fra at det også er omtalt at *skolen er forpliktet til å svare raskt* dersom foresatte eller elever henvender seg, er ikke varslingstiden ytterligere omtalt i skolens dokumenter.

Enkelte ansatte forteller at det er informert om til hele personalet hvor raskt det skal varsles dersom voksne krenker. Varslingene blir også gjennomført raskt, forteller flere. Samme dag, eventuelt senest dagen etter, dersom det var på slutten av arbeidsdagen. Som nevnt under tidligere spørsmål var ikke de ansatte vi snakket med kjent med rutiner dersom en i ledelsen krenket en elev.

Av enkelte innsendte elevsaker som vi har mottatt fra Uranienborg skole, står det omtalt at rektor er varslet muntlig. Disse dokumentene omtaler ikke varslingstiden.

Vurdering

Tidspunktet for når rektor skal bli varslet, må vurderes konkret i den enkelte sak. Statsforvalteren vurderer at kommunens rutiner jf. oppl. § 9 A-4 andre ledd gjenspeiler dette, og at skolen følger opp denne rutinen i praksis, selv om det ikke er omtalt i noen av skolens dokumenter. Hverken kommunen eller skolen omtaler tidsperspektivet i rutineene for saker som er vurdert som

alvorlige tilfeller. Statsforvalteren vurderer at også i slike saker må rektor vurdere videre varsling i den enkelte sak konkret.

Når det gjelder varsling knyttet til oppl. § 9 A-5 ser Statsforvalteren at kommunen gir føringer for tidsperspektivet, ved at det skal varsles straks. De samme rutinene er omtalt på skolens nettside.

Barnets beste er viktig moment i vurderingen om hvor raskt det skal varsles. Skolens dokumenter omtaler ikke dette spesifikt, men har flere steder i handlingsplanen vist til at elevens stemme alltid skal høres og at elevene skal tas med underveis, uansett. Barnets beste er også trukket frem i dokumenter og intervjuer med skoleeier. Statsforvalteren vil kommentere punktet i handlingsplanen som viser til at ansatte skal undersøke før det varsles. I skolemiljøsaker skal det varsles når det oppstår en mistanke. Å ha en skriftlig rutine som sier at ansatte skal undersøke også før det varsles, kan medføre en fare for at det ikke varsles raskt nok. Dersom den ansatte allerede har en mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, bør rutinen uansett være å varsle før man undersøker.

Statsforvalteren har ingen dokumentasjon som kan bekrefte eller avkrefte om det varsles i tide til rektor eller skoleeier, utover det vi har blitt fortalt gjennom intervju. Av elevsakene vi er gjort kjent med, er det uklart hvordan varslingen er vurdert i den enkelte sak. Det er gjennom bestemmelsene om aktivitetsplikten forventet at skolene har løsninger og rutiner for når varslingen skal skje. Informasjonskanalen de ansatte har for å innhente informasjon om forventede rutiner, TAVLA, er også utilgjengelig for enkelte, og oppleves i dag heller ikke som et verktøy de ansatte oppsøker for å innhente informasjon om varslingsplikten.

Fordi det ikke er dokumentert er det også vanskelig for Statsforvalteren å etterprøve at de ansatte varsler i tide. Enkelte skriftlige dokumenter etterlater også tvil om varslinger skjer i et tidsspenn som er til barnets beste. Det er også viktig for eleven, og til dens beste, å være informert om at en sak er varslet videre til rektor. Dette er en rutine som kan forventes å være på plass, ikke minst i lys av elevens rettigheter. Samtidig uttrykker samtlige vi intervjuet på skolen at de varsler så snart som det oppleves mulig.

På bakgrunn av lite informasjon om hvor raskt de ansatte varsler, velger Statsforvalteren å ikke konkludere på dette punktet.

Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer ikke på spørsmålet om de ansatte på skolen varsler i tide.

Dokumenterer organisasjonen varsling?

Observasjon

Dokumentet «Elevens rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt» er tilgjengelig på TAVLA for ansatte og ledere i Oslo skolen. Her står det at *skolen skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten*. Dokumentet «Aktivitetsplikten oppl. 9A» viser også til at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Kommunen har som nevnt sendt ulike logger til tilsynsteamet som viser at den dokumenterer at det varsles i enkeltsaker. Eksemplene vi har tilgang til viser at kommunen mottar både saker som kommunen har definert som alvorlige tilfeller, og hendelser der ansatte er sagt å ha krenket en

elev. I intervju med ansatte i kommunen viste de til at de ikke var kjent med at det var kommet varsler som omhandler at ledere på en skolehar krenket en elev. Det ble også sagt at grunnskoledirektørene fikk egen oversikt over varsler som var kommet på deres skoler, og at avdelingsdirektører og divisjonsdirektører også ble holdt informert.

Skolene og kommunen benytter arkivsystemet Websak. Etaten informerte i intervju at Websak skal brukes som varslingskanal til skoleeier, og erstatte bruken av e-post. Kommunen informerte videre at denne endringen hverken er ferdigstilt eller implementert. Arbeidet er initiert etter blant annet tilsyn fra Kommunerevisjonen.

Rektor uttrykte i intervju at det er vanskelig å dokumentere varslinger i Websak, særlig fordi det er få ansatte som har tilgang til systemet. I tillegg uttalte flere av de vi snakket med at det er uklart hva som er arkivverdig i skolemiljøsaker. Websak oppleves heller ikke som et verktøy for løpende dokumentasjon, fordi dokumenter som ble lagt inn automatisk omgjøres til Pdf-fil. Dokumenter i prosess, for eksempel skolens egne notater, kunne derfor bli misforstått av foresatte som ønsket innsyn i eget barns mappe. Statsforvalteren ble i intervju med både skole og kommune, informert om at flere ansatte, inkludert lærerne, ikke har tilgang til Websak, noe som kunne være utfordrende for å få til dokumenteringen.

Ansatte som vi snakket med på skolen, fortalte at de varslet rektor både muntlig og skriftlig. Lærere ga eksempler på at skriftlige varsler kunne være henvendelser som kom på e-poster fra foresatte, og som lærer varslet om. Disse ble dokumentert skriftlig. Det ble sagt av flere at skolen ikke har en rutine for hvordan varsler skal dokumenteres, men at den enkelte har egne måter å løse hvordan det ble dokumentert i skolemiljøsaker, også knyttet til varslings.

Som eksempel gjorde sosiallærere stikkordsnotater i forbindelse med ulike møter, for eksempel i forbindelse med elevhalvtimen. Rektor mottok også referat etter SOSmøter, som ble avholdt annenhver uke. Som nevnt har Statsforvalteren mottatt referat fra SOSmøte.

Vurdering

Internkontrollens bestemmelser omtaler at hva som er nødvendig for kommunen å dokumentere, må den vurdere ut fra risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter, og ut fra målet med internkontrollen som er å sikre regelverksetterlevelse. Opplæringsloven § 9 A-4 har også et eget krav til dokumentasjon av aktivitetsplikten. Opplæringsloven stiller utover dette ingen formkrav til varslene. Skolene må likevel ha løsninger og rutiner for hvordan varsler dokumenteres, enten gjennom føringer fra skoleeier, eller på den enkelte skole.

Statsforvalteren vurderer at kommunens dokumenter har tydeliggjort for skolene at det skal dokumenteres i tråd med aktivitetsplikten. Videre vurderer vi at kommunen administrativt selv dokumenterer de sakene som de blir informert om, og som er konkrete saker som følges opp etter aktivitetsplikten. Kommunen dokumenterer også veiledningssaker og øvrige henvendelser.

Av dokumentene Statsforvalteren har mottatt i forbindelse med tilsynet kan vi ikke se at skolen har omtalt rutiner for å dokumentere varslingsplikten, i tillegg opplyser de ansatte på skolen at de har ulike løsninger for hvordan varsler dokumenteres. Både kommunen og skolen har uttrykt at arkivsystemet Websak, som kommunen har bestemt skal benyttes for dokumentering, ikke er tilstrekkelig, da tilgangen til systemet vanskeliggjør at hensikten med systemet utnyttes godt nok.

Kommunen har ifølge skolen heller ikke gitt føringer for hva som skal dokumenteres, og av hvem, noe som vanskeliggjør arbeidet for skoleansatte ytterligere.

Oslo kommune er den største kommunen i landet. Systemene som kommunen velger for administrasjon og for skole, har stor utstrekning. Slik Statsforvalteren forstår dagens system er det i stor grad overlatt til den enkelte skole, og kanskje også til den enkelte ansatte, hva denne ser som nødvendig å dokumentere. Det mener Statsforvalteren ikke er et system som i tilstrekkelig grad sikrer regelverksetterlevelse for alle kommunens skoler.

Statsforvalteren vurderer av den grunn at kommunen ikke har rutiner for å dokumentere hva som er gjort for å oppfylle plikten til å varsle i den enkelte saken.

Konklusjon

Oslo kommune har ikke en rutine som i tilstrekkelig grad sikrer at de ansatte dokumenterer hva som er gjort for å oppfylle plikten til å varsle, i den enkelte saken.

Har kommunen rutiner for at skoleeier og skolen undersøker slik det med rimelighet kan forventes?

Observasjon

Oslo kommune har, som nevnt under kapittelet om varsling, utviklet intranettsiden TAVLA som informasjonsplattform for å gjøre ansatte og ledere kjent med rutiner på skolemiljøområdet. På TAVLA ligger også rutiner som omhandler opplæringsloven kapittel 9 A, og herunder dokumenter med informasjon om undersøkelsesplikten i skolemiljø saker.

Kommunen skriver i sin utredning til Statsforvalteren at for å forebygge avvik legger Utdanningsetaten ut informasjon og veiledning på dette nettstedet. Skoleeier har en forventning om at ansatte og ledere holder seg orientert om innholdet på TAVLA. Videre ble det sagt i flere intervjuer at skoleeier forventer at ledelsen på skolene holder de ansatte orientert om informasjonen på TAVLA. Rektor får påminnelser om dette i ulike fora. Ledelsen og flere ansatte på skolen og Aktivitetsskolen AKS bekreftet i intervjuet at de er kjent med TAVLA, og det ble sagt at ledelsen på skolen orienterte de ansatte om innholdet på TAVLA ved å sende de lenke til informasjon til intranettsiden. Det kom også frem at ikke alle var like godt kjent med informasjonen som var tilgjengelig på TAVLA, selv om det var en forventning om det. Alle ansatte var heller ikke kjent med at det var en forventning om at de ansatte skulle følge med på informasjonen som lå der.

Skoleeier har utarbeidet dokumentet «Elevens rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt». Dokumentet er gjort tilgjengelig på TAVLA for ansatte og ledere i Osloskolen. I dokumentet vises det til skolens aktivitetsplikt, herunder plikten til å undersøke. Når det gjelder føringer for hvordan undersøkelser skal gjennomføres står det i dokumentet at *involverte elever skal høres*.

Skoleeier formidlet i intervjuet at de forventer at skolene har rutiner for hvordan de skal undersøke skolemiljø saker. Uranienborg skole har, som nevnt, utarbeidet en handlingsplan «Uranienborg skoles handlingsplan for et trygt, godt og inkluderende miljø». I handlingsplanen står det at ledelsen umiddelbart innkaller til samtaler med de berørte parter, hver for seg i saker

der elever ikke har det trygt og godt. Videre fremgår det at skolen sikrer at elevens subjektive opplevelse blir lagt til grunn for skolens arbeid gjennom elevsamtaler og kommunikasjon med foreldre/foresatte. Det står også at elevens stemme alltid skal høres og at skolen følger opp innhentet informasjon *gjennom videre kommunikasjon med alle berørte parter, hver for seg*.

Utover det ovennevnte har ikke Statsforvalteren fått oversendt rutiner som sier noe om hvordan undersøkelser bør foregå og hva de skal inneholde, hverken fra kommunen eller skolen.

Det kom frem under intervjuene at skolens ansatte snakker med eleven som opplever seg krenket eller ikke har det trygt og godt, i undersøkelsesfasen. Videre ble det sagt at de ansatte snakker med de som anklages for å ha krenket, siden disse kan ha forskjellige versjoner. Ansatte snakker også med alle andre elever som blir nevnt og med lærerne til elevene. I intervjuene ble det sagt at ansatte alltid tar kontakt med foreldrene til eleven som opplever seg krenket og inviterer til et møte med de det gjelder. Det kom også frem at ansatte så på klassen som helhet og på andres rolle i konflikten, samt at de ofte satte inn assistenter for å følge ekstra med.

I intervjuene ble det formidlet at hensikten med undersøkelsene var å komme til bunns i bakenforliggende årsaker og hvilke prosesser som kan ligge bak en mobbesituasjon. Videre ble det sagt at de ansatte brukte mye tid på undersøkelsesfasen, herunder på å snakke om den informasjonen som kom frem, for å forstå situasjonen, slik at de fikk et klart og tydelig bilde på hva som hadde skjedd. Deretter ble de ansatte enige om hvordan de skulle gå frem videre. I intervju kom det også frem at der skolen setter i gang strakstiltak, og de ser at de bommer på tiltakene etter flere undersøkelser, endrer de tiltakene underveis. Det ble også sagt at i tilfeller der ansatte trenger mer tid til undersøkelser meldes saken til SOSmøtene og sosiallærerhalvtimen, der blant annet gode undersøkelsesmetoder blir diskutert. Rektor informerte også om at skolen dette året har startet miljøteam. Møtene gjennomføres en gang i måneden. I disse møtene deltar blant annet bydelspsykolog og bydelsterapeut. I møtet kan vanskelige saker drøftes anonymt. Ved behov kan ansatte fra barnevern eller psykolog tilby seg å være med i klassen eller veilede lærerne. Det kom frem under intervjuene at skolen har hatt noen foredrag fra barnevernet, psykolog og mobbeombudet i Oslo i kollegiet om hva ansatte bør se etter i skolemiljøsaker. De ansatte gir dessuten tips til hverandre i de ovennevnte møteforaene.

Det ble i intervju formidlet at barnets beste er en viktig del av undersøkelsen, herunder at barnet får uttale seg om hva som har skjedd og hva som kan gjøre det bedre. Videre ble det sagt at det ligger informasjon på TAVLA om barnets beste, og at det er gjennomført opplæring i barnets beste fra Utdanningsdirektoratet for alle i Osloskolen.

I intervjuene kom det frem at elever blir hørt i skolemiljøsaker. Videre sa rektor at skolen det siste halve året har blitt mer observante på at de ikke må glemme å høre elevens versjon, som ofte kan være annerledes enn foreldrenes. Skoleeier formidlet at de oppfattet at skolene var flinke til å høre elevene, men at de ikke var like flinke til å dokumentere at det ble gjort. Utdanningsetaten opplyste at de var i ferd med å lage en mal for elevsamtale som skal hjelpe skolen å dokumentere disse samtalene. Det kom frem under intervjuene at de ansatte var klar over at de skulle ta hensyn til elevens subjektive opplevelse og at elevstemmen er viktig i skolemiljøsaker.

Statsforvalteren har mottatt elevmapper fra skolen som gjelder skolemiljø med aktivitetsplaner. Hver aktivitetsplan inneholder et avsnitt om undersøkelse i saken. Planene viser at skolen har gjort undersøkelser i form av samtaler med involverte elever, foreldre og medelever/venner. Aktivitetsplanene viser også at skolen bruker observasjon som metode og at skolen samarbeider med andre instanser i enkelte saker. Det er ikke dokumentert i alle aktivitetsplaner at eleven i saken er hørt.

Statsforvalteren viser også til to oversendte vedtak om skolemiljø fra Statsforvalteren der det er gitt regelverksbrudd på undersøkelsesplikten. I begge våre vedtak fremgår det at vi savner en grundigere og bredere undersøkelser for å få frem fakta og bakenforliggende årsaker i sakene med tanke på de opplevelsene og kontekstene elevene er i. Det går også frem av ett av vedtakene at eleven ikke er tilstrekkelig hørt i sin egen sak. Dokumentasjonen fra skolen i saken inneholder heller ikke barnets-beste-vurderinger.

I saker der ansatt er involvert i krenkelse står det i dokumentet «Elevens rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt» at *Overfor den ansatte som står bak krenkelsen, er det viktig at skolen håndterer påstanden i henhold til det arbeidsrettslige rammeverket (lov, tariffavtale, personalreglement osv.) Utdanningsadministrasjonen bistår med veiledning i disse sakene.*

Det kom frem under intervju at rektor undersøker saker der det er mistanke om at ansatte krenker elever og at undersøkelsene består av samtaler. Videre ble det sagt at skolen ikke hadde hatt denne type saker de siste årene. I intervjuene ble det sagt at ikke alle ansatte er kjent med hvordan saken undersøkes der det er mistanke om at en ansatt står bak krenkelsene. Statsforvalteren har ikke fått oversendt ytterligere rutiner eller praktiske eksempler fra skolen som viser hvordan skolen sikrer at det gjennomføres undersøkelser som med rimelighet kan forventes i disse sakene.

Hva gjelder saker der det er mistanke om at en i ledelsen krenker en eller flere elever, skriver kommunen i sin redegjørelse til Statsforvalteren at rutinen er at Utdanningsetaten tar kontakt med den som har varslet skoleeier. Utover dette har Statsforvalteren ikke fått oversendt rutiner som viser hvordan skoleeier sikrer at det gjennomføres undersøkelser som med rimelighet kan forventes i disse sakene. I intervju med skoleeier ble det sagt at Utdanningsetaten ikke har en fast fremgangsmåte for hvordan de undersøker dersom en i skolens ledelse krenker. Videre ble det sagt at det vil være naturlig å koble inn Juridisk avdeling i disse sakene og at skoleeier undersøker saken.

Det kom, som nevnt, frem under intervjuene at skolene kan henvende seg til kommunen i skolemiljø saker der de har behov for hjelp. I kommunens redegjørelse til Statsforvalteren går det frem at Utdanningsadministrasjonen tar direkte kontakt med rektor for å innhente ytterligere informasjon om saken og drøfter om skolen har behov for bistand for å løse utfordringene i saken. Statsforvalteren har fått oversendt «Oversikt over henvendelser til midlertidig team». Her går det frem at skoleeier har fått noen henvendelser der skoler ber om hjelp til å undersøke bedre, gjennomføre samtaler med eleven og gjennomføre observasjoner. Vi har også fått kopi av eksempler på veiledning fra skoleeier der skolene tar kontakt. Konkrete undersøkelser skoleeier har bidratt med i denne forbindelse er ikke ytterligere dokumentert.

Vurdering

Skoleeiers og skolens rutiner for undersøkelser må sikre at alle saker blir tilstrekkelig undersøkt. Rektor må følge opp at de som jobber på skolen undersøker i samsvar med fremgangsmåten, dersom rektor ikke selv undersøker sakene. Skolen og skoleeier må sørge for at det innhentes nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd om én eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Undersøkelsene må få frem hva som ligger bak elevens/elevenes opplevelse. Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Retten omfatter alle elever som er direkte påvirket eller involvert i saken.

Statsforvalteren vurderer at kontaktlæreren i samråd med sosiallærer og undervisningsinspektør undersøker saken, og at hensikten med undersøkelsen er å finne ut bakgrunnen for elevens opplevelse og hva i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Statsforvalteren mener videre at skolens undersøkelsesmetoder som samtaler og møter med involverte elever og foreldre, samt observasjoner er egnede metoder for å få frem elevens opplevelse, fakta om situasjonen og hva som ligger bak elevens opplevelse. I lys av skolens rutiner, aktivitetsplaner og vedtak fra Statsforvalteren vurderer vi likevel at undersøkelsesmetodene som brukes ikke alltid er tilstrekkelige for å få frem bakenforliggende årsaker i sakene. Vi vurderer derfor at skolen må utvide sin metodebruk der det er behov for det. Særlig gjelder dette saker der klasse- og skolemiljøet er en medvirkende faktor og der utryggheten bunner i relasjonelle og kontekstuelle forhold i og utenfor skolen, og som påvirker elevens skolemiljø.

Statsforvalteren har ikke fått tilsendt dokumentasjon på gjennomførte undersøkelser som for eksempel referater fra samtaler og observasjonslogger. På bakgrunn av aktivitetsplanene og intervjuene vurderer Statsforvalteren at det gjennomføres undersøkelser, men ser at rutinene for å sikre brede og grundige nok undersøkelser mangler. Det er videre lite synlig hvordan resultatene fra undersøkelsen får fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan han eller hun opplever skolemiljøet.

Det er Statsforvalteren inntrykk at Oslo skolen har fokus på at elever skal høres i sine saker. I lys av innsendte dokumentasjon og intervjuer vurderer Statsforvalteren at det også er gitt føringer fra kommunen og skolen på at elever skal høres i skolemiljø saker. På bakgrunn av innsendte aktivitetsplaner og Statsforvalterens vedtak i enkeltsaker er det likevel vår vurdering at det ikke alltid fremkommer at eleven saken gjelder alltid blir hørt. Vi vurderer det som positivt at skoleeier er i ferd med å utarbeide en mal for slike elevsamtaler. Dette kan bidra til å sikre elevens rett til å bli hørt i skolemiljø saker de er involvert i.

Statsforvalterens undersøkelser viser at rektor selv håndterer saker der det er mistanke om at ansatte krenker en eller flere elever, og at ledelsen kan be om bistand fra Utdanningsetaten for å undersøke disse sakene ved behov. Det er likevel Statsforvalteren inntrykk at ikke alle ansatte i skolen er kjent med denne hvordan det skal undersøkes i disse sakene. Det er også vår vurdering at det ikke er utarbeidet en rutine fra skoleeier og skolen for hvordan disse sakene skal undersøkes. Statsforvalteren har forstått at skolen ikke har hatt slike saker i nyere tid. Vi vil

påpeke at skoleeier og skolen likevel må ha en omforent fremgangsmåte for å sikre at slike saker blir håndtert i tråd med lovverket når dette oppstår.

Hva gjelder saker der det er mistanke om at en leder står bak krenkelsen er det skoleeier som plikter å ha en innarbeidet rutine/prosedyre for undersøkelser. Oslo kommune har riktignok noen rutiner for hvordan skolemiljøsaker som omhandler ansatte skal håndteres og hvilke avdelinger som kan involveres, men det er Statsforvalterens vurdering at fremgangsmåten ikke er tilstrekkelig og ikke gir gode nok føringer for hvordan disse sakene skal undersøkes og hvordan elever som er involvert skal høres i sine saker. Statsforvalteren vurderer at skoleeier må utarbeide en rutine for å undersøke i saker der det er mistanke om at ledelsen i skolen krenker en eller flere elever.

Det er Statsforvalteren inntrykk at skoleeier har forventninger til at skolene skal utarbeide egne rutiner for håndtering av skolemiljøsaker. Statsforvalterens vurdering er at skoleeier ikke har gitt tydelige føringer når det gjelder hvilke rutiner skoleeier forventer at skolene skal ha når det gjelder hva som skal undersøkes og hvordan det skal undersøkes i skolemiljøsaker. Skoleeiers føringer må sikre at skolens undersøkelser både er brede og grundige, slik at de gir et godt grunnlag for treffsikre problembeskrivelser og tiltak.

I lys av det ovennevnte vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke har tilstrekkelig rutiner for å sikre at skolen og skoleeier gjennomfører undersøkelser som med rimelighet kan forventes i skolemiljøsaker der det er mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt. Videre er det vår vurdering at kommunen ikke har tilstrekkelig rutiner for at skolen og skoleeier gjennomfører undersøkelser som med rimelighet kan forventes i skolemiljøsaker der det er mistanke om at en ansatt krenker en eller flere elever. Det er også vår vurdering at kommunen ikke har tilstrekkelig rutiner for at skoleeier gjennomfører undersøkelser som med rimelighet kan forventes i skolemiljøsaker der det er mistanke om at en i skolens ledelse krenker en eller flere elever.

Konklusjon

Oslo kommune har ikke tilstrekkelige rutiner for at skolen og skoleeier gjennomfører undersøkelser som med rimelighet kan forventes.

Er det tydelig hvem som skal undersøke i skolemiljøsaker?

Observasjon

Statsforvalteren har mottatt dokumenter der det fremgår hvem som skal undersøke skolemiljø saker. I dokumentet «Elevens rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt» står det at det er *skolen* som skal undersøke i skolemiljøsaker, både saker der det er mistanke om at en elev krenker en annen elev og der ansatte er mistenkt for å stå bak krenkelsen. Under overskriften «Skjerpet aktivitetsplikt» heter det at *Utdanningsadministrasjonen bistår med veiledning i disse sakene.*

I dokumentet «Aktivitetsplikten – plikten til å varsle» går det frem at det er rektor som er ansvarlig for at varsler blir fulgt opp med undersøkelser i skolemiljøsaker. Videre står det at som en del av skolens systematiske arbeid er det *naturlig å ha en prosedyre for (...) hvordan et varsel skal følges opp.*

I skoleeiers notat «Rutinebeskrivelse ved varsling av alvorlige saker § 9 A-4 og § 9 A-5» står det at områdedirektør raskt tar kontakt med rektor /melder og avklarer om det er behov for støtte i oppfølging av saken. Videre informeres det at områdedirektør har ansvaret for at skolen får nødvendig bistand, og for å være behjelpelig med å etablere samarbeid med øvrig støtteapparat som justeam, læringsmiljøteam eller andre.

Skoleeier har, som nevnt, oversendt dokumentet «Varsling opplæringsloven 9A». Under overskriften «Plikt til å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller» heter det: *Ved varsling kan Utdanningsadministrasjonen, ut fra behovene i den enkelte sak, gi faglig bistand til skolene gjennom enheter som læringsmiljøteamet, Ambulant team og kompetanseenheter på spesialskolene. Også andre støttefunksjoner/avdelinger vil kunne kobles på som PP tjenesten(...), juridisk seksjon (...) og Avdeling for elevforvaltning og planlegging (...).* Under overskriften «Plikten til å varsle skoleeier dersom en som arbeider på skolen krenker elev» står det at Utdanningsetaten ved Avdeling for personal og administrasjon, kan gi skolen bistand i å vurdere om den aktuelle hendelsen er av en slik art at den må følges opp som en personalsak, herunder mulig reaksjonsform. Videre går det frem at det også kan være aktuelt med annen type bistand fra ulike enheter og avdelinger i Utdanningsetaten knyttet til skolens oppfølging av elevens psykososiale miljø og eventuelt behov for at områdedirektør oppnevner en settorektor.

Skolen har, som nevnt, utarbeidet en handlingsplan for et trygt, godt og inkluderende skolemiljø. Her fremgår det at *Alle ansatte skal undersøke ved mistanke eller kjennskap om krenkelse.* Videre står det at den som oppdager/ser krenkelser, utestenging og mobbing skal undersøke saken selv, før den meldes videre til den i ledelsen som er tilgjengelig, ved å ta direkte kontakt. Det går ikke frem av planen hvem som skal undersøke saken etter at saken er varslet til ledelsen. I handlingsplanen ligger det også informasjon om at alle trinn har ukentlige, timeplanfestede møter med sosiallærere. Her kan elevsakene drøftes, og det kan gis bistand av sosiallærere. Skolen har også SOSmøter annenhver uke der elevmiljøet på trinnene løftes frem og drøftes. Her deltar sosiallærerne, karriereveileder/rådgiver, helsesykepleier og ledelsen.

Skolen har, som nevnt, publisert presentasjonen «Trygt og godt skolemiljø. Skolens ansvar i forbindelse med krenkelser, som mobbing og trakassering» på sin hjemmeside. Under overskriften «Skjerpet aktivitetsplikt – elev som krenker elev» heter det: *Ved mistanke om/kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal skolen snarest mulig undersøke saken.*

Statsforvalteren har mottatt aktivitetsplaner fra skolen. Hver aktivitetsplan inneholder et avsnitt om undersøkelse i saken. Planene viser at sosiallærere, kontaktlærere, inspektør, miljøterapeut og assisterende rektor kan være involvert i undersøkelsesfasen. I enkelte saker går det hverken frem hvem på skolen som iverksetter og/eller undersøker disse sakene.

Det kom frem under intervjuene at de ansatte ikke visste om skoleeier hadde gitt noen føringer for hvem som skulle iverksette undersøkelser i skolemiljø saker. Det ble videre sagt at undersøkelsen gjøres av skolens ansatte i samarbeid. Det kom også frem i intervjuene at den ansatte undersøker saker i tilfeller der den ansatte er i tvil om det dreier seg om en 9 A-sak eller ikke. Klare og tydelige mobbesaker eller 9 A-saker blir varslet direkte til rektor uten forundersøkelser. Det kom videre frem at sosiallærere og inspektør i hver avdeling jobber tett i

undersøkelsesfasen. Disse tar innledningsvis kontakt med læreren til eleven, og de blir i samarbeid enige om hvem som skal snakke med eleven. Dette er som regel den som har best relasjon til eleven, og kan være lærer eller sosiaallærer. Det kom også frem av intervjuene at det kan settes inn assistent som følger ekstra med i undersøkelsesfasen. Videre ble det sagt at skolens ansatte også samarbeider med helsesykepleier og AKS i denne fasen.

I intervjuene ble det informert om at skolen de siste årene ikke har hatt saker der det har vært mistanke om at en ansatt har krenket elever. Det ble videre formidlet at rektor undersøker i saker der det er mistanke om at ansatte krenker elever, men det ble også sagt at ikke alle ansatte var kjent med skolens fremgangsmåte for undersøkelser i disse sakene. Videre kom det frem at ansatte ikke var kjent med hvem som undersøker skolemiljøsaker i tilfeller der leder var mistenkt for å ha krenket en eller flere elever. Ansatte trodde at skoleeier hadde rutiner for dette, men opplyste at det ikke er lagt frem informasjon om dette for de ansatte på skolen.

Kommunen sa i intervjuer at skolens ledelse kan ta kontakt med det midlertidige skolemiljøteamet i Utdanningsetaten i alle typer saker der elever av ulike grunner ikke har et trygt og godt skolemiljø, og skolen har behov for veiledning eller hjelp. Det ble også sagt at avhengig av sakens innhold kunne både Læringsmiljøteamet og Jussteamet bli involvert. Rektor ved Uranienborg skole sa i intervjuet at hun ikke lenger var sikker på hvem hun kan kontakte i skolemiljøsaker, og hun er også usikker på hvilken bistand hun kan få.

Hva gjelder saker der det er mistanke om at en i ledelsen krenker en eller flere elever, skriver kommunen i sin redegjørelse til Statsforvalteren at rutinen er at Utdanningsetaten tar kontakt med den som har varslet skoleeier. Utover dette har Statsforvalteren ikke fått oversendt rutiner som beskriver hvem som undersøker saker der en i skolens ledelse er mistenkt for å krenke en eller flere elever. Under intervju med skoleeier ble det sagt at Utdanningsetaten ikke har en skriftlig rutine på hvem som undersøker disse sakene. Videre ble det sagt at det vil være naturlig å koble inn Juridisk avdeling i disse sakene og at skoleeier undersøker saken.

Vurdering

Statsforvalteren ser at kommunen via TAVLA informerer om at det er skolen som skal undersøke i saker der det er mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Det er også vårt inntrykk at skolen er kjent med at det er de som skal undersøke saker der det er mistanke om at en elev krenkes av en annen elev, eller der eleven av andre grunner ikke har det trygt og godt og i saker der det er mistanke om at en ansatt krenker en elev. Det er rektor som har ansvaret for at slike undersøkelser gjennomføres.

Det er Statsforvalterens vurdering at skoleeier gjennom rutinene på TAVLA og gjennom andre kanaler ikke gir tydelige føringer for hvem som skal iverksette og gjennomføre undersøkelser i saker der en i ledelsen ved skolen er mistenkt for å ha krenket en eller flere elever. Vi kan ikke se at skolens ansatte er gjort kjent med hvem som undersøker i saker der det er mistanke om at en i ledelsen har krenket en eller flere elever.

Statsforvalteren ser at skolens handlingsplan beskriver at alle ansatte skal undersøke ved mistanke eller kjennskap til krenkelser, og at den som oppdager krenkelsen også skal undersøke før det varsles til ledelsen. Videre ser vi at handlingsplanen mangler informasjon om hvem som

skal undersøke i etterkant av at saken er varslet til ledelsen. I lys av intervjuene er det likevel vårt inntrykk at det i praksis er sosiallærer og avdelingsleder i samarbeid med kontaktlærer som iverksetter og gjennomfører undersøkelser i aktivitetspliktens forstand, etter at saken er varslet til ledelsen, og at dette er kjent praksis for de ansatte og ledelsen.

Skolens handlingsplan skiller ikke mellom undersøkelser der eleven krenkes av andre elever eller eleven krenkes av en ansatt på skolen. I lys av intervjuene er det likevel vårt inntrykk at skulle skolen få saker der ansatte krenker, ville saken bli undersøkt av rektor.

Dersom en i ledelsen krenker en elev, er det vår oppfatning etter intervjuene at de ansatte var usikre på hvem de skulle kontakte hos skoleeier. Det er vår vurdering at skoleeier ikke har gitt tydelige føringer for hvem som skal iverksette og gjennomføre undersøkelser i skolemiljøsaker, der det er mistanke om at en i skolens ledelse har krenket en elev. Vi fikk i tilsynet inntrykk av at kommunen ikke hadde hatt saker der en i ledelsen var mistenkt for å krenke en elev. Statsforvalteren vil her understreke at kommunen også må ha en felles fremgangsmåte for hvordan skoleeier skal håndtere fremtidige saker. Herunder må det fremgå hvem som konkret skal undersøke saken.

Konklusjon

Oslo kommune har ikke gjort det tydelig hvem som skal iverksette og gjennomføre undersøkelser i skolemiljøsaker dersom noen i skolens ledelse krenker.

Undersøkes skolemiljøsaker raskt nok?

Observasjon

Oslo kommune har, som nevnt, utarbeidet dokumentet «Elevens rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt». Dokumentet er gjort tilgjengelig på TAVLA for ansatte og ledere i Osloskolen. Her står det *Skolen skal raskt undersøke saken*. Dokumentet gjelder tilfeller der elever og ansatte er mistenkt for å stå bak krenkelse av elever eller eleven av andre grunner ikke har det trygt og godt.

I notat om «Rutinebeskrivelse ved varsling av alvorlige saker § 9 A-4 og § 9 A-5» står det at områdedirektør raskt tar kontakt med rektor /melder og avklarer om det er behov for støtte i oppfølging av saken. Dette skjer normalt samme dag.

Kommunen har ikke gitt føringer for tempoet i undersøkelser utover det ovennevnte.

I presentasjonen «Trygt og godt skolemiljø. Skolens ansvar i forbindelse med krenkelser, som mobbing og trakassering» heter det at skolen snarest mulig skal undersøke saker der elever står bak krenkelser. Under overskriften «Skjerpet aktivitetsplikt – elev som krenker elev» heter det *Ved mistanke om/kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal skolen snarest mulig undersøke saken*.

Det går frem av skolens handlingsplan at ansatte skal undersøke saken selv, før ledelsen varsles. Under overskriften «Hvordan følger ledelsen opp varsling?» står det blant annet at skolen *Innkaller så umiddelbart til samtaler med de berørte parter, hver for seg*.

Statsforvalteren har, som nevnt, fått oversendt elevmapper med dokumentasjon tilknyttet skolemiljøsaker. I en elevmappe er det i to aktivitetsplaner informert om at skolen har brukt 4 og 11 dager til å undersøke sakene. I de resterende elevsakene går det ikke frem hvor raskt undersøkelsene ble iverksatt og gjennomført.

Statsforvalteren viser også til to oversendte vedtak om skolemiljø fra Statsforvalteren der det er gitt regelverksbrudd på undersøkelsesplikten. I våre vedtak fremgår det at skolen burde iverksatt og gjennomført undersøkelser raskere.

Det kom frem under intervjuene at undersøkelser settes i gang snarest. Det ble videre sagt at ansatte på bakgrunn av mistanke og alvorlighetsgrad undersøkte saken selv før disse ble varslet til assisterende rektor/mellomledere/sosiallærer. Andre saker ble på grunn av sakens alvorlighetsgrad varslet direkte til rektor uten forundersøkelse. Det kom fram under intervjuene at skolen hadde en sak som enda ikke var undersøkt, siden den involverte eleven hadde så mye fravær.

Rektor opplyste i intervju at hun hadde en forventning om at undersøkelsene ble satt i gang samme dag som de fikk mistanke eller kjennskap til krenkelsen, og at hun skulle ha tilbakemelding på at dette var gjort. Det ble også sagt at skolen ikke rakk å gjøre alle undersøkelser samme dag, men de prioriterte å gjennomføre samtaler med eleven og foreldrene. Som nevnt, har skolen satt av timeplanfestet tid til sosiallærerhalvtimen og SOSmøter. I intervjuene kom det frem at i tilfeller der ansatte trenger mer tid til å gjennomføre undersøkelser ble saken meldt til SOSmøtene og sosiallærerhalvtimen, der den ble drøftet og diskutert.

Oslo kommune har i intervju informert om at skoleeier ikke har rutiner for hvor raskt undersøkelser skal iverksettes og gjennomføres i saker der skoleeier har undersøkelsesplikt. Skoleeier hadde heller ikke mottatt noen saker der det var mistanke om at en i skolens ledelse har krenket en eller flere elever. Det kom likevel frem under intervjuene at det trolig ville blitt reagert umiddelbart på et varsel der rektor er mistenkt for å ha krenket. Det ble også sagt at det er en del av barnets beste at undersøkelsene gjøres raskt.

Skoleeier formidlet at det er en skoleeierfunksjon å ha både rådgivning og oppfølging når det kommer til skolemiljøsaker. Videre kom det, som nevnt, frem at Læringsmiljøteamet bidrar med hjelp til undersøkelser når skolen ber om det og at dette iverksettes og gjennomføres raskt. Det ble også sagt at det midlertidige Læringsmiljøteamet kunne bistå med hjelp til undersøkelser på dagen eller neste dag når de får melding om saken.

Vurdering

Kommunens og skolens fremgangsmåte for undersøkelse må sikre at alle saker undersøkes snarest. Hvor raskt saken skal undersøkes må vurderes opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Her er hensynet til barnets beste et viktig moment. Når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker, stilles det særlig skjerpede krav til fremdrift i saken. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig.

Statsforvalteren ser at Oslo kommune har lagt ut noe informasjon på TAVLA om hvor raskt undersøkelser skal gjennomføres av skolen. Vi kan likevel ikke se at det er gitt føringer på hvor raskt de ansatte må handle i saker med ulik alvorlighetsgrad, for eksempel krever skjerpet aktivitetssplikt skjerpet tempo. I lys av dette vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke har laget nødvendige prosedyrer og rutiner for hvor rask undersøkelser skal iverksettes og gjennomføres i de ulike type sakene.

Skolen har ikke dokumentert hvor raskt undersøkelser iverksettes og gjennomføres i alle skolemiljøsaker. Det kom frem i intervjuene og i en skolemiljøsak at ansatte iverksetter og gjennomfører undersøkelser raskt, gjerne før det varsels til rektor, og rektor har også en forventning om at undersøkelsene både skal iverksettes og gjennomføres rask. Likevel er det Statsforvalterens inntrykk at skolen også har saker der ansatte har mistanke, men der undersøkelser ikke er iverksatt og gjennomført raskt nok. Eksempel på dette er saker til Statsforvalteren, men kan også være saker der elever har fravær. Det er derfor vår vurdering at skolens fremgangsmåte for hvor raskt undersøkelsen skal iverksettes og gjennomføres ikke er tilstrekkelig til å si at alle undersøkelser i skolemiljøsaker iverksettes og gjennomføres så raskt saken tilsier.

Det er Statsforvalterens inntrykk at skoleeier ikke har mottatt varsler i saker der det har vært mistanke om at rektor har krenket elever. I lys av intervjuene er det Statsforvalterens inntrykk at skoleeier ville iverksatt og gjennomført undersøkelser snarest i tilfeller det er mistanke og kjennskap til at en i skolens ledelse krenker en elev. Statsforvalteren vurderer likevel at skoleeier ikke har fremlagt en tilstrekkelig fremgangsmåte som viser hvor raskt skoleeier ville iverksatt og gjennomført undersøkelser i disse sakene.

I lys av det ovennevnte er det Statsforvalterens vurdering at undersøkelser ikke iverksettes og gjennomføres så raskt saken tilsier.

Konklusjon

Oslo kommune og skolen iverksetter og gjennomfører ikke alltid undersøkelser så raskt som saken tilsier.

Dokumenterer organisasjonen undersøkelser?

Observasjon

I dokumentet «Elevens rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt står det at: *«skolen skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten»*. Utover det ovennevnte har Statsforvalteren ikke fått tilsendt dokumentasjon som viser rutiner og prosedyrer for hvordan undersøkelsesplikten i skolen eller kommunen skal dokumenteres.

I intervjuene ble det uttrykt usikkerhet om hva som skulle dokumenteres og hvordan det skulle dokumenteres i skolemiljøsaker. De vi intervjuet bekreftet at det ikke var en felles måte å dokumentere undersøkelser på og for hvordan undersøkelsene skulle oppbevares på skolenivå. De fleste oppbevarte referater og notater for seg selv. Det ble videre sagt at de i dag er prisgitt hvor god den enkelte lærer er til å holde oversikt over det som er gjort i sin egen klasse og at

skolen på dette området hadde et forbedringspotensiale. Det ble også sagt at ikke alle undersøkelser ble dokumentert.

Rektor meddelte at resultatet av undersøkelsene ligger i aktivitetsplanene og at disse skal være tydelige. Videre svarte rektor at skolen ikke har nedfelt undersøkelser andre steder enn i referater fra elevhalvtime og SOSmøter. Statsforvalteren har mottatt referat fra et SOSmøte. Referatene inneholder ikke informasjon om undersøkelser i enkeltsaker.

Statsforvalteren viser også til et oversendte vedtak om skolemiljø fra Statsforvalteren der det er gitt regelverksbrudd på undersøkelsesplikten. I ett av våre vedtak fremgår det at undersøkelser skal dokumenteres, og det etterlyses dokumentasjon fra undersøkelser i den konkrete saken.

Flere vi snakket med opplyste at aktivitetsplanene ble lagret i Websak, men at de ikke var sikre på hva som var arkivverdig utover dette. De pekte også på at Websak var en utfordring fordi lærerne og assistenter ikke hadde tilgang til arkivsystemet. I intervjuet med rektor kom det også frem at det ikke var bestemt hvem som skulle ha ansvaret for å legge resultater fra undersøkelsene inn i Websak. Skoleeier bekreftet disse utfordringene under intervjuene. Det ble også bekreftet at skoleeier ikke hadde lagt føringer for hva som skal legges i Websak utover det ovennevnte, men at det vil være naturlig å legge inn dokumentasjon og aktivitetsplaner i mappene. I intervju med skoleeier kom det frem at Utdanningsetaten var i ferd med å utarbeide maler som skulle bidra til å gjøre dokumentasjonsarbeidet enklere, men at malene per i dag ikke var ferdigstilte.

Hva gjelder saker der skolens ledelse er mistenkt for å stå bak krenkelsene av en eller flere elever, kom det frem under intervjuene at skoleeier ikke har skriftlige rutiner for hvordan undersøkelser skal dokumenteres og hvordan dokumentasjonen skal oppbevares.

Vurdering

Ifølge bestemmelsen om internkontroll må kravet om dokumentasjon vurderes ut fra risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter, og ut fra målet med internkontrollen som er å sikre regelverksetterlevelse. Opplæringsloven § 9 A-4 stiller krav til at aktivitetsplikten skal dokumenteres. Opplæringsloven stiller utover dette ingen formkrav til varslene. Skolene må likevel ha løsninger og rutiner for hvordan varsler dokumenteres, enten gjennom føringer fra skoleeier, eller på den enkelte skole.

Statsforvalteren ser at skoleeier har en rutine som sier at skolene skal dokumentere aktivitetsplikten. Det er vår vurdering at denne rutinen ikke er tilstrekkelig for å sikre at skolen og skoleeier dokumenterer undersøkelsesplikten siden det ikke fremgår tydelig hva som skal dokumenteres og hvordan det skal dokumenteres.

Det er vårt inntrykk at skoleeier heller ikke har sikret at skolen selv har rutine for å dokumentere undersøkelsesplikten i skolemiljøsaker. Statsforvalteren ser at skolen i hver aktivitetsplan har et avsnitt om undersøkelser og at aktivitetsplanen arkiveres i Websak. Det er likevel vår vurdering at dokumentasjonen på hva undersøkelsene har resultert i er for knapp til å oppfylle formålet med dokumentasjonsplikten. Det kom riktignok frem av intervjuene at de ansatte i skolen noterer og oppbevarer notater hver for seg, men Statsforvalteren har ikke kjennskap til innholdet i disse. Det er også vår oppfatning at ikke alle undersøkelser dokumenteres av ansatte.

Statsforvalteren er kjent med at kommunen har et arkivsystem for oppbevaring av dokumentasjon i skolemiljøsaker, som benyttes av skolene. Det er vårt inntrykk at det ikke er tydelig definert i skolens fremgangsmåte hvem som skal undersøke i skolemiljøsaker, og at dette kan variere fra sak til sak. I lys av dette er det vår vurdering at arkivsystemet ikke i tilstrekkelig grad er gjort tilgjengelig for de som har roller i skolemiljøsaker på skolen, og derfor i liten grad er i bruk blant de ansatte som har en aktiv rolle i undersøkelsesfasen. Det er også vår vurdering at de ansatte i skolen heller ikke er gjort kjent med hva som er arkivverdig og dermed ikke har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av arkivsystemet og hva som er arkivverdig i en skolemiljøsak.

Oslo kommune er stor og kompleks. Av den grunn vurderer Statsforvalteren at det stilles store krav til kommunens og skolens dokumentasjonssystem. Det er vårt inntrykk at skolene i for stor grad overlates til seg selv når det kommer til hvordan dokumentasjonsplikten skal håndteres i skolemiljøsaker. Vi vurderer derfor at kommunens system for dokumentasjon ikke er tilstrekkelig for å sikre regeletterlevelse for skolene i kommunen.

Statsforvalteren vurderer at heller ikke skoleeier har tilstrekkelige fremgangsmåter for å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke, i saker der det er mistanke om at ledelsen på skolen krenker en eller flere elever.

I lys av det ovennevnte er det Statsforvalterens vurdering at skoleeier ikke har tilstrekkelige rutiner for å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke i den enkelte sak.

Konklusjon

Oslo kommune har ikke tilstrekkelige rutiner for å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke i den enkelte sak.

Følger kommunen med på om varslinger og undersøkelser gjennomføres slik de skal?

Observasjon

Statsforvalteren har mottatt dokumentet «Rutine i Utdanningsetaten for å følge opp at kravene i opplæringsloven blir fulgt i grunnskoleopplæringen». Dokumentet er ikke datert og siste revisjon fremgår ikke. Innholdet bygger på opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system.

Dokumentet informerer om at Utdanningsetaten er delegert oppgaven: *å ha et system som gjør at vi kan vurdere om loven blir fulgt (...).* Videre går det frem at *risikostyring og internkontroll skal være integrert i virksomhetsstyringen.* Både etatsledelsen, avdelingsdirektører/områdedirektører og skoler skal bidra inn i risiko- og sårbarhetsvurderinger. Samtidig skal det gjennomføres *jevnlig risiko-vurderinger av utfordringsbildet og måloppnåelse i angjeldende strategisk plan for de ulike organisasjonsenhetene.*

Som nevnt er *trygghet og trivsel for den enkelte elev* sentralt for å nå målene for virksomheten. Det går også frem av dokumentet at avdelingen fortar en helhetlig vurdering av behovet for egne tilsyn/internkontroller minst en gang i året. Videre står det omtalt hvilke avveier kommunen må gjøre i sin risiko- og sårbarhetsanalyse. Dokumentet informerer også om at følgende kilder blir brukt for å vurdere tilstanden i skolene: Elevundersøkelsen – liste fra Fylkesmannen, HMS-årsrapport – årlig postaltilsyn, egne rapporteringer, enkeltsaker og tilbakemelding fra

tilsynsmyndigheten. Videre heter det at Utdanningsetaten har en egen praksis for å følge opp tilsyn fra *Fylkesmannen*, Kommunerevisjonen og egne tilsyn.

Det fremgår av dokumentet at det er etatsledelsen som har ansvaret for å ivareta det strategiske arbeidet og foreta prioriteringer av innsatsområdet ved å sørge for blant annet jevnlig gjennomgang av risikovurdering.

Oslo kommune har oversendt mal på internkontrollplan og utfylt «Internkontrollplan for 2020. Opplæringsloven kapittel § 9A om skolemiljø. Avdeling for pedagogisk utvikling og kvalitet, oppdatert pr. 5.6.2020». I malen skal hver avdeling gi utfordringsbilde på et aktuelt område, gi en kort oppsummering av hvilket område som er valgt og hvorfor. Det skal også gjøres en risikovurdering. Til sist skal det gis en oversikt over igangsatte eksterne tilsyn som avdelingen følger opp, og forventede tilsyn.

Avdeling for pedagogisk utvikling og kvalitet har i vedlagte internkontrollplan valgt ut skolemiljø som ett av de utvalgte områdene. Her står det at: *opplæringsloven § 9 A og skolemiljø er et særdeles viktig område UDA har ansvar for som kan ha alvorlige konsekvenser for enkeltelevne og for læringsmiljøene på skolen.* Det står videre at *lovparagrafen ble endret for noen år siden, og det er særdeles viktig å følge tett opp praksisen ute.* I planen heter det videre at: *PED har vurdert risikoen for at skolene ikke følger opp elevenes rettigheter tilstrekkelig forankret i forliggende kunnskapsgrunnlag, og forslår ulike tiltak for å redusere risikoen.* Utfordringsbildet i planen bygger på følgende opplysninger: *5,8 % av elevene i Elevundersøkelsen høsten 2018 rapporterer om mobbing, i Oslo kommune. Det er varierende kompetanse på skolen for å systematisk sikre alle elevers rett til et trygt og godt skolemiljø, som ivaretar kompleksiteten i sakene og bidrar til å finne gode nok tiltak på system- og individnivå som ivaretar «barnets beste-perspektiv», det er ikke tilstrekkelig ressurser i UDAs støtteapparat til å møte behovet skolene har for bistand til å håndtere krevende saker og til å utvikle nødvendig kompetanse og struktur i skolens forebyggende arbeid, det er risiko for at skolene ikke har god nok kompetanse til å sikre god dialog og godt samarbeid med elever og foresatte i krevende saker, det er en risiko for at skolene ikke har god nok struktur for interne rutiner for avdekking, håndtering og oppfølging av 9 A-saker.*

Oslo kommune har, som nevnt, dokumentert at Utdanningsetaten kan bistå med veiledning i alle typer skolemiljø saker der skolene tar kontakt, herunder om de trenger veiledning/hjelp i varslings- og undersøkelsesfasen. På bakgrunn av sakens karakter og innhold kan ulike støttefunksjoner/avdelinger i Utdanningsetaten bli involvert. I intervjuene kom det også frem at støttetjenesten på bakgrunn av innkomne saker skaffer seg systematisk oversikt over hva skolene etterspør. Det ble bekreftet i intervjuene at det er lett å komme i kontakt med og få hjelp fra skolemiljøteamet og jussteamet. Det ble sagt at skolen har vært i kontakt med jussteamet for å få hjelp til juridiske vanskelige spørsmål i elevsaker som dreier seg om skolemiljø.

Utdanningsetaten opplyste i intervjuet at administrasjonen har innført halvårlige ledersamtaler mellom områdedirektørene og rektorene. Kommunen har oversendt invitasjon til ledersamtale med rektorer. I malen går det frem at ett av temaene var skolemiljø, herunder Elevundersøkelsen, foreldreundersøkelsen og skolens system og arbeid med trygt og godt læringsmiljø. Skolene ble oppfordret til å bruke egenvurderingssystemet RefLex i forkant av

samtalene. Det går ikke frem av referatet at aktivitetsplikten i skolemiljø saker var et av temaene som ble tatt opp med skolen. Dette ble bekreftet i intervjuet med rektor.

Kommunen har oversendt «Oversikt over saker for Statsforvalteren» for perioden 2018 – 2021. Oversikten viser blant annet hvilke aktivitetsplikter skolen har brutt etter at saken har vært til behandling hos Statsforvalteren. Vi har sett på antall saker med brudd på varslings- og undersøkelsesplikten. Kommunen har i oversikten kommentert hvilke aktivitetsplikter eleven har fått medhold i. I 2019 har kommunen lagt inn kommentar om brudd i 35 saker. I 13 av disse sakene ble det gitt brudd på varslingsplikten og i 19 saker ble det gitt brudd på undersøkelsesplikten. I 2020 viser oversikten at det ble gitt brudd i 8 av 8 saker om undersøkelsesplikten, mens det var gitt brudd i 1 sak om varslingsplikten.

Utdanningsetaten opplyste i intervjuet at etaten per i dag har en internkontroll og at det årlig foretas en kontroll på utvalgte områder. Det ble likevel sagt at skoleeier ikke følger opp konkret hvordan varslinger eller undersøkelser gjennomføres på skolene. Videre kom det frem at etaten ikke gjennomfører egne tilsyn eller undersøkelser på dette området. Skoleeier etterspør heller ikke skolene aktivt om dette temaet på andre arealer som ledersamtalen, hverken strukturert eller detaljert. Det er slik Statsforvalteren forstår det hensikten med de nye malene for de halvårlige ledersamtalene, at disse skal fange opp skolenes praksis. I intervjuene kom det frem at malene ikke er helt i bruk ennå. Det ble videre sagt at etaten likevel opplevde å ha mye informasjon om skolene gjennom Elevundersøkelsen, HMS-undersøkelsen, tilsyn fra Statsforvalteren, Kommunerevisjonen og håndhevingssaker hos Statsforvalteren. I intervjuer med skoleeier ble det sagt at neste steg etter opprydding på TAVLA og utarbeiding av maler, er at Utdanningsetaten selv går ut og etterspør.

Det kom frem under intervjuet med Utdanningsdirektøren at Utdanningsetaten i etatsstyringsmøte våren 2020 var enige om at internkontrollsystemet som etaten har i dag ikke er godt nok. Dette er også en av grunnene for at endringer måtte til. Det kom frem under intervju med Utdanningsdirektøren at det gjøres mye godt arbeid i Oslo skolen hver dag, men at skoleeier må bli bedre på å innhente informasjon fra skolene og på å vurdere om praksis er i tråd med regelverket. Videre ble det sagt at i dag får skolene fragmentert hjelp og at det arbeides med å bedre dette.

Det kom frem under intervjuene at skoleeier er kjent med at skolene ikke dokumenterer aktivitetspliktene godt nok. Skoleeier ønsker derfor å ta med krav til dokumentasjonen inn i malen for aktivitetsplanen, som er under utarbeidelse. Videre er det dokumentert at skoleeier har et system for mottak av varsler, men skoleeier var usikker på hvordan de selv dokumenterte og oppbevarte egne undersøkelser.

Vurdering

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven omtaler at kommunedirektøren jevnlig må følge med på områder med risiko for svikt. Det betyr at kommunen jevnlig må innhente informasjon fra skolene. Det går også frem at kommunen må ha et avvikssystem som sikrer at regelverksbrudd både blir rapportert og fulgt opp.

Det er Statsforvalterens vurdering at det stilles høye krav til Oslo kommunes utforming av internkontrollen både når det gjelder struktur og innhold, blant annet på bakgrunn av kommunens størrelse, herunder antall skoler, antall ansatte på ulike nivåer og demografi generelt. Det er også Statsforvalterens vurderingen at lovområdet elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø krever særlig årvåkenhet fra kommunens side i lys av risikoen for regelverksbrudd og konsekvensene det kan få for de involverte.

Statsforvalterens ser at Oslo kommune har et system for internkontroll og at elevenes trivsel er ett av områdene etaten vurderer som mest sentral for å nå målene til virksomheten. Kommunen har selv pekt på risikoen for lovbrudd på området. På bakgrunn av intervjuene er vi enige i at planen ikke i tilstrekkelig grad etterleves når det gjelder *å følge med på områder der det er risiko for svikt* og at kommunen ikke innhenter tilstrekkelig systematisk informasjon om regeletterlevelse i praksisfeltet. Det er vårt inntrykk at Oslo kommune selv ikke opplever internkontrollsystemet som tilstrekkelig på dette området og at internkontrollsystemet per i dag er under revisjon, blant annet med innføring av nye maler for ledersamtaler.

Statsforvalteren ser at kommunen i 2020 har gjort en risiko- og sårbarhetsanalyse på skolens regeletterlevelse på temaet skolemiljø. Det er positivt. Det er likevel vår vurdering at det er vanskelig å se hvilke data og hvilken informasjon skoleeier bygger sine analyser på, foruten Elevundersøkelsen. Statsforvalteren savner at Oslo kommune i sin risiko- og sårbarhetsanalyse bruker tall og data fra eget varslings- og veiledningsmottak jevnlig og systematisk. Vi kan heller ikke se hvordan Oslo kommune systematisk bruker konklusjoner fra saker som har vært til behandling hos Statsforvalteren som håndheavingsmyndighet, til å følge med, og bruke videre i sin risiko- og sårbarhetsanalyse.

Statsforvalteren ser at skoleeier har et system for mottak av varsling, logging og oppfølging i skolemiljø saker. Dette er etter vår vurdering et verktøy som kan bidra til at kommunen både følger med på skolens varslingsplikt og undersøkelsesplikt. Det er vårt inntrykk at varslingsmottaket spør skolene om de har behov for bistand i alle typer skolemiljø saker der skolene tar kontakt. Statsforvalteren er positiv til at kommunen bistår skolene i disse sakene. Det er likevel vår vurdering at systemet per i dag baserer seg på frivillighet og ikke brukes til å fange opp eventuelle avvik i skolene. Det er vårt inntrykk at loggen brukes til å nedtegne hva det varsles om, men at den for eksempel ikke brukes til å etterspørre skolens varslingspraksis, eller hvilke undersøkelser skolene gjør og om varslinger- og undersøkelserne er gjort i tråd med regelverket. I lys av dette vurderer Statsforvalteren at verktøyet er godt nok som et mottak for varsel, men det gir ikke kommunen tilstrekkelig informasjon om hvorvidt skolene varsler og undersøker i tråd med regelverket. Det er, som nevnt over, også vanskelig å se om skoleeier bruker data fra varslingsmottaket i egen risiko- og sårbarhetsanalyse. Det er heller ikke Statsforvalteren inntrykk at skoleeier etterlyser status knyttet til aktivitetsplikten i skolemiljø saker i tilfeller der skoler aldri varsler og/eller ber om hjelp fra Utdanningsetaten.

Statsforvalteren er positiv til at skoleeier har systematisert alle skolemiljø saker som er behandlet av Statsforvalteren som håndheavingsmyndighet. Dette kan etter vår vurdering bidra til at kommunen får oversikt over hvor skolene får flest regelverksbrudd og dermed gi et grunnlag

hvor skolens kompetanse må heves. Det er likevel vanskelig å se om skoleeier bruker disse dataene systematisk til å følge med og videre i egen risiko- og sårbarhetsanalyse.

Oslo kommune har, som nevnt, manglende rutiner og dokumentasjon knyttet til den undersøkelsesplikten kommunen selv har i saker der det er mistanke om at skoleleder står bak krenkelse av en eller flere elever. Det er vårt inntrykk at skoleeier er i ferd med å revidere egne rutiner for undersøkelser, men arbeidet er per i dag ikke ferdigstilt.

I lys av det ovennevnte er det Statsforvalterens inntrykk at kommunen får informasjon om skolens regeletterlevelse med aktivitetsplikten gjennom ulike kanaler, herunder varslingsmottaket og henvendelser om veiledning fra skolene, vedtak fra Statsforvalteren som håndhevingsmyndighet, samt konklusjoner fra eksterne tilsyn og revisjoner. Statsforvalteren ser også at skoleeier innhenter tall fra Elevundersøkelsen. Det er likevel Statsforvalteren vurdering at kommunen per i dag inntar en for passiv rolle når det gjelder informasjonsinnhenting, og vi ser at det er en fare for at informasjonsgrunnlaget blir for snevert til å fange opp hvilke lovområder som må følges opp og hvilke skoler som trenger hjelp og veiledning. Statsforvalteren vurderer det som positivt at Utdanningsetaten i intervju ga uttrykk for at skoleeier også ville gjennomføre egen informasjonsinnhenting og gjennomføre kontroller/tilsyn i egen virksomhet.

Det er også positivt at Utdanningsetaten har innført egne maler for ledermsamtaler mellom rektor og grunnskoledirektør der oppfølging av aktivitetsplikten er ett av punktene som konkret etterspørres. Vi er likevel ikke kjent med at malen er tatt helt i bruk ennå og fungerer for å fange opp regelverksbrudd.

Det er også Statsforvalterens inntrykk at skoleeier er kjent med utfordringer knyttet til dokumentering av aktivitetsplikten i organisasjonen. Statsforvalteren ser at kommunen foreslår å legge inn informasjon om dette i malen for aktivitetsplan. Det er positivt. Vi gjør oppmerksom på at dokumentasjonskravet gjelder alle delpliktene i aktivitetsplikten, også varsler og undersøkelser som skal gjennomføres før det blir aktuelt å utarbeide en aktivitetsplan. Det er vår vurdering at skoleeier må utarbeide et system for dokumentasjon, både for å sikre regeletterlevelse i tråd med aktivitetsplikten og som del av kommunens plikt til å ha en internkontroll.

På bakgrunn av det ovennevnte vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke i tilstrekkelig grad følger med på om varslinger og undersøkelser gjennomføres i henhold til regelverket.

Konklusjon

Oslo kommune følger ikke i tilstrekkelig grad med på om varslingsene og undersøkelsene gjennomføres i henhold til regelverket.

Setter kommunen inn tiltak for å endre praksis dersom de avdekker at de som arbeider på skolen ikke varsler eller undersøker?

Observasjon

Kommunens «Rutiner i Utdanningsetaten for å følge opp at kravene i opplæringsloven blir fulgt i grunnskoleopplæringen» har et kapittel som heter «Rette opp og forbedre». Kapitlet er igjen delt inn i punktene: «Generelle rutiner», «Følge opp tilsyn» og «Utdanningsetatens tiltaksportefølje».

Under «Generelle rutiner» er ansvaret for å sette i verk egnede tiltak når avdelingen avdekker eller får informasjon om brudd på regelverket på en skole/underliggende virksomhet, lagt til hver avdeling og områdedirektør. Rutinen gir eksempler på egnede tiltak som kan settes inn som: muntlig beskjed, skriftlig beskjed/pålegg, informasjon/dialog med områdedirektør eller å gi klare retningslinjer (brev, rundskriv etc). Under punktet «Følge opp tilsyn», står det at Utdanningsetaten har en egen praksis for å følge opp tilsyn fra Kommunerevisjonen, *Fylkesmannen* og egne tilsyn. Under det tredje området «Utdanningsetatens tiltaksportefølje» omtales tiltak som styringsdialogen/oppfølging av områdedirektør, Juridisk rådgivning TAVLA, særskilt oppfølging/veiledning av enkeltskoler, oppfølging av tilsyn, maler, kurs, juridisk rådgiving, utarbeidelse av veiledere og rundskriv (listen er ikke ikke uttømmende). Rutinen er som sagt ikke oppdatert med hensyn til nytt organisasjonskart.

«Rutinebeskrivelse ved varsling 9A-4 og 9A-5» fra 2019 omtaler at kommunen så et behov for endring av praksis for mottak av varsler til skoleeier, etter to års erfaring med varslingsreglene. Det står i rutinen at varslingssaker etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 nå har de samme rutinene.

«Internkontrollplan for 2020» omtaler hvordan tiltak skal settes inn på skoleområdet for å redusere risiko. Skolemiljø er, som nevnt, valgt ut som ett av kommunens utvalgte områder. Avdelingen foreslår to tiltak for området, hvorav det ene tiltaket er knyttet til systematisk oppfølging av flere nasjonale føringer, for eksempel implementering av ny overordnet del av læreplanen, og rektors og skoleeiers krav knyttet til opplæringsloven kapittel 9 A. Det andre tiltaket omhandler en systematisk kompetanseheving for å sikre god regelverksetterlevelse.

Kommunen har som nevnt oversendt «Oversikt over saker for Statsforvalteren» for perioden 2018 – 2021. Oversikten viser blant annet hvilke aktivitetsplikter skolen har brutt, herunder varslings- og undersøkelsesplikten. På spørsmål om hva kommunen gjør når de får vedtak fra Statsforvalteren hvor de ser at aktivitetsplikten er brutt, svarte ansatte i etaten at skolene oftere ønsker støtte og hjelp til pedagogiske problemstillinger, for eksempel knyttet til undersøkelser, enn til juridiske.

De ansatte som vi snakket med fra kommunen opplyste i intervjuene om flere endringer som var i gang i kommunen for å redusere risikoen for lovbrudd på skolemiljøområdet. Endringene i organiseringen av etaten er en del av dette. Videre ble det nevnt flere konkrete endringer som handler om kommunens rutiner og prosedyrer. Disse er allerede omtalt under varslings- og undersøkelsesdelen over, eksempelvis bruken av TAVLA, endring av maler, endring av rutiner for varsling til skoleeier via Websak, praksis rundt elevsamtaler i skolemiljø saker for å nevne noe. Grunnskoledirektør, som har oppfølgingsansvar for den enkelte skole, fikk ifølge intervjuene vi hadde med representanter fra administrasjonen, beskjed om de endringene som ble gjort. Grunnskoledirektørene ble bedt om å følge opp endringene. Vi fikk under intervjuer opplyst, at den samme prosedyren gjaldt dersom det var behandlet skolemiljø saker hos Statsforvalteren. Utdanningsetaten opplyser også at den har etablert et toårig prosjekt *Trygt og godt lærings- og arbeidsmiljø for elever og ansatte* som blant annet skal omfatte arbeidet med å forankre elev- og læringssyn. Prosjektet har også fokus på tiltak som støtter opp om kvalitetsutvikling på området. Kommunen nevnte også andre tiltak som er i prosess, men som ikke nødvendigvis omhandler skolemiljø direkte eller bare skolemiljø. Et eksempel på dette var opprettelsen av en egen analyseseksjon. Systematiske oppfølgingsamtaler med rektorene var ett av tiltakene som ble

igangsatt høsten 2020, der læringsmiljø var ett av to tema som skal være i fokus under disse samtalene. Tilsynsteamet fikk inntrykk av at målet med samtalene blant annet var å styrke oppfølgingen av de enkelte skolene på regelverket på dette området. I intervju med rektor kom det frem at ledersamtalen i høst var god, men ikke fulgte denne malen med oppfølging av regeleverksbrudd på skolemiljø som tema. Det skal være nye samtaler i vår.

Utdanningsdirektøren sa at hun så et behov for å lære av de erfaringene som organisasjonen hadde vært gjennom, på flere områder. Hun understreket viktigheten av å jobbe på tvers, og bruke bredden av kompetansen i organisasjonen. Videre uttrykte hun at med mer data fra analyseseksjonen ville skoler med behov for å bli styrket, bli lettere å identifisere. Staten arbeidet også med å opprette et team som skal gi systematisk hjelp, og jobbe langsiktig med skoleutvikling. Dette for skoler hvor informasjonen viser at denne over tid har hatt behov for støtte, og hvor hjelpen har vært for fragmentert. Tiltak knyttet til læringsmiljø ble nevnt som en del av utviklingsarbeidet for de skolene som blir valgt ut. Arbeidet med dette og annet var ikke kommet så langt i prosessen som etaten hadde ønsket. Dette skyldes pandemien.

I intervjuene med skolen forteller de ansatte der at skolen søkte bistand fra eksterne, som for eksempel mobbeombudet i kommunen, for kompetanseheving på feltet. Et seminar var også under planlegging. På spørsmål om skoleeier var i dialog med skolen i etterkant av vedtak i saker som har vært hos Statsforvalteren, for endring av praksis, svarte rektor at dette ikke var kjent praksis for henne. Vi har heller ikke sett rutiner hos skoleeier for dette.

Vurdering

Internkontrollbestemmelsen omtaler at kommunedirektøren må sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på regelverket.

Kommunens egen rutine for å følge opp kravene i opplæringsloven, har flere tilnærminger for å rette opp og minimere risiko og faren for lovbrudd. Tiltak som vi er blitt gjort kjent med gjennom tilsynet omhandler både tiltak som er iverksatt, men også tiltak som er planlagt iverksatt. Statsforvalterens videre forståelse er at tiltak iverksettes både dersom kommunen selv avdekker svakheter, for eksempel endringer på TAVLA, men også dersom tidligere tilsyn og revisjoner har gjort kommunen kjent med svakheter, for eksempel maler og varslingsrutiner. Oppfølgingen gjøres i tråd med den nevnte rutinen kommunen har for å følge opp kravene i loven.

Selv om vi ikke gjennom tilsynet så resultatene av alle omtalte tiltak, fortalte flere av de ansatte uavhengig av hverandre om de pågående endringene. Det er Statsforvalterens vurdering at skoleeier ønsker en endring av praksis på flere områder, særlig for områder som er knyttet til skolemiljø. Det er også Statsforvalterens inntrykk av kommunen har satt inn en del tiltak for å rette opp regelbrudd på området. Dette ser vi særlig på området for varsling – der kommunen selv har sett behov for å innføre nye rutiner.

Samtidig omhandler dette tilsynet et smalt felt innenfor opplæringsloven, i utgangspunktet bare delplikten i kapittel 9 A om varsling og undersøkelser. Det er vårt inntrykk at Uranienborg skole ikke ble fulgt opp av skoleeier etter vedtak fra Statsforvalteren, hvor vi ga brudd på både varslings- og undersøkelsesplikten. I tillegg er det dokumentert at kommunen selv holder

oversikt over brudd de ulike skolene har fått etter vedtak fra Statsforvalteren, for begge delpliktene. Vi ser likevel ikke hvilke tiltak som er blitt satt inn for å rette opp i etterkant.

Vedtakene viser at det er flere brudd på undersøkelsesplikten, enn varslingsplikten.

Statsforvalterens opplevelse er at tiltak knyttet til varslingsplikten er iverksatt i noe større grad, enn tiltak knyttet til undersøkelsesplikten. For eksempel ble varslingsrutinen til skoleeier endret i mai 2019. De ansatte i kommunen uttrykte at undersøkelser var et område skolene trengte mer hjelp til. Statsforvalteren forstår at tiltak som forbindes med undersøkelser, ofte er vanskeligere å iverksette gjennom standardiserte prosedyrer, dette fordi undersøkelser i større grad skal knyttes til den enkelte elev og sak, mer enn varsling gjerne skal. Statsforvalteren forstår også at tiltak knyttet til undersøkelser oftere er mer komplekse og mer tidkrevende, enn tiltak knyttet til varsling er. Det er derfor vår forståelse at det derfor vil være enklere både å endre praksis, men også tidligere kunne se resultater av tiltak knyttet til varsling, enn undersøkelser. I tilsynet er vi gjort kjent med at kommunen ønsker å sette inn tiltak for å styrke metoder knyttet til undersøkelser, for eksempel kurs, skoletilpassede innsatser og oppfølging direkte med den enkelte skole. Resultatene av disse tiltakene har vi likevel ikke sett gjennom tilsynet.

Det er Statsforvalteren hovedinntrykk at tiltak iverksettes, når det er en fare for brudd på regelverket. Statsforvalteren savner likevel å se at kommunen har et system for de tiltak de iverksetter, særlig knyttet til undersøkelsesplikten. Statsforvalteren mener kommunen har et potensiale i å følge opp tiltak knyttet til undersøkelser, også siden skoleeier har oversikt over at skolene ofte gjør feil i enkeltsaker, og er kjent med at skolene oftere ber om hjelp med. Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen ikke i tilstrekkelig grad setter inn tiltak for å endre praksis, når de avdekker at praksisen ikke er i tråd med regelverket.

Konklusjon

Oslo kommune setter ikke inn tilstrekkelige tiltak for å endre praksis på undersøkelsesplikten på tidspunktet for tilsynet.

Følger kommunen opp om iverksatte tiltak fører til en endring, og at endringen har tilstrekkelig effekt?

Observasjon

I kravet til at kommunen skal ha en internkontroll, ligger også krav til at tiltakene som er iverksatt må evalueres, og forbedres der det er nødvendig. Disse prosessene må også være basert på risikovurderinger, for å målrette arbeidet der risikoen og behovet er størst.

Oslo kommune har, som nevnt, oversendt rutine som viser internkontrollsystemet for etaten. Internkontrollsystemet er illustrert som «et hjul» der sentrale handlinger gjentas. Rutinen viser at kommunen skal hente inn informasjon, vurdere og identifisere overholdelse av regelverket, følge opp kritiske områder, rette opp og forbedre og deretter igjen innhente informasjon knyttet til regeletterlevelsen. Deretter gjentas handlingene på nytt.

Oslo kommune har, som nevnt, oversendt notat om «Rutinebeskrivelse ved varsling 9 A-4 og 9 A-5», datert mai 2019. I dokumentet går det frem at kommunen har hatt erfaring med reglene for varsling mellom skole og skoleeier i skolemiljøsaker, i underkant av 2 år. Videre står det: *På*

bakgrunn av de erfaringene vi har gjort oss, er rutinene blitt noe forenklet underveis, og varslingssaker 9A-4 og 9A-5 har nå de samme rutinene. Statsforvalteren er ikke gjort kjent med hvordan praksisen var i forkant av denne endringen, vi har heller ikke mottatt informasjon om hvordan rutinen ble fulgt opp fra skoleeier og ut til skolene.

Under intervjuene ble det uttrykt at skoleeier bruker Elevundersøkelsen, HMS-undersøkelsen, varslingsmottak, tilsynsrapporter fra Statsforvalteren og revisjoner, som grunnlag for å følge med på, vurdere risiko og sette i verk tiltak. Videre kom det frem at skoleeier setter inn tiltak som kurs og kompetanseheving innenfor tematikken skolemiljø fra ulike fagmiljøer. Det er også uformet ny mal for ledersamtale der skolemiljø er ett av temaene. Statsforvalteren har mottatt referat etter en samtale avholdt november 2020 mellom daværende grunnskoledirektør og skoleledelsen ved Uranienborg skole.

I intervju kom det frem at grunnskoledirektørene har ansvar for å følge opp skolene i etterkant av skolemiljø saker til Statsforvalteren og tilsyn på området. Det ble også sagt at endringer i rutiner ble lagt på TAVLA, men det ble også gitt informasjon om endringer i brev.

Det kom frem i intervju med Utdanningsdirektøren at Oslo kommune er i en omorganiseringsprosess, der arbeidet med internkontroll samt rutiner og praksiser knyttet til skolemiljøet er i prosess. Arbeidet er per i dag ikke avsluttet. Kommunen var selv åpen på at internkontrollen så langt ikke er tilstrekkelig for å sikre regelverksoppfyllelse på tilsynsområdet.

Vurdering

Som en del av kravet til internkontrollen skal kommunen evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak som er nødvendig. Dette må gjøres på bakgrunn av innhentet informasjon og gjennomførte risikovurderinger.

Som tidligere nevnt er det Statsforvalterens vurdering at det stilles høye krav til Oslo kommunes utforming av internkontrollen, både når det gjelder struktur og innhold. Herunder følger også krav om at det jevnlig må evalueres om skoleeiers/skolenes regeletterlevelse i etterkant av tiltak, har ført til endringer og har hatt ønsket effekt.

Statsforvalterens ser, som nevnt, at Oslo kommune har et system for internkontroll. Videre ser vi at elevenes trivsel er ett av områdene etaten vurderer som mest sentral for å nå målene til virksomheten. Vi ser også at kommunen har evaluert tiltak som er satt inn for å oppfylle varslingsplikten, etter at det nye regelverket hadde vært i kraft i to år. I lys av intervjuene er det likevel vår vurdering at planen ikke i tilstrekkelig grad etterleves når det gjelder området å evaluere om tiltakene har ført til endring og at tiltakene har fått virke i tilstrekkelig grad til at de har gitt ønsket effekt.

Det er vårt inntrykk at kommunen har gjort endringer i sine varslingsrutiner på bakgrunn av erfaringer. Det er positivt. Det er likevel vår vurdering at endringen i varslings- og oppfølgingsrutinen ikke er fulgt opp med ytterligere evaluering i etterkant av 2019, selv om skoleeier uttrykker mistanke om at ikke alle saker varsles skoleeier. Det er også Statsforvalteren inntrykk at det er gjort endringer i ledersamtaler med skoleledelsene som er i ferd med å bli implementert. I lys av referat fra samtalen vi har fått oversendt, er det likevel vår vurdering at samtalenes innhold ikke har vært tilstrekkelig rettet mot skolens regeletterlevelse på området

skolemiljø, og derfor ikke har vært et middel som har ført til endring og ønsket effekt på dette området, så langt.

Videre kan Statsforvalteren ikke se at skoleeier har fulgt opp Uranienborg skole hva gjelder regelverksbrudd knyttet til varsling og undersøkelser i enkeltsaker. Vi kan ikke se at skolen har evaluert vedtakene og på bakgrunn av dette sørget for justering i sine rutiner og praksiser for å sikre nødvendig regeletterlevelsen blant sine ansatte og ledere. Det er Statsforvalterens inntrykk at skoleeier gjennomfører andre tiltak, som for eksempel kurs og forelesninger om skolemiljøet rettet mot ledere og ansatte i kommunen.

Oppsummert kan vi likevel ikke se at tiltakene vi er gjort kjent med er evaluert og at effekten av tiltakene i tilstrekkelig grad vurdert. Til sist er det også vårt inntrykk at Oslo kommune selv ikke opplever internkontrollsystemet som tilstrekkelig på dette området og derfor reviderer systemet.

På bakgrunn av det ovennevnte vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke følger opp om iverksatte tiltak fører til endring og at endringen har tilstrekkelig effekt.

Konklusjon

Oslo kommune følger ikke i tilstrekkelig grad opp om iverksatte tiltak har tilstrekkelig effekt for å sikre regeletterlevelse.

3 Varsel om pålegg om retting

Vi har funnet at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi varsler at vi vil fatte et vedtak hvor vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

- Oslo kommune har ikke gjort alle som arbeider på skolen tilstrekkelig kjent med hvem de skal varsle til hos skoleeier i alvorlige tilfeller eller i saker der ansatte har mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en i ledelsen på skolen.
- Oslo kommune har ikke en rutine som i tilstrekkelig grad sikrer at de ansatte dokumenterer hva som er gjort for å oppfylle plikten til å varsle i den enkelte saken.
- Oslo kommune har ikke tilstrekkelige rutiner for at skolen og skoleeier gjennomfører undersøkelser som med rimelighet kan forventes.
- Oslo kommune har ikke gjort det tydelig hvem som skal iverksette og gjennomføre undersøkelser i skolemiljøsaker, dersom noen i skolens ledelse krenker.
- Oslo kommune og skolen iverksetter og gjennomfører ikke alltid undersøkelser så raskt som saken tilsier.
- Oslo kommune har ikke tilstrekkelige rutiner for å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke i den enkelte sak.
- Oslo kommune følger ikke i tilstrekkelig grad med på om varslingsene og undersøkelsene gjennomføres i henhold til regelverket.
- Oslo kommune setter ikke inn tilstrekkelige tiltak for å endre praksis på undersøkelsesplikten på tidspunktet for tilsynet.

- Oslo kommune følger ikke i tilstrekkelig grad opp om iverksatte tiltak har tilstrekkelig effekt for å sikre regeletterlevelse.

4 Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten

Kommunen har rett til å uttale seg før vi fatter vedtak, jf. forvaltningsloven § 16. Kommunen kan uttale seg om alt i rapporten, både vår beskrivelse av fakta, vår forståelse av loven, våre vurderinger og våre reaksjoner. Dersom kommunen mener rapporten inneholder feil, bør det begrunnes hvorfor.

Frist for tilbakemelding er 28. mai 2021.

På bakgrunn av uttalelsen fra kommunen, vil vi vurdere om det er grunnlag for å endre innholdet i rapporten. Dersom vi opprettholder vår konklusjon om at tilsynet har avdekket brudd på regelverket, vil vi fatte vedtak.

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 10. mai 2021

Vibeke Holm, tilsynsleder

Anita Fuglesang, seksjonssjef

Elin Jernberg, seniorrådgiver

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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

5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Organisasjonskart for Utdanningsadministrasjonen, desember 2020
- Oversikt over Utdanningsetatens fullmakter, gyldig fra august 2020
- Oversikt over ansvarsområder i regelverket for utdanningsetaten – Opplæring i skole
- Rutiner i Utdanningsetaten for å følge opp at kravene i opplæringsloven blir fulgt i grunnskoleopplæringen
- Mal – Internkontrollplan
- Internkontrollplan 2020. Opplæringsloven kapittel § 9A om skolemiljø. Avdeling for pedagogisk utvikling og kvalitet. Oppdatert pr. juni 2020
- Epost-mal for vasling til skoleeier
- Rutinebeskrivelse ved varsling 9A-4 og 9A-5, mai 2019
- Varsling oppl. 9A – Oslo skolens intranett – Tavla
- Plikten til å varsle – Oslo skolens intranett – Tavla
- Aktivitetsplikten oppl. 9A – Oslo skolens intranett – Tavla
- Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt – Oslo skolens intranett – Tavla
- Oversikt over henvendelser til midlertidig team, periode november 2020 – februar 2021
- Varslingslogg fra skolegruppe – etter omorganisering 2020
- Varslingslogg fra en skolegruppe – før omorganisering 2017 – 2020
- Oversikt over saker for Statsforvalteren 2018 – 2021
- Svar på e-post på henvendelser om hjelp
- Svar på e-post på bistand fra læringsmiljøteamet
- Svar på e-post om brev fra Statsforvalteren/Fylkesmannen
- Mal for samtale med skolene, GS versjon
- Refleksjonsskjema etter oppfølginssamtale med grunnskoledirektør
- Uranienborg skoles handlingsplan for et trygt, godt og inkluderende miljø
- Uranienborg skole, Strategisk plan 2020 – 2023, Årsplan for 2020
- Urre-tonen
- Mandat for Miljøteam Uranienborg skole
- Trygt og godt skolemiljø. Skolens ansvar i forbindelse med krenklser, som mobbing og trakassering
- Oversikt over elever det er meldt bekymring for om skolemiljøet
- Referat fra SOS-møte mars 2021
- Et gitt antall elevmapper