

KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALE TIL GRANSKINGSRAPPORTEN

Vedlegg til sak 3/23 - Rapport: gransking av sakshandsaminga i to personalsaker ved Knarvik ungdomsskule i 2019, i kommunestyret 23. februar 2023.

NB! Tekst i kursiv er henta frå granskingsrapporten.

Gjengiving av mandat - avgrensing til sakshandsaming.

Denne uttalen legg til grunn at dei faktiske forhold i bakgrunnen for dei to personalsakene knytt til Dalland og Flønes, ikkje er undersøkt i granskingsrapporten. Granskinga gjev derfor ikkje grunnlag for å vurdere om kommunen si reaksjonsform er riktig eller ikkje. Granskinga tek berre for seg sjølve sakshandsaminga knytt til personalsakene. Dette er omtalt på side 5 i faktarapporten:

«I henhold til vårt mandat er formålet med granskingen å kartlegge faktiske forhold for å vurdere om sakshandsamingen har vært i samsvar med lovpålagte krav og etiske retningslinjer.»

Og på side 4 i faktarapporten avsnitt 1.2 Forbehold og avgrensninger:

«Vi vil i det følgende foreta en rettslig vurdering av kommunens sakshandsaming i personalsakene for både Dalland og Flønes. Det er viktig å understreke at det ligger utenfor vårt mandat å foreta en vurdering av hendelsene i de elevsakene som lå til grunn for de reaksjoner som ble rettet mot lærerne. Det ligger også utenfor vårt mandat å vurdere om det var et juridisk grunnlag for arbeidsrettslige reaksjoner.»

Sakshandsamingsfeil

Dei to lærarsakene har vist at det er uvisse knytt til korleis skulane skal sikre at alle elevar har eit trygt og godt skulemiljø. Elevundersøkingane viser at det er elever som opplever mobbing frå både medelevar og vaksenpersonar i skulen. Dette må vi gjere det vi kan for å unngå.

Det er rektor som har ansvaret for at alle elevar har eit trygt og godt skulemiljø og skal sørgje for at nødvendige tiltak vert satt i verk. Dette kan skape konflikt i spennet mellom rektors styringsrett og lærarane sin faglege autonomi.

Det er uheldig at styrka retter for elevane skal gi opplevd uvisse knytt til lærarane si rettssikkerheit. Alver kommune har gjort og vil gjere nødvendige endringar i rutinar og praksis for å redusere denne uvissa til eit minimum.

Granskingsrapporten viser til feil i sakshandsaminga som det er viktig å gjere noko med. Feila er enkeltstående feil og er ikkje feil på systemnivå. Det er viktig at Alver kommune arbeider for å redusere sannsynet for at slike feil oppstår vesentleg. Alver kommune har allereie betre og fleire rutinar på plass, enn det dei tre gamle kommunane hadde. For nokre av feila som er påpeika er det allereie utarbeida nye og forbetra rutinar. Nokre rutinar er i prosess, som til dømes «Rutine for oppseiing grunna arbeidstakars forhold».

Det vert av nokon opplevd som uklårt kva som ligg i krenkingsomgrepet. Det er derfor viktig å klargjere for alle kva som ligg i krenkingsomgrepet. Alver kommune som arbeidsgjevar, ønsker at alle lærarar skal føle seg trygge på å bli rettvist handsama i saker der elever opplever å bli krenka. Vi må vere tydelege i definisjonane i slike saker og vise til eksterne kjelder for definisjon av omgrep. Døme på slike kjelder er Arbeidstilsynet og Utdanningsdirektoratet.

«Tilrettevising» er eit omgrep vi ikkje bør bruke i kommunen sine rutinar. Tilrettevising er ordensstraff og eit enkeltvedtak i staten, men ikkje i andre offentlege organisasjonar. Dette har skapt unødig forvirring i saka knytt til Dalland og gjort at reaksjonen for nokon, inkludert Dalland sjølv, har kunne framstått som meir alvorleg enn det den faktisk er. Ein vil i nye rutinar nytte omgrep som er kjende frå lovreglar og rettspraksis.

Det er særskild viktig at arbeidsgjevar greier å lage så trygge og føreseielege rammer som mogleg, i vanskelege personalsaker. Sjølv om arbeidsgjevar gjer alt rett juridisk, kan prosessane bli opplevd som utrygge for den tilsette. Vi vil forbetre prosessane knytt til vanskelege personalsaker utover dei minimumskrav som kjem fram av lovverket og rettspraksis.

Tiltak for å redusere sannsynet for at sakshandsamingsfeil påpeikt i rapporten skal skje igjen

Basert på granskingsrapporten har kommunen tatt tak i fleire forhold:

1. Rutine for ivaretaking av lærarar i «9A-saker». Har vert på plass før granskinga.
2. Rutine for oppseiing grunna arbeidstakers forhold – styrke arbeidstakar sine rettar i forhold til krava som følger av lovverk og rettspraksis. Meir tydeleg og presist.
3. Omtale av verkemidlane ein arbeidsgjevar har til å korrigere uønska/ureglementert åtferd frå ein arbeidstakar. «Tilrettevising» har til dømes gitt grunnlag for misforståing i Dallandsaka.
4. Omgrepsbruk – sørge for at bruk av omgrep i saker som kan gi «oppseiing grunna arbeidstakers forhold», er forankra i korrekte eksterne kjelder. Til dømes krenkingsomgrepet.
5. Rolleforståing – ansvarsfordeling mellom rektor og lærarar i saker knytt til å sikre elevane si rett til eit trygt og godt skulemiljø. Viktig å forankre felles forståing både på kvar skule og i heile kommunen.
6. Prinsipp for ivaretaking av dei tilsette i vanskelege saker.

Det er ikkje alt som kan løysast gjennom rutinar. Vi har over tusen rutinar berre på oppvekstområdet. Sjølv om kvar av dei kan verke oppklårande, kan heilskapen verke overveldande. Vi er avhengig av god dialog ute på kvar arbeidsplass og på den måten skape felles forståing av viktige problemstillingar.

Hovudkonklusjonar i granskingsrapporten:

Dalland:

Avsnitt 1.4.1 tredje kulepunkt i juridisk rapport:

«Det er konkludert med at den tjenstlige tilrettevisningen ikke var å anse som ordensstraff og et enkeltvedtak etter forvaltningsloven (fvl.) § 2 (2). Vi har derfor ikke konstatert brudd på sakshandsamingskravene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV-VI.»

Lindås kommune sin endelege konklusjon i Dallandsaka gjer at den ikkje hadde noko formelle følger for Dalland sitt tilsettingsforhald til Lindås kommune eller ikkje til Alver kommune etter samanslåinga.

Flønes:

Avsnitt 1.4.2, overskrift «Inngåelse av sluttavtale»:

«Det ble den 22. august 2019 inngått en sluttavtale mellom Flønes og arbeidsgiver. Forhandlingene hadde da pågått siden 4. juli 2019. Flønes ble i forhandlingene bistått av Utdanningsforbundet (UDF). Vi har ikke funnet grunnlag for å kunne konstatere at Flønes ble utsatt for et utilbørlig press i

forbindelse med avtaleinngåelsen. Etter vår vurdering er den sluttavtale som ble inngått avtalerettslig gyldig og bindende for partene.»

Når arbeidsgjevar tar initiativ til å avslutte eit arbeidsforhold er det vanleg at dette skjer gjennom sluttavtalar. Når partane inngår ein avtalerettsleg gyldig og bindande avtale inneber det at partane kvar for seg har vurdert at det etter ein heilskapleg vurdering er grunnlag for å inngå ein sluttavtale.

Endringar i kapittel 9A i opplæringslova i 2017

I 2017 kom endringar i kapittel 9 A i opplæringslova som i sterkare grad pålegg lærarar og leiarar i skulen å gripe inn for å beskytte elevane mot mobbing. Ein ny skjerpa aktivitetsplikt skal gjelde i dei tilfelle der ein som jobbar på skulen, krenker ein elev.

Opplæringslova gir alle elever ein individuell rett til eit trygt og godt skulemiljø og eleven si subjektive oppleving av skulemiljøet skal leggst til grunn. Ved mistanke eller kjennskap til mobbing eller krenkingar skal skulen sette i gang ein aktivitetsskjede.

Rektor er ansvarleg for å iverksette tiltak for at elever som ikkje har eit trygt og godt skulemiljø får det. Dette gjeld uavhengig av om nokon er ansvarleg for at eleven ikkje har eit trygt og godt skulemiljø og uavhengig om eleven sjølv melder frå.

Det har vert problematisert over heile landet, at endringa i 2017 svekker rettssikkerheita for lærarane. Dette er mellom anna omtala på www.utdanningsforbundet.no i artikkelen «Slik jobber Utdanningsforbundet med opplæringsloven 9A» frå 27.10.2020.

Det er ulikt syn mellom lærarar i kva grad endringa svekker rettssikkerheita for lærarane og i kva grad endringa avgrensar handlingsrommet for lærarane i klasserommet.

Sidan aktivitetsplikten for å sikre elevane eit trygt og godt skulemiljø gjeld uavhengig av om det faktisk har skjedd ein krenking eller ikkje, er det lagt til rette for at eleven si sak og læraren si sak skal handterast kvar for seg. Dette gjer at det også skal vere mogleg å ta i vare rettstryggleiken for elev og lærar samstundes.

I den siste elevundersøkinga i regi av Utdanningsdirektoratet seier 4,4 % av elevane på 10. trinn i Alver kommune (nesten kvar tjuande elev), at dei har blitt mobba av vaksne på skulen dei siste månadene. Dette syner kor viktig den skjerpa aktivitetsplikta i opplæringslova er.

Kommunedirektøren vi i det vidare kommentere nokre punkt i faktarapporten og i den juridiske rapporten. Kommunedirektøren ønsker å synleggjere korleis innhaldet i rapporten vert forstått og korleis ein stillar seg til det som kjem fram. Kommunedirektøren ønsker også å påpeike nokre svakheiter med rapporten.

Kommentarar til faktarapporten:

Dalland:

Side 5 i faktarapport:

«Om begrepet krenkelse i opplæringsloven kap. 9A. Mange av de intervjuede som er eller har vært ansatt ved Knarvik ungdomsskole stiller spørsmål ved ledelsens forståelse av begrepet krenkelse i

opplæringsloven. De intervjuede opplever at det er ledelsens oppfatning at en elev er krenket dersom vedkommende føler eller opplever seg krenket. Representanter for arbeidsgiver uttaler at det ikke er noe automatikk i at en elev er krenket dersom vedkommende opplever seg krenket, men understreker likevel at utgangspunktet for vurderingen tas i elevens opplevelse og at denne er det første som hentes inn.»

Det er ein svakheit at få lærarar er intervjuar i granskinga og at desse ikkje utgjer eit representativt utval. Det er ulike syn på Knarvik ungdomsskule om leiinga si forståing av krenkingsomgrepet. Uavhengig av det, er det uansett viktig å klargjere for alle kva som ligg i krenkingsomgrepet. Alver kommune som arbeidsgjevar, ønsker at alle lærarar skal føle seg trygge på å bli rettvist handsama i slike saker.

Allereie når ein vaksenperson på skulen har mistanke om at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø, ligg det føre ein aktivitetsplikt. Det aller viktigaste då, er å finne ut kvifor eleven ikkje opplever skulemiljøet som trygt og godt og sette inn tiltak for å rette på dette. Ein av mange grunner til dette, kan vere at ein vaksenperson faktisk har krenka eleven. Det vert i tilfelle handtert som ein personalsak uavhengig av elevsaka.

Side 6 i faktarapport:

Referat frå møte 5. februar. I dette referatet er krenking omtala riktig ein gang og feil to gangar. Dette er ein beklageleg feil som ikkje er forankra i sentrale dokument i kommunen eller i nasjonale rettleiarar. Dette viser at vi må vere tydelege i definisjonane av omgrep i slike saker og vise til eksterne kjelder som til dømes Arbeidstilsynet og Utdanningsdirektoratet.

Side 6 i faktarapport:

Skriftleg tilrettevising og krav om skriftleg unnskyldning.

«Tilrettevising» er eit omgrep vi ikkje bør bruke i kommunen sine rutinar. Tilrettevising er eit enkeltvedtak i staten, men ikkje i andre offentlege organisasjonar. Dette har skapt unødig forvirring i saka knytt til Dalland og gjort at reaksjonen for nokon har kunne framstått som meir alvorleg enn det den faktisk er.

Denne saka setter mellom anna søkelys på dialogen mellom leiar og arbeidstakar. Vi ønsker at dei tilsette skal oppleve størst mogleg grad av autonomi, men for alle tilsette vert det autonome ramma inn av alt frå føringar frå næraste leiar til lover vedtatt i Stortinget.

Det er viktig å ta tak i saker der elevar følar seg krenka, sjølv om det ikkje har vore intensjonen. For den det gjeld er opplevinga krevjande å handtere uansett. Det er rektor sitt ansvar å sørge for at alle elever på ein skule har eit trygt og godt skulemiljø.

Den skriftlege orsakinga som vart foreslått har følgjande ordlyd (side 22 i faktarapport): «Eg ber om orsaking for at samtalen vi hadde tysdag 08.01.19 gjorde at du kjende deg krenka. Det var aldri mi hensikt å krenke deg.» Denne formuleringa tek opp i seg kjernen i forståinga av opplæringslova § 9 A-5. Ingen kan ta i frå eleven si kjensle av å bli krenka, men det er ikkje einsbetydane med at læraren har krenka. Det er viktig å anerkjenne kjensla og forsøke å forstå kvifor eleven får denne kjensla når læraren ikkje har nokon som helst intensjon om å krenke.

Det er særskilt viktig at arbeidsgjevar greier å lage så trygge og føresegglege rammer som mogleg i desse vanskelege sakene. Sjølv om arbeidsgjevar gjer alt rett juridisk, kan prosessane bli opplevd som utrygge for den tilsette.

Flønes:

Side 7 i faktarapport:

«Arbeidsgiver hevder at Flønes «benekter ingen av hendelsene». I referat fra møte mellom Flønes og arbeidsgiver fremgår det at Flønes ikke benekter noen av hendelsene/anklagene fra eleven. Flønes setter kommunens referat-skikk under sterk kritikk da han opplever referatene som uriktige og ikke på noen måte dekkende for det som ble sagt i møtet.»

Innvendingane frå Flønes/Utdanningsforbundet er med i saka.

Ein sluttavtale er ein frivillig avtale basert på ein heilskapleg vurdering frå partane om det som kom fram gjennom fleire møter. Dette inkluderer usemje om referat. Granskingsrapporten slår fast at «Etter vår vurdering er den sluttavtale som ble inngått avtalerettslig gyldig og bindende for partene.»

Side 7 i faktarapport:

Øvrige kommentarer til kommunens sakshandsaming. Det er etter det opplyste ikke foretatt undersøkelser i saken fra arbeidsgivers side utover samtaler/møter med den aktuelle eleven og Flønes den 21., 22. og 27. mai, samt 20. juni 2019. Flere tidligere kollegaer* av Flønes har i intervju uttrykt manglende forståelse for at arbeidsgiver ikke har gjort bredere undersøkelser i forbindelse med personalsaken mot Flønes, og påpeker at det er særdeles underlig og leit at arbeidsgiver ikke har snakket med de som var hans kollegaer. En lærer betegner personalsaken mot Flønes og det at han ble tatt ut av undervisning som en tragedie. **»

* Det er få lærarar som er intervjuet i granskinga. «Flere tidligere kollegaer» er eit avgrensa og ikkje representativt utval.

** Det er vanskeleg å sjå at denne setninga høyrer heime i ein faktarapport knytt til sakshandsamingsreglar. Setninga er formulert på ein slik måte at ein implisitt tek stilling til bakgrunnen for saka som etter granskingsrapporten sin eigen definisjon, er utanfor deira mandat. «I henhold til vårt mandat er formålet med granskingen å kartlegge faktiske forhold for å vurdere om sakshandsamingen har vært i samsvar med lovpålagte krav og etiske retningslinjer.»

I innkalling til drøftingsmøte 20. juni 2019 kjem det fram at arbeidsgjevar «vurderer å avslutte [hans] arbeidsforhold ved oppsigelse». Det var ikkje konkludert og skal uansett ikkje konkluderast, om oppseiing før drøftingsmøte. På bakgrunn av det som kom fram i drøftingsmøtet, vart det arbeida vidare med mål om å inngå ein sluttavtale.

Side 39 i faktarapport:

«Ettervirkninger»

Utrygghet, usikkerhet og bekymringsmelding.»

Vi tar alle innspel om utrygghet og usikkerheit på største alvor. Vi ser at dette er ein problemstilling i fleire kommunar i samband med styrking av elevane sine rettar gjennom Opplæringslova § 9A.

Mange har uttrykt bekymring for at dette svekker lærarane si rettstryggleik. Det er ikkje intensjonen

frå lovgjevar og kommunane må sørge for å ramme oppfølginga av denne paragrafen godt nok inn, slik at vi er sikre på at vi tar i vare alle parter sin rettstryggleik i slike saker.

Utfordringar med faktarapporten:

Kapittel 4 og 5 i faktarapporten

Sjølv om det i formålet står at det er sakshandsaminga som skal vurderast, får begge lærarane legge fram sitt syn på kva som faktisk skjedde utan at andre sitt syn er henta inn.

Det er ein svakheit at få lærarar er intervjuar i granskinga og at desse ikkje utgjer eit representativ utval. Det er ulike syn på Knarvik ungdomsskule på leiinga si forståing av krenkingsomgrepet og andre spørsmål som er forsøkt belyst gjennom granskinga.

Kommentarar til den juridiske rapporten:

Dalland:

Side 5 avsnitt 1.4.1 Sakshandsamingen av personalsaken til Dalland:

«Det er funnet sannsynliggjort at arbeidsgiver bygget på en feilaktig forståelse av begrepet krenkelse i oppl. § 9 A-5 ved håndteringen av personalsaken i januar/februar 2019.»

I omtalt referat frå 5. februar 2019 er det ein gang referert til riktig forståing av opplæringslova § 9 A-5 og to gangar feil forståing. Dette er sjølv sagt beklageleg og Alver kommune vil forbetre våre rutinar for å sikre at alle brukar rett forståing av både lovparagrafar og omgrep.

«Dalland ble etter vår vurdering meddelt en skriftlig tilrettevisning som bygget på en uriktig juridisk forståelse av oppl. § 9 A-5. Det er funnet sannsynliggjort at arbeidsgiver ved vurderingen av om det forelå en krenkelse la elevens fremstilling og oppfatning til grunn. Vi kan ikke se at det er gjort en nødvendig vurdering av den nedre grensen for hvilke utsagn/handlinger som faller innunder krenkelsesbegrepet. Vi viser her til den objektive vurderingen som skal foretas i tilknytning til om en ytring kan sies å være krenkende.»

Bakgrunnen for tilrettevisinga var at Dalland ikkje ville gi ein skriftleg orsaking til eleven. Bakrunnen for krav om skriftleg orsaking var fagleg usemje om korleis Dalland skulle handtere eleven si kjensle av å bli krenka. Forslaget til skriftleg orsaking har følgjande ordlyd:

«Eg ber om orsaking for at samtalen vi hadde tysdag 08.01.19 gjorde at du kjende deg krenka. Det var aldri mi hensikt å krenke deg.»

Denne formuleringa tek opp i seg kjernen i forståinga av opplæringslova § 9 A-5. Den bygger ikkje på dei feilaktige formuleringane tatt inn i omtalt referat frå 5. februar 2019. Ingen kan ta i frå eleven si kjensle av å bli krenka, men det er ikkje einsbetydane med at læraren har krenka. Det er viktig å anerkjenne kjensla og forsøke å forstå kvifor eleven får denne kjensla når læraren ikkje har nokon som helst intensjon om å krenke.

Side 5 avsnitt 1.4.2 Sakshandsamingen av personalsaken til Flønes

Sakshandsaminga forut for semje om permisjon:

Alver kommune vil ha en gjennomgang av eksisterande rutinar og praksis for denne fasen av ein personalsak. Om det er behov for endringar vil dette bli gjennomført.

Side 5 avsnitt 1.4.2 Sakshandsamingen av personalsaken til Flønes

Inngåing av sluttavtale:

«Det er i saksforholdet fremsatt kritikk mot kommunen for det flere opplever som hemmelighold av prosessen i personalsaken til Flønes.»

Det er beklageleg at det ikkje vart gitt innsyn då det første gang ble gjort krav om det. Då dette vart påklaga vart det gjort ein grundigare juridisk vurdering, der konklusjonen var at ein har krav om innsyn i sluttavtalen.

Side 7: 2 Vurdering av sakshandsamingen i personalsaken til Dalland

2.1 Kort om sakens bakgrunn – Faktarapporten punkt 4

«Som oppfølging etter møtet mottok Dalland den 28. februar 2019 en skriftlig tilrettevisning, inntatt i Faktarapporten punkt 4.6, sammen med et utkast til en skriftlig unnskyldning til eleven. Det fremgår forutsetningsvis av både tilrettevisningen og utkastet til unnskyldningsbrev at det fra arbeidsgivers side er konkludert med at det foreligger en krenkelse av eleven.»

Viser til tilsvarende kommentar til faktadelen. Den skriftlege orsakinga som var foreslått har følgjande ordlyd (side 22 i faktarapport): «Eg ber om orsaking for at samtalen vi hadde tysdag 08.01.19 gjorde at du kjende deg krenka. Det var aldri mi hensikt å krenke deg.» Denne formuleringa tek opp i seg kjernen i forståinga av opplæringslova § 9 A-5. Ingen kan ta i frå eleven si kjensle av å bli krenka, men det er ikkje einsbetydane med at læraren har krenka. Det er viktig å anerkjenne kjensla og forsøke å forstå kvifor eleven får denne kjensla, når læraren ikkje har nokon som helst intensjon om å krenke.

Side 8 2 Vurdering av sakshandsamingen i personalsaken til Dalland

2.2 Vurdering opp mot opplæringslovas regler

Det kjem tydeleg fram av forslaget til orsaking at ein ikkje har konkludert med at Dalland har krenka ein elev. Ordlyden «at du kjende deg krenka» viser direkte til eleven si oppleving og ikkje til læraren si handling. Som omtala ovanfor er ordlyden i orsakinga i samsvar med reglane i opplæringslova.

Flønes:

Side 17 3 Vurdering av sakshåndteringen i personalsaken til Flønes

3.4 Sluttavtalen

«Det er ikke uvanlig å inngå sluttavtaler i saker hvor arbeidsgiver ønsker å avslutte et arbeidsforhold. En sluttavtale er en gjensidig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om at ansettelsesforholdet skal opphøre mot en kompensasjon. Inngåelse av sluttavtaler gjøres gjerne både for å forenkle prosessen og for å eliminere søksmålsrisiko knyttet til en oppsigelse. Det er lagt til grunn at arbeidsmiljølovens ufravikelige stillingsvernsregler ikke er til hinder for at det kan inngås en bindende avtale om opphør også før oppsigelse eller avskjed er meddelt. Det stilles da krav til at forhandlingene i forkant av at en slik avtale skjer etter en forsvarlig prosess og at arbeidstaker ikke utsettes for utilbørlig press. Dersom disse kravene ikke er oppfylt vil avtalen kunne være ugyldig etter avtalerettslige regler, eksempelvis avtaleloven §§ 33 eller 36.

Det bemerkes at fristen for aksept av kommunens første tilbud var satt til én dag, jf. Faktarapportens punkt 5.7. Det vurderes som en svært kort frist i en sak som denne, og vil for arbeidstaker kunne

oppleves som et press i retning av å inngå en avtale i en situasjon hvor arbeidstaker oppfatter at alternativet er oppsigelse. Det ble imidlertid avholdt forhandlinger og prosessen pågikk frem til august før en avtale ble inngått. Flønes hadde i denne prosessen også bistand fra UDF. Sett i lys av dette er det ikke grunnlag for å stille spørsmål ved avtalens gyldighet. Flønes har uttalt at han er lite fornøyd med bistanden fra UDF i håndteringen av denne saken, men det kan ikke tilskrives kommunen.»

Kommunedirektøren har ikkje noko å føye til, til denne vurderinga.