



Vestfold
og Telemark
revisjon

Skolemiljø og arbeid mot vold og trusler

Forvaltningsrevisjon | Skien kommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning.....	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Regelverk	6
1.3. Problemstilling og revisjonskriterier	6
1.4. Avgrensning.....	7
1.5. Metode og kvalitetssikring	7
1.6. Kommunedirektørens uttalelse.....	7
2. Arbeidet med skolemiljø og internkontroll	8
2.1. Temaplan Oppvekst 2024 - 2036	8
2.2. Omfang av vold og trusler mellom elever.....	8
2.3. Kvalitetssystem og internkontroll	9
3. Forebyggende arbeid med skolemiljø.....	10
3.1. Revisjonskriterier	10
3.2. System for å følge opp skolenes forebyggende arbeid	10
3.3. Revisors vurdering av det forebyggende arbeidet	17
4. Aktivitetsplikten – trygt og godt skolemiljø.....	19
4.1. Revisjonskriterier	19
4.2. Arbeid med aktivitetsplikten og dokumentasjon	19
4.3. Plikten til å følge med, gripe inn og melde fra.....	20
4.4. Plikten til å undersøke, skriftlig plan og evaluering	24
4.5. Regelverk og rutiner kjent for de ansatte	30
4.6. Revisors vurdering av aktivitetsplikten	30
5. Vold og trussel om vold	34
5.1. Revisjonskriterier	34
5.2. Innledning om vold og trussel om vold	34
5.3. Felles forståelse av hva som inngår i begrepene vold og trusler	36
5.4. Risikovurderinger.....	36
5.5. Planer og tiltak for å redusere risikoforholdene og evaluering	38
5.6. Opplæring og øvelse i forebygging og håndtering.....	39
5.7. Varsling og rapportering av vold og trusler	40
5.8. Rutiner for oppfølging av arbeidstakere	41

5.9.	Revisors vurdering.....	43
6.	Konklusjoner og anbefalinger	45
6.1.	Skolemiljø.....	45
6.2.	Vold og trusler	45
6.3.	Anbefalinger.....	45
	Litteratur og kildereferanser	46
	Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	47
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	49
	Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	57

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på kommunens arbeid med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Vi har også undersøkt arbeidet med å forebygge at ansatte i skolene utsettes for vold og trusler, og oppfølgingen av de som utsettes for dette. Arbeidet med elevens skolemiljø omfatter vold og trusler, men gjelder også mindre alvorlige forhold som gjør at eleven opplever at det ikke er trygt og godt på skolen.

Datagrunnlaget i revisjonen er intervjuer, både i administrasjonen og på utvalgte skoler. Vi har intervjuet både ledelse, tillitsvalgte og verneombud. Vi har sendt spørreundersøkelser til ansatte og til faste medlemmer i av foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) ved alle de kommunale skolene, samt elevråd ved seks skoler. Vi har gjennomgått resultater fra elevundersøkelsen og ungdata, samt annen relevant dokumentasjon. Vi har også gjennomgått skolemiljø saker ved seks skoler.

Skolemiljø

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

1. Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?
2. Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Undersøkelsen viser at kommunen har flere tiltak for å følge opp at skolene jobber forebyggende med skolemiljø. Den viser også at skolene har mange forebyggende tiltak og at arbeid med skolemiljø er vektlagt. Kommunen har imidlertid ikke sikret godt nok at alle skolene systematisk evaluerer og justerer tiltakene.

Kommunen har også flere tiltak som kan bidra til å sikre at skolene ivaretar aktivitetsplikten, men har ikke sikret godt nok at disse følges opp. Våre undersøkelser viser at det er variasjoner mellom skolene, og kommunen har ikke systematisk oversikt over hvordan skolene arbeider med de ulike delpliktene i aktivitetsplikten. En slik oversikt er viktig for å vurdere hvilke tiltak som trengs for å forebygge brudd på de ulike delpliktene.

Kommunen har heller ikke sikret godt nok at skolene dokumenterer arbeidet med å ivareta de ulike delpliktene, slik det er krav om.

Vold og trusler

Vi har undersøkt følgende problemstilling:

3. Sikrer kommunen at skolene ivaretar lovkravene for å forebygge vold og trusler om vold og følge opp ansatte som utsettes for dette?

Kommunen har til nå ikke sikret godt nok at skolene ivaretar lovkravene om å forebygge vold og trusler, og følge opp ansatte som utsettes for vold og trusler om vold. Kommunen har imidlertid

startet et arbeid for å få dette på plass, både gjennom egne opplæringstiltak og en ny trygghetskartlegging.

Innføring av trygghetskartlegginger fra høsten 2025 kan bidra til at skolene får fulgt opp kravene til risikovurdering, planer og tiltak for å redusere risiko for at ansatte blir utsatt for vold og trusler.

Kommunen har etablert et eget opplegg for opplæring og øvelse. Dette opplegget bidrar også til at ansatte kan få en felles forståelse av hva som regnes som vold og trusler på arbeidsplassen. Opplegget er relativt nytt og er foreløpig ikke godt nok fulgt opp.

Kommunen har tiltak for å sikre varsling og rapportering av vold og trusler, samt oppfølging av arbeidstakere som utsettes for dette. Disse tiltakene er imidlertid ikke fulgt godt nok opp på alle skolene, og kommunen har til nå ikke hatt et system for å følge opp skolenes arbeid i praksis.

Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen

- sørger for mer systematisk oppfølging av skolenes forebyggende arbeid med skolemiljø og aktivitetsplikten
- sikrer at kravet til dokumentasjon av delpliktene er ivaretatt
- sikrer at trygghetskartlegginger og opplæringstiltakene blir fulgt opp ute på skolene
- sikrer at systemet med å melde fra om vold og trusler/uønskede hendelser fungerer, og at ansatte får oppfølging

Skien, 20.08.25

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Skien kommune i sak 60/24. Bakgrunnen for bestillingen er kommunens plan for forvaltningsrevisjon.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Regelverk

Kontrollutvalget ønsket å se på arbeidet mot vold og trusler mot elever og ansatte. Kravene til kommunen som arbeidsgiver står i arbeidsmiljøloven, som i § 4-3 har egen bestemmelse om at arbeidstakere skal beskyttes mot vold og trusler. Kravene til elevers skolemiljø står i opplæringslovens kapittel 12. Alle elever har rett til et trygt og godt miljø. Arbeidet med skolemiljø omfatter også forebygging av vold og trusler, men det omfatter også mindre alvorlige forhold. Det sentrale i opplæringsloven er at skolen skal iverksette tiltak, slik at en elev opplever at det er trygt og godt på skolen.

Kommunen er skoleeier og har ansvaret for skolemiljøet til elever i de kommunale skolene. Kommunen referer i denne rapporten både til kommunen som arbeidsgiver og kommunen som skoleeier. Skolen omfatter her også skolefritidsordningen.

1.3. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

4. Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?
5. Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?
6. Sikrer kommunen at skolene ivaretar lovkravene for å forebygge og følge opp ansatte som utsettes for vold og trusler om vold?

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra opplæringsloven og arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter og forarbeider. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

1.4. Avgrensning

Vi har sett på krav til dokumentasjon av arbeidet med skolemiljø, men har ikke sett spesielt på om kravene i arkivloven og personopplysningsloven blir ivaretatt. Vi har imidlertid sett at det er mangler knyttet til arkivering i flere av elevsakene vi har undersøkt.

Vi har ikke sett på håndtering av ev. personalsak/oppfølging av den ansatte i skolemiljø saker der det er mistanke om at en ansatt krenker en elev.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisor Anne Sæterdal har vært prosjektleder for denne forvaltningsrevisjonen, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Våre undersøkelser er rettet mot kommunens interkontroll, for å se om kommunen har tiltak for å sikre at skolene ivaretar lovkrav og følger opp rutiner. Vi har gjennomgått sentrale dokumenter i kommunen, særlig kommunens prosedyrer/maler mm og planer. Dokumentgjennomgangen er supplert med informasjon fra intervjuer og spørreundersøkelser, samt en gjennomgang av konkrete elevsaker, for å kunne si litt om praksis. Vi har plukket ut seks skoler der vi i tillegg til å undersøke et utvalg av elevsaker, har intervjuet ledelse, tillitsvalgte, verneombud og miljøterapeut. Vi har også fått dokumentasjon som skolene har utarbeidet selv, som er relevant for forvaltningsrevisjonen. I tillegg har vi intervjuet ansatte i oppvekstadministrasjonen, samt hovedtillitsvalgte og verneombud og en tillitsvalgt ved SPT (spesialpedagogiske tjenester).

Vi har sendt spørreundersøkelser til alle ansatte ved alle kommunens skoler, inklusiv SFO, alle faste medlemmer av foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) ved alle skoler, samt elevråd ved de seks skolene der vi hadde stikkprøvekontroll.

Vi har gjennomgått resultater fra elevundersøkelsen for høsten 2023 og 2024 og Ungdata 2024. Vi har også gått gjennom Arbeidstilsynets rapporter fra tilsyn på skoler i kommunen i 2022, 2023, 2024 og 2025.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.6. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 20. august, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Arbeidet med skolemiljø og internkontroll

2.1. Temaplan Oppvekst 2024 - 2036

Ett av hovedmålene i Temaplan Oppvekst er trygg oppvekst, og at Skien skal være en kommune der barn er trygge og vokser opp som robuste individer. Det blir i planen vist til at skolen er en arena som er viktig for å skape en trygg oppvekst, og en møteplass som legger grunnlaget for sosial og faglig utvikling, mestring, inkludering og tilhørighet.

Alle skolene skal lage virksomhetsplaner som tar utgangspunkt i målene i temaplanen.

Områdeleder skole og ass. kommunalsjef opplyser at alle skolene har trygt og godt skolemiljø som ett av sine satsingsområder i virksomhetsplanen, noe vi også så i planene til de seks skolene vi har sett planene til.

2.2. Omfang av vold og trusler mellom elever

Kommunen har ikke noe system for å registrere vold eller trussel om vold mellom elever og har derfor ikke oversikt over det samlede omfanget. Skolemiljø saker kan omfatte vold eller trussel om vold, men skolemiljø saker kan også handle om andre forhold som gjør at en elev ikke har det trygt og godt. Det er snakk om vold eller trussel om vold i 12 av de 34 skolemiljø sakene vi har undersøkt (35 % av sakene). I tillegg er det 10 saker der det ut fra dokumentasjonen i saken er usikkert om saken omfatter vold og/eller trusler.

Vi har spurt ledelsen, tillitsvalgte, verneombud og miljøterapeuter på de seks skolene om omfang av vold og trusler mellom elever på egen skole. Når det gjelder vold mellom elever, er ikke tilbakemeldingene helt entydige. Noen av dem vi har snakket med, svarer at de ikke har grunnlag for å vurdere dette. Andre sier at det går i bølger. På to av skolene opplever de fleste at det er mindre vold mellom elever enn året før. På tre skoler er det mest vanlige svaret at det er en økning, men det er også noen på alle tre skolene som mener det er uendret. Det er en relativt entydig tilbakemelding fra alle vi har snakket med på de seks skolene, at språkbruken er blitt tøffere og mer truende. På de fire barneskolene mener alle som svarte på spørsmålet, at utfordringer knyttet til vold og stygg språkbruk er mer vanlig blant de yngste elevene enn det var tidligere. Dette har vi også fått opplyst fra de hovedtillitsvalgte.

I spørreundersøkelsen har vi også bedt de ansatte om å ta stilling til påstanden «På skolen har vi gode rutiner for å håndtere situasjoner der elever blir utsatt for vold eller trusler». De fleste er enige i det, men det er en del som har svart litt enig. Svarfordelingen er vist under.

1 helt uenig	2	3	4	5	6 helt enig	Gj.snitt
4,1 %	6,7 %	10,2 %	27,8 %	27,6 %	20 %	4,3

Tabell 1 På skolen har vi gode rutiner for å håndtere situasjoner der elever blir utsatt for vold eller trusler. Svar fra lærere, assistenter/fagarbeidere, miljøterapeuter og konsulenter (kontorpersonale). 3,5 % svarte Vet ikke N=489

Ansatte kan under visse omstendigheter når andre tiltak ikke er tilstrekkelige, gripe fysisk inn mot elever, blant annet om en elev krenker en annen person fysisk, jf. oppl. §13-4. Kommunen har et

eget skjema som skal fylles ut ved fysisk inngripen fra voksne. I skjema registreres ikke årsak til inngripen. Kommunen har ikke oversikt over antallet meldinger/antall ganger skjemaet er brukt, men oppvekstadministrasjonen er kjent med at det er lite brukt. Dette bekreftes også på skolene. Enkelte av de vi intervjuet visste ikke om skjemaet, men hadde heller ikke hatt behov for å gripe inn fysisk overfor noen elever. Skjemaet ble tatt i bruk i august 2024, og det ble orientert om det på rektormøte ved skolestart. Skjemaet for fysisk inngripen er ikke omtalt i kommunens prosedyrer for å ivareta aktivitetsplikten.

2.3. Kvalitetssystem og internkontroll

Kommunen har kvalitetssystemet TQM. På skolene brukes systemet til å melde HMS-avvik. Det er foreløpig ikke noe system for å melde avvik på kvalitet/tjenester. Oppvekstadministrasjonen opplyser at de ser på muligheten for å ta i bruk TQM også på den type avvik. Ansatte som vi har intervjuet har etterlyst dette, bl.a. muligheten til å registrere avvik når en ikke har planlagt bemanning for elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

De sentrale rutinene ligger i TQM, både på skolemiljø og arbeidsmiljø (vold og trusler overfor ansatte). Risikovurderingene skal også gjøres i TQM.

De seks skolene som vi har sett nærmere på, har egne rutiner i Teams/OneNote. Dokumentasjon på gjennomføring av aktivitetsplikten skal lagres i websak, som er kommunens arkivsystem. Skolene bruker programvaren IST til kommunikasjon med foresatte, og Zokrates til kommunikasjon med elevene.

Oppvekst bruker også et årshjul fra Moava² som del av sin internkontroll. I årshjulet har de lagt inn ulike gjøremål gjennom skoleåret, der skolene krysser av når gjøremålet er gjennomført.

² Moava er et norsk selskap som leverer nettbaserte løsninger til skoler og barnehager og har utviklet et eget internkontrollsystem for oppvekst.

3. Forebyggende arbeid med skolemiljø

Problemstilling 1: Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?

3.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal ha et system for å følge opp skolenes forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø, og sikre at

- skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet
- skolene har forebyggende tiltak og sikrer at tiltakene evalueres jevnlig

3.2. System for å følge opp skolenes forebyggende arbeid

Kommunen som skoleeier, har et overordnet ansvar for at skolene jobber forebyggende med skolemiljø. Skolene og de ansatte skal gjennomføre det forebyggende arbeidet i praksis. Det forebyggende arbeidet kan omfatte mye av det skolene gjør i skolehverdagen, men et systematisk arbeid bør ligge til grunn, der de ansatte er bevisste på hva de faktisk gjør for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø.

Vi har derfor spurt både ledelsen, lærere, assistenter/fagarbeidere og miljøterapeutene om det er klart hva som er deres oppgaver i det forebyggende arbeidet. De fleste opplever at dette er klart og tydelig, men det er noen som er uenige i det. Svar er vist i tabellen under.

1 helt uenig	2	3	4	5	6 helt enig	Gj.snitt
1 %	4,8 %	12,2 %	20,8 %	35,2 %	25,4 %	4,62

Tabell 2 Svarfordeling på påstanden «Det er klart og tydelig hva som er mitt ansvar og oppgaver i det forebyggende arbeidet.» Spørsmålet gikk til alle ansatte med unntak av konsulentene. N=523

Assisterende kommunalsjef og områdeleder skole viser til at det viktigste tiltaket for å følge opp skolenes forebyggende arbeid, er oppfølgingen av skolenes virksomhetsplaner. En ny ordning med årlig kvalitetsdialog ble gjennomført første gang i januar/februar 2025. Ordningen innebærer at oppvekstadministrasjonen har møter med to og to skoler. Fra skolene møter skoleledelsen og plangruppene. Plangruppene består av ledelsen og en representant fra hvert team på skolen. Hver skole presenterer nåsituasjonen, utviklingstrekk og egne tiltak for å nå målene i egen virksomhetsplan. Formålet er både erfaringsutveksling og kvalitetsutvikling. Alle skolene vi har intervjuet, har opplevd kvalitetsdialogen som et veldig godt tiltak, og som nyttig i eget kvalitetsarbeid.

Områdeleder oppvekst har også egne ledersamtaler med rektorene en gang i året. Her er det laget en mal for gjennomføring av samtalen. Det er lagt opp til refleksjon rundt tre overordnede mål:

- reduksjon av sykefravær
- god økonomistyring og holde budsjett
- styrke allmennpedagogisk praksis og sikre retten til et trygt og godt skolemiljø

I tillegg skal det være refleksjon rundt måloppnåelsen av skolens egen virksomhetsplan.

Andre tiltak de trakk frem er:

- System for oppfølging av elevundersøkelsen. Oppvekstadministrasjonen gjennomfører årlig workshop på oppfølging av elevundersøkelsen for skoleledelsen og plangruppene på skolene.
- Pedagogisk råd, et rådgivende organ med fagpersonell fra bla PPT, SPT og områdeleder for barn og familie. Skolene kan her melde inn vanskelige saker til rådet, både individ- og systemsaker. De møtes annenhver uke og de kan koble på andre ved behov.
- Læringsmiljøteam i PPT som kan bistå i skolemiljø saker, samt at det skal opprettes et eget skolemiljøteam i PPT høsten 2025.
- Egen ordning med skole-los. Kommunen har tre skole-losere som er ansatt i PPT og som brukes i saker som gjelder elever med høyt skolefravær.

Vi har spurt de seks skolene hvordan kommunen som skole-eier (oppvekstadministrasjonen) følger opp skolenes forebyggende arbeid. Skolene viser til oppfølging av elevundersøkelsen. I tillegg er det noen skoler som viser til kvalitetsdialogen og rektormøter. En skole har kommentert at hverken kvalitetsdialog eller rektormøter er spesielt rettet mot skolemiljø, men at det kan bli berørt. En skole mener at det ikke er noen som etterspør spesielt informasjon om det forebyggende arbeidet, og at de savner flere arenaer for erfaringsutveksling, bl.a. for inspektører.

Vi har også spurt ledelsen ved alle skolene om oppfølgingen fra kommunen som skoleeier. Vi har spurt om skoleeier tilrettelegger for at skolene kan dele erfaringer fra arbeidet og om skoleeier følger opp det forebyggende arbeidet ved skolen. De ble bedt om å svare på en skala fra 1 i svært liten grad til 6 i svært stor grad. Det mest vanlige svaret på begge spørsmålene var 3 i litt liten grad. Svarfordelingen er vist under.

	1	2	3	4	5	6
Erfaringsdeling	4,3 %	14,9 %	36,2 %	27,7 %	8,5 %	6,4 %
Oppfølging av skolen din	8,5 %	10,6 %	36,2 %	19,1 %	14,9 %	8,5 %

Tabell 3 Svar fra skoleledelsen på spørsmålene «I hvilken grad mener du at skole-eier tilrettelegger for at skolene kan dele erfaringer fra det forebyggende arbeidet med skolemiljø?» og «I hvilken grad mener du at skole-eier følger opp skolen din i det forebyggende arbeidet med å sikre godt skolemiljø?» Det var mulig å svare Vet ikke, noe 2 % hadde gjort på begge spørsmålene. N=47

Informasjon til/involvering av elever og foresatte

Kommunen har en plikt til å informere elever og foresatte om skolemiljøarbeidet. På Udir sine nettsider, er det vist til at elever og foreldre må blir informert om skolemiljøarbeidet, for å kunne involvere seg og uttale seg om forhold av betydning for skolemiljøet. Manglende involvering av elever og foreldre i skolemiljøarbeidet vil medføre at skolene går glipp av viktige ressurser for å fremme et godt og inkluderende skolemiljø.

De ansatte på alle skolene mener at deres elever har fått informasjon om retten til et trygt og godt skolemiljø, og at de også har snakket med elevene om hva som er krenkende ord og handlinger. Svarene fra elevrådene ved de seks skolene, viser at de er kjent med retten til et trygt og godt skolemiljø. De vet også hvem de kan si ifra til hvis de eller noen andre ikke har det trygt og godt. De fleste har svart ja på at de har snakket om hva som er mobbing i klassen, men 10 % svarer vet ikke eller nei. Vi spurte elevrådene om de har fått vite hva skolen gjør for at elevene skal ha det trygt og godt på skolen. De fleste har fått vite hva skolen gjør, men på en barneskole har 13 av 17 elever i elevrådet svart vet ikke på spørsmålet. Vi har også spurt elevrådet om de har vært med i arbeidet med å skape et trygt og godt skolemiljø, f.eks. ved å foreslå trivselsaktiviteter. Også her svarer de fleste ja (83 %) og alle viser til aktiviteter de har igangsatt for å bidra til økt trivsel på skolene.

Vi har spurt representantene i FAU om de har fått informasjon om resultatene i elevundersøkelsen, noe de fleste har fått. Det er 82 % som svarer ja, 5 % som svarer nei og 13 % som har svart vet ikke. Noen av de som svarer vet ikke, sier at de har vært på få FAU-møter. De fleste har også fått annen informasjon om skolens arbeid med skolemiljø dette skoleåret, men det er en del som ønsker mer informasjon enn de har fått. Svarfordelingen er vist i tabellen under.

Ja vi har fått god informasjon	Ja vi har fått noe informasjon	Ja, men det er for lite	Nei	Vet ikke/annet
46 %	33,6 %	11,5 %	2,7 %	6,3 %

Tabell 4 Har FAU fått annen informasjon om skolens arbeid med elevenes skolemiljø dette skoleåret? (Utenom resultater fra elevundersøkelsen.) Enkelte av dem som har svart Vet ikke/annet har kommentert at de tror det er gitt informasjon, men at de ikke har vært på alle møter. N=113

FAU representantene hadde mulighet til å gi kommentarer til arbeidet med skolemiljø, noe 29 gjorde. Flere påpekte at FAU og foreldrene kunne brukes mer i arbeidet med skolemiljø, og at en kunne informere mer systematisk på foreldremøter. Det var også en som kommenterte at dette ble gjort veldig bra på egen skole. Ellers kommenterte flere at de opplevde ressursmangel i skolen som en utfordring i arbeidet med trygt og godt skolemiljø.

3.2.1. Kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet

Skolene oppgir flere kilder til kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet:

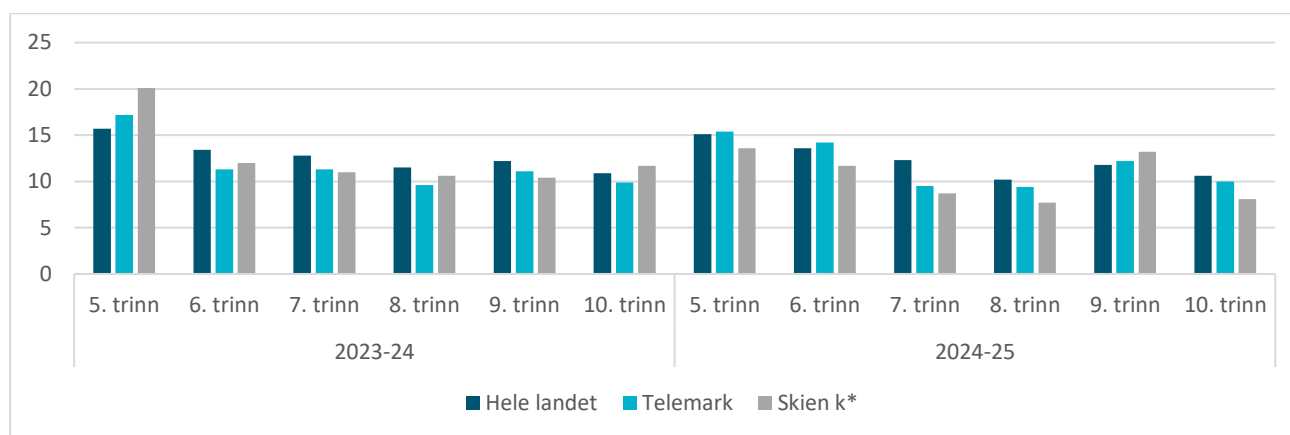
- elevundersøkelsen og Spekter³
- samtaler med elever og foresatte
- informasjon fra elevrådet
- informasjon fra inspeksjon

³ Spekter er et verktøy utviklet av Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger. Det brukes av lærere for å kartlegge læringsmiljøet i skoleklasser og avdekke mobbing. Våren 2025 har 15 av de 19 skolene rapportert til oppvekstadministrasjonen at de bruker Spekter.

Kommunen har etablert et system for å følge opp elevundersøkelsen, der skolene jobber med å analysere resultatene og utarbeide egne tiltak for å følge opp resultatene. Skolene velger selv hvordan de følger opp elevundersøkelsen. Alle de seks skolene vi har hatt intervjuer på, bruker Spekter for å få mer detaljert informasjon på trinn som har utfordringer med skolemiljøet. Noen har også planer om å bruke Spekter til en mer generell kartlegging som kan brukes forebyggende.

Resultater elevundersøkelsen

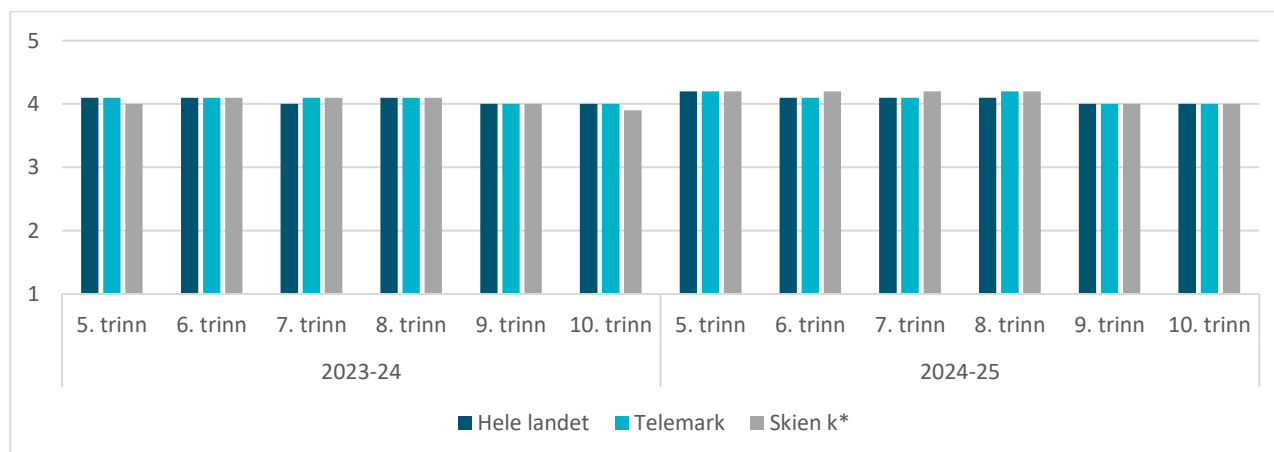
Tallene fra elevundersøkelsen viser at en lavere andel elever i kommunen svarer at de har blitt mobbet dette skoleåret enn forrige (kommunale skoler). Andelen er også lavere enn snittet for fylket og landet for alle trinn, med unntak av 9. trinn. Elever som har svart at de blir mobbet 2 – 3 ganger i måneden eller mer regnes inn i andelen elever som blir mobbet.



Figur 1 Andel elever som har svart at de blir mobbet 2 – 3 ganger i måneden eller oftere. Kilde Udir

I hele landet er andelen høyest på 5. trinn. Det gjelder også for Skien, men det er forskjeller mellom skolene. På noen skoler er det enkelte trinn der andelen som er blitt mobbet er null. På det meste er det trinn der 1/3 av elevene har svart at de blir mobbet.

Elevundersøkelsen kartlegger også trivsel, der elevene kan svare fra 1 Trives ikke i det hele tatt til 5 Trives svært godt. Det er små forskjeller i svarene de to siste skoleårene, og det gjennomsnittlige svaret ligger rundt 4, at elevene trives godt. Svarene er vist under.



Figur 2 Trives du på skolen? Svar på elevundersøkelsen. Kilde Udir.

Andre kilder

Skolene har jevnlig samtaler med elever og foresatte, i tråd med kravene i opplæringsloven. Skolene rapporterer på at disse samtalene er gjennomført.

Arbeid med skolemiljø er tema i elevrådet, og elevrådene gir innspill på hvilke områder som er utrygge/hvor en bør ha flere voksne ute i friminuttene, men det er ikke alle skolene som har et fast system på dette.

Inspeksjon, eller tilsyn med elevene i friminuttene, er også en kilde til informasjon om hvordan elevene har det. Svarene fra elevrådene viser imidlertid at det er en del informasjon som de voksne trolig ikke får med seg. Litt over halvparten av alle elevrådsrepresentantene som svarte, mente at de voksne vil oppdage det om noen blir plaget/ertet eller mobbet på skolen. Svarene varierte litt mellom skolene. På en skole svarte alle nei på spørsmålet om de voksne vil oppdage det om noen blir plaget/ertet eller mobbet. På de andre skolene varierte andelen som svarte nei mellom 5% og 29%.

På noen av skolene påpekte de tillitsvalgte at det kunne være utfordringer når det gjelder deling av informasjon fra inspeksjon, bl.a. mellom assistenter/fagarbeider og pedagogisk personale. Enkelte etterlyste også en form for logg der en kunne dokumentere om det var spesielle hendelser som andre på skolen bør være kjent med.

3.2.2. Forebyggende tiltak og evaluering

Forebyggende tiltak

I spørreundersøkelsen har vi bedt alle utenom konsulentene (kontorpersonalet) om å ta stilling til en påstand om at skolen har forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø. De fleste mener at skolen har slike tiltak, og det mest typiske svaret er at en er enig (5) i påstanden. Svarene er vist i tabellen under.

1 helt uenig	2	3	4	5	6 helt enig	Gj.snitt
1,9 %	5,7 %	9 %	26,1 %	34,7 %	28,1 %	4,5

Tabell 5 Svarfordeling på påstanden «Jeg opplever at skolen har forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø.» Spørsmålet gikk til alle med unntak av konsulenter/kontorpersonale. Det var mulig å svare vet ikke, noe 1 % hadde gjort. N=524

De vi har intervjuet trekker frem ulike forebyggende tiltak, bl.a. miljøterapeutene og ulike trivsels-/aktivitetstiltak, samt skolereglene. Det blir også poengtert at arbeid med skolemiljø har hatt fokus over tid. Miljøterapeutene har en sentral rolle i det forebyggende arbeidet, og det ble laget en egen veileder for miljøterapeutene i 2024.

Det varierer noe mellom skolene hva de har av trivsels-/aktivitetstiltak. Alle skolene har Aktiv 365, der elevene er aktivitetsledere for ulike aktiviteter i friminuttene. En av skolene vi besøkte hadde igangsatt et omfattende tilbud i friminuttene, noe de vi intervjuet mente bidro til et trygt og godt skolemiljø. Denne skolen hadde høye mobbetall i skoleåret 2023/24, og har redusert andelen elever som opplever mobbing, også for de trinnene som gikk på skolen begge skoleår.

Noen skoler trekker frem samarbeidet med lokalmiljøet og idrettslag/frivillighet. Kommunen har også fått midler til et treårig prosjekt, Mer enn skole, der de skal ha aktiviteter på skolene etter skoletid. Det er 8 skoler som deltar i dette prosjektet. Hensikten er å fange opp elever som står i fare for utenforskap, og å gi et tilbud til dem som ikke deltar på organiserte aktiviteter. Opplegget er etter modell av det arbeidet som Stigeråsen skole har hatt over tid, og de 8 prosjektskolene har vært på besøk hos Stigeråsen for å se hvordan de jobber.

Skolene trekker frem at tiltakene for å ivareta følge med-plikten, slik som inspeksjonsrutiner, også er forebyggende tiltak. De viste ellers til arbeid med kompetanseheving, klasseledelse, systematisk bruk av relasjonskartlegging, overgangsrutiner og samarbeid mellom lærere og assistenter/fagarbeidere. En av skolene hadde vennskapsavtaler, og flere skoler hadde også egne mer tilpassede/praktiske tilbud til en mindre gruppe elever i perioder.

Samarbeid mellom lærere og assistenter ble trukket frem som viktig, men også som en utfordring. Det gjaldt særlig barneskolene, der assistenter/fagarbeidere jobber på SFO når lærerne har felles møtetid. Skolene vi var på hadde nå fått satt av noe tid til felles møter for lærere og fagarbeidere. Hovedtillitsvalgt og flere vi intervjuet på skolene mener at tiden som blir satt av til samarbeid ikke er tilstrekkelig. Det var også enkelte i ledelsen som påpekte at det var utfordrende å få brukt tiden som ble satt av til samarbeid systematisk.

Skolene har også ulike forebyggende programmer, f.eks:

- MOT (to av skolene)
- SMART-oppvekst (en skole)
- folkehelseprogrammet Livet og sånn (flere skoler)

To av skolene har laget egne planer for arbeidet med trygt og godt skolemiljø. Det er ikke noe krav fra skoleeier om å lage slike planer.

Kommunen har som nevnt et læringsmiljøteam, som nå er blitt del av grunnskoleteamet. I læringsmiljøteamet har PP-rådgivere med spesialkompetanse noe tid avsatt til å bistå skoler i arbeid med læringsmiljø. PPT har også et eget veiledningsopplegg for skolestartere, «God skolestart». Fem barneskoler var med på dette opplegget i 2024.

Kommunen har også tre skole-loser som de bruker i saker som gjelder elever med høyt skolefravær. Dette kan være saker der fraværet sees i sammenheng med at eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Skole-losene er ansatt i PPT.

Kommunen skal etablere et skolemiljøteam høsten 2025, der læringsmiljøteamet skal bidra. Skolemiljøteamet skal kunne gi skolene støtte i arbeidet med å ivareta aktivitetsplikten.

I spørreundersøkelsen var det mulig å gi kommentarer til arbeidet med skolemiljø, noe 85 av 534 gjorde. Det var flere kommentarer rettet mot arbeidet med aktivitetsplikten, og det var også kommentarer på behov for mer forebyggende innsats, bedre rutiner og felles strategier på

skolen/systemnivå. I tillegg hadde mange mer generelle kommentarer knyttet til ressursutfordringer.

Skole – hjem samarbeid

Vi har spurt de ansatte ved alle skolene om de opplever at skole-hjem samarbeidet styrker det forebyggende arbeidet ved skolen. Svarene viser at en stor andel opplever at samarbeidet med hjemmene bidrar til å styrke det forebyggende arbeidet. Svarene er vist i tabellen under.

1 helt uenig	2	3	4	5	6 helt enig	Gj.snitt
1,7 %	6,9 %	11,6 %	19,8 %	31,1 %	26,1 %	4,5

Tabell 6 Svarfordeling på påstanden «Jeg opplever at skole-hjem samarbeidet styrker det forebyggende arbeidet med skolemiljø.» Spørsmålet gikk til alle ansatte med unntak av konsulenter/kontorpersonale. Det var mulig å svare vet ikke, noe 2,7 % hadde gjort. N=524

Representantene i FAU er spurt om de opplever at skolen/de ansatte på skolen jobber forebyggende for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. De ble bedt om å svare på en skala fra 1 i svært liten grad til 6 i svært stor grad. De fleste opplevde det, og 61 % svarte 5 eller 6 (i stor eller svært stor grad). Det var 11 % som svarte mellom 1 i svært liten grad og 3 i litt liten grad. Representantene som mente at de hadde fått god informasjon om arbeidet med skolemiljøet, mente også at skolene i større grad jobbet godt forebyggende.

Tverrfaglig samarbeid

Alle skoler har TPO team, tverrfaglige opplæringsteam, eller ressursteam. En eller flere fra skolens ledelse deltar, sammen med helsesykepleier, miljøterapeut, ansvarlig for ITO (individuell tilrettelagt opplæring) og PP-rådgiver på skolen. Barnevernstjenesten deltar to ganger i året. Her kan de blant annet ta opp saker som gjelder utfordringer knyttet til trygt og godt skolemiljø.

Vi har spurt ledelsen, lærere, miljøterapeuter og assistenter/fagarbeidere om de mener at det tverrfaglige samarbeidet bidrar til å styrke det forebyggende arbeidet. Et flertall av de som har svart, mener at det tverrfaglige samarbeidet styrker det forebyggende arbeidet. Rundt 20 % er uenige og rundt 10 % vet ikke. Svarfordelingen er vist under.

1 helt uenig	2	3	4	5	6 helt enig	Vet ikke
2,1 %	8,7 %	11,7 %	21,3 %	26%	20,6 %	9,6 %

Tabell 7 Svarfordeling på påstanden «Skolen har et tverrfaglig samarbeid (med andre enheter i kommunen og eksterne som politi) som styrker det forebyggende arbeidet.» Spørsmålet gikk til alle ansatte med unntak av konsulentene. N=523

I intervju trekker flere skoler frem at de har et godt samarbeid med SLT og politiet ved behov. Det vises også til viktigheten av samarbeidet med helsesykepleier og PPT. Miljøterapeutene vi intervjuet hadde tett samarbeid med helsesykepleier.

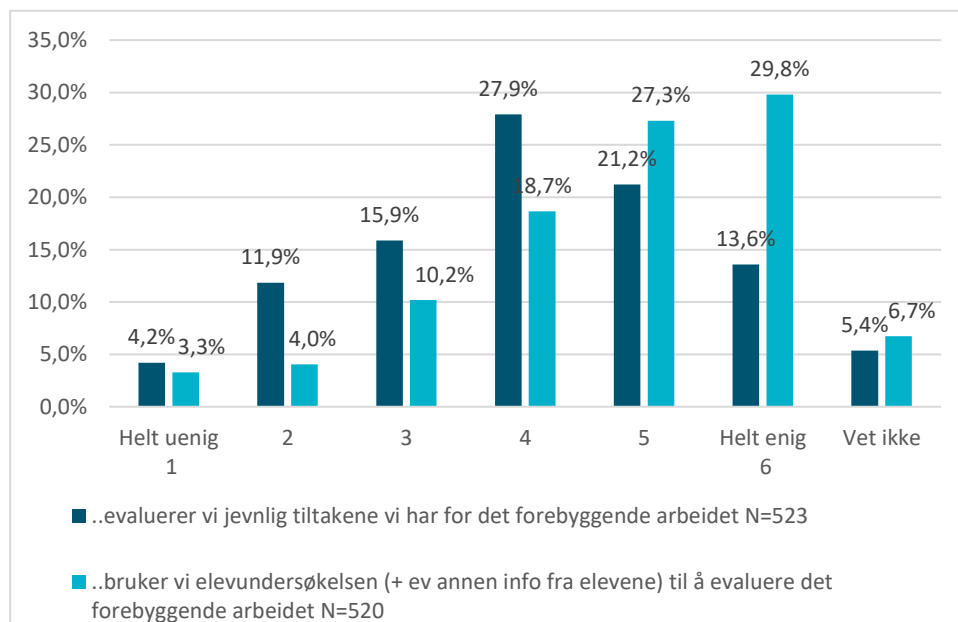
Vi har fått kommentarer på at det kan være utfordrende at andre instanser ikke får jobbet godt nok med eleven på grunn av manglende relasjon. Dermed er det skolen som må finne løsninger, og i det arbeidet har ikke skolen god nok tverrfaglig hjelp og kompetanse.

Evaluering

Både ledelsen, lærere, fagarbeidere og assistenter ved skolene ble bedt om å svare på påstandene *På min skole evaluerer vi jevnlig tiltakene vi har i det forebyggende arbeidet* og *På min skole bruker vi elevundersøkelsen (+ ev. annen informasjon fra elevene) til å evaluere det forebyggende arbeidet*.

Som vist i figuren til venstre, er et klart flertall enige i påstandene. De er mest enig i at de bruker informasjon fra elevundersøkelsen i evalueringen. Det gjennomsnittlige svaret for påstanden som gjelder elevundersøkelsen er nærmere 5, mens det for den generelle evalueringen av arbeidet er litt under 4.

For begge påstandene ser vi at det er forskjeller mellom skolene.



Figur 3 Svarfordeling i prosent på påstandene På min skole....

Vi spurte de seks skolene vi har vært på om de har noen tiltak for å evaluere arbeidet. Her ble det vist til arbeidet med elevundersøkelsen. Det ble også vist til at de evaluerer i plangruppene og i andre møter, og at skolemiljø kunne være noe de tok opp. Det er ikke etablert noe felles system som sikrer at de evaluerer arbeidet regelmessig, med unntak av arbeidet som gjøres i forbindelse med elevundersøkelsen.

3.3. Revisors vurdering av det forebyggende arbeidet

Arbeidet med virksomhetsplaner, kvalitetsdialogen og ledersamtalene kan bidra til en systematisk oppfølging av skolenes arbeid med å forebygge mobbing og sikre et trygt og godt skolemiljø. Oppfølgingen av elevundersøkelsen kan også være et slikt tiltak. Denne oppfølgingen gir også skoleeier informasjon om hvor det er risiko for at det forebyggende arbeidet ikke er godt nok.

Det er imidlertid ikke gitt noen føringer som sikrer at skolenes forebyggende arbeid faktisk blir fulgt opp. Temaplanen som danner grunnlag for virksomhetsplanene, har trygg oppvekst som et mål, og skolene vi har undersøkt har også egne mål for skolemiljøet. Det kan likevel være risiko for at det forebyggende arbeidet ikke får nok oppmerksomhet i oppfølgingen. Kommentarene fra enkelte av skolene viser også at det ikke alltid blir gjort.

De andre tiltakene som skoleeier trekker frem, pedagogisk råd, læringsmiljøteam og skole-los, er avhengig av at skolene selv ber om hjelp.

3.3.1. Kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet

Skolene har ulike kilder for å få kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet. Det er et godt system på bruk av elevundersøkelsen og oppfølging av denne. Skolene har også andre kilder, bl.a. inspeksjon og informasjon fra elevråd. Svarene fra elevrådene viser imidlertid at enkelte skoler kan bruke disse informasjonskildene bedre.

3.3.2. Forebyggende tiltak og evaluering

Skolene har flere forebyggende tiltak i arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø, og arbeidet har fokus. Resultater fra elevundersøkelsen brukes systematisk i dette arbeidet, og kommunen som skoleeier følger opp hvordan skolene jobber med resultatene. Dette er viktig for å sikre at innsatsen rettes mot områder som krever forbedring.

Kommunen som skoleeier har en sentral rolle i å sikre kvaliteten på skolenes forebyggende tiltak. Informasjonen vi har fått viser at kommunen ikke har et godt nok system for evaluering av skolenes forebyggende tiltak. Arbeidet med elevundersøkelsen er ikke alene tilstrekkelig til å sikre en helhetlig evaluering av det forebyggende arbeidet. Den nye ordningen med kvalitetsdialog kan være et godt tiltak, men det er mange andre temaer som skal belyses i kvalitetsdialogen, og det er en risiko for at det forebyggende arbeidet ikke får nok oppmerksomhet.

Vi mener at tettere oppfølging av det forebyggende arbeidet kan bidra til at skolene jobber mer systematisk med evaluering av egne tiltak. Uten en slik evaluering blir det utfordrende å vite hvilke tiltak som har ønsket effekt, hvilke som bør justeres, og hvilke som eventuelt kan avvikles.

4. Aktivitetsplikten – trygt og godt skolemiljø

Problemstilling 2: Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

4.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal sikre at skolene jobber systematisk med å overholde aktivitetsplikten.

- Det skal være rutiner og tiltak for å ivareta
 - plikten til å følge med, gripe inn og melde fra
 - det skjerpede ansvaret for sårbare elever
 - undersøkelsesplikten
 - kravene til skriftlig plan med tiltak og evaluering av planen
 - elevenes rett til å bli hørt og at elevens beste blir vurdert
 - kravet til dokumentasjon av delpliktene
- Regelverk og rutiner må være kjent for de ansatte

4.2. Arbeid med aktivitetsplikten og dokumentasjon

Kommunen har en prosedyre for arbeidet med retten til et trygt og godt psykososialt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 12-4. Prosedyren omfatter rutiner knyttet til plikten til å følge med, gripe inn og varsle, samt undersøkelsesplikten, krav til skriftlig plan og evaluering. Det er også laget en prosedyre for å håndtere saker etter opplæringslovens § 12-5, som er en skjerpet plikt til å melde fra dersom en som arbeider på skolen krenker en elev. Denne prosedyren omfatter også de ulike delene av aktivitetsplikten.

I begge prosedyrene er det en egen del om dokumentasjon. For saker som gjelder oppl. § 12-4 er det vist til kravet om dokumentasjon i opplæringsloven, og at juridisk rådgiver skal ha kopi av aktivitetsplanen. For saker som gjelder oppl. § 12-5 er det føringer på hva som skal være i elevens mappe, og hva som er i personalmappen. De andre delene av prosedyren omtales nærmere under de aktuelle punktene.

Skoleeier følger opp at skolene overholder aktivitetsplikten i ledersamtalene mellom områdeleder for skole og hver rektor. Her er retten til et trygt og godt skolemiljø ett av flere temaer.

Områdeleder skole opplyser at de da har særlig fokus på aktivitetsplikten og hvordan skolene jobber med det. Han opplyser også at aktivitetsplikten er tema på minimum ett rektormøte i året, samt at det er ett av flere tema i kvalitetsdialogen, som de skal ha en gang i året i januar/februar. På spørsmål om bistand fra skoleeier i arbeidet med aktivitetsplikten, svarer alle skolene vi har hatt intervju med at de får god hjelp fra oppvekstadministrasjonen i skolemiljø saker når de ber om det. Flere nevner også samlinger/rektormøter der aktivitetsplikten har vært tema.

Miljøterapeutene og ledelsen ved de seks skolene fikk spørsmål om hvordan de opplevde at rutiner og maler på området fungerer. Alle svarte greit eller bra, men det ble kommentert på utfordringer bl.a. knyttet til dokumentasjon, både omfang av dokumentasjon på papir og utfordringer med å dele informasjon. Bl.a. ble det ytret ønske om å ha et system der en enkelt kunne føre logg og samle annen informasjon. Kommunen skal ta i bruk IST-dokumentflyt, og enkelte trakk frem at de håper det kan være et system for å sikre bedre informasjonsdeling. Det ble også etterlyst flere støttedokument, både for barnesamtaler og eksempler/hjelpetekster til bruk i planene.

Lærere, fagarbeidere/assistenter og miljøterapeuter er spurt om de har satt seg inn i rutinene for å ivareta aktivitetsplikten. Et klart flertall er enig i at de har gjort det, mens en liten andel svarer at de ikke har satt seg inn i disse rutinene. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Ikke aktuelt
1,7 %	2,5 %	6,5 %	15,2 %	32,6 %	39,8 %	1,7 %

Tabell 8 Jeg har satt meg inn i rutinene vi har for å ivareta aktivitetsplikten. N=475

Vi skal se nærmere på arbeidet med de ulike delpliktene som aktivitetsplikten omfatter, hva som står i prosedyrene, hvilke andre tiltak skolene og kommunen har, og hvordan de følges opp.

4.3. Plikten til å følge med, gripe inn og melde fra

4.3.1. Plikten til å følge med

Ifølge den kommunale prosedyren skal skolene ivareta plikten til å følge med gjennom følgende tiltak:

undersøkelser og kartlegginger av skolemiljøet, tilsyn inne, ute og i overganger, samtaler med foresatte og elever, varsel fra elever/foresatte/ansatte.

Videre står det at alle har et skjerpet ansvar for å følge med på sårbare elever (eksempelvis elever med atferdsvansker, sosiale utfordringer, nedsatt funksjonsevne mm.).

Elevundersøkelsen gjennomføres årlig på alle trinn der det er mulig, samt ungdomdata hvert tredje år på ungdomsskolen. Kommunen har et eget system for oppfølging av både elevundersøkelsen og ungdomdata. Som nevnt i punkt 3.2 bruker også mange av skolene kartleggingsverktøyet Spekter, for å undersøke nærmere hva som ligger bak resultater i elevundersøkelsen.

Skolene har rutiner eller instruksjoner for inspeksjon (tilsyn med elevene inne og ute og i overganger) og disse rutinene evalueres og justeres jevnlig. I spørreundersøkelsen til ledere og ansatte ved alle skolene, var det noen spørsmål om inspeksjon. De ansatte som har svart, opplever i hovedsak at skolen har inspeksjonsrutiner som er til hjelp for å ivareta plikten til å følge med. Rundt 90 % har svart at de er enig i at de har rutiner, og de fleste av disse har svart at de er helt enig.

På de seks skolene opplyser alle at de prioriterer å ha mange ansatte ute. Enkelte opplyser at de i praksis ikke sikrer godt nok at de som skal ha inspeksjon er der når friminuttene starter. Lærerne

kan av ulike årsaker bli heftet og derfor komme for sent ut, eller ikke komme ut. Skolene har rutine på at de som skal ha inspeksjon, skal avslutte timen slik at de er ute når friminuttet starter. Det er også en fordeling av hvem som har inspeksjon på de ulike områdene der elevene kan være i friminuttene, slik at alle områder skal være dekket opp med voksne. På enkelte skoler kommenterte noen at mange som er ute på inspeksjon er bundet opp til enkelt-elever, og at det ikke er så mange til å følge opp resten av elevene. Det ble også kommentert at en kunne være litt alene på de områdene en hadde ansvar for.

Elevrådene på de seks skolene er spurt om de voksne følger med på hvordan elevene har det. Svarene er vist i tabellen under.

	Ja	Nei	Vet ikke
Synes du de voksne følger med på hvordan elevene har det på skolen (i timene og friminutt)?	60 %	19 %	20 %
Er det nok voksne ute i friminuttene	68 %	20 %	11 %
Oppdager de voksne om det er noen som blir plaget/ertet eller mobbet av andre på skolen?	53 %	35 %	11 %

Tabell 9 Svar på spørsmål til elevrådene ved seks skoler i kommunen. N=88

Et flertall av elevene i elevrådet mener at de voksne på skolene følger med på hvordan elevene har det, og at de voksne vil oppdage om det er noen som blir plaget/ertet eller mobbet av andre på skolen (både i timene og i friminutt). Det er også et flertall som mener at det er nok voksne ute i friminuttene. Det er imidlertid noen forskjeller mellom de seks skolene. På en skole var det bare rundt 1/3 som svarte ja på spørsmålet om det var nok voksne ute i friminuttene. På de andre skolene svarte alle eller et flertall ja. På en annen skole mente alle at det var nok voksne ute i friminuttene, men at de voksne ikke vil oppdage om det er noen som blir plaget/ertet eller mobbet på skolen. Ingen på denne skolen svarte ja på spørsmålet om de voksne følger med på hvordan elevene har det på skolen.

Vi har spurt ledelsen ved alle skolene om de bruker informasjon fra elevene for å finne ut steder/elevmiljøer på skolen de ansatte bør følge særlig med på, noe nesten alle mener at de gjør. En av de seks skolene opplyser at de har kartlagt hvilke områder som elevene mener er utrygge områder på skolen dette skoleåret. Enkelte av de andre skolene sier at elevrådet gir innspill om inspeksjon, men at det ikke kartlegges systematisk. Alle skolene opplyser imidlertid at skolemiljø er tema i elevrådet, noe svarene fra elevrådene bekrefter.

Vi har spurt de faste medlemmene i FAU ved alle de kommunale skolene om de mener at de ansatte på skolen følger med på hvordan elevene har det på skolen. Svarene er vist under.

1 I svært liten grad	2	3	4	5	6 I svært stor grad	Vet ikke
0 %	5,3 %	5,3 %	25,7 %	38,1 %	25,7 %	0 %

Tabell 10 I hvilken grad opplever du at skolen/de ansatte på skolen følger med på hvordan elevene har det på skolen. N=113

Svarene viser at de fleste opplever at skolen/de ansatte følger med. Det gjennomsnittlige svaret er på 4,7. Det er litt forskjell mellom skolene, men på alle skolene har halvparten eller flere av medlemmene svart mellom 4 og 6.

I de 34 sakene vi har undersøkt var det oftest foresatte som meldte fra om at deres barn ikke hadde det trygt og godt på skolen.

Skjerpet ansvar for å ivareta særskilt sårbare elever

Skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet, jf. Prop. 57 L (2022-2023 s 613 og Prop. 57 L (2016-2017) s 22. De som jobber på skolen må kjenne til hvilke elever det er, og følge nøye med på hvordan de har det på skolen. Det bør være rutiner for tidlig å kunne identifisere og følge med på elever med særskilt sårbarhet, jf. [udir.no Elever med særskilt sårbarhet](#).

Alle skolene har overgangsrutiner fra barnehage til skole og fra barneskole til ungdomsskole. Ifølge rutinene ber skolen de foresatte om samtykke til å dele informasjon for å kunne ivareta særskilt sårbare elever.

I tillegg har skolene møter på trinn/klasse, der det blir gitt informasjon til de som jobber i klassen/på trinnet om spesielle forhold de skal være oppmerksomme på. Det kan også bli gitt informasjon bl.a. på morgenmøter, om elever som har fått plan med tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Flere av de vi har intervjuet har påpekt at det er en risiko for at de som ikke er til stede på møtene går glipp av slik informasjon. Enkelte har etterlyst bedre verktøy for å dele informasjon til de som skal ha det. Det ble påpekt at det særlig er utfordringer med å sikre informasjon til assistenter/fagarbeidere ved barneskolene, fordi de i mindre grad har anledning til å være med på felles møter. Skolene har lagt opp til noe felles møtetid, men på flere av skolene vi var på, opplevde ansatte at dette ikke var tilstrekkelig.

Lærere, assistenter/fagarbeidere og miljøterapeuter er spurt om de får nødvendig informasjon om særskilt sårbare elever, slik at de kan ivareta plikten til å følge med. De fleste er enige i at de får nødvendig informasjon, og på mange skoler har alle svart at de er enige, litt eller helt enig. På noen skoler er svarene noe mer delt. Assistenter/fagarbeidere er mer uenige i at de får nødvendig informasjon. Den samlede svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Ikke aktuelt
1,5 %	5,3 %	7 %	18,8 %	30,7 %	35,5 %	1,3 %

Tabell 11 Jeg får nødvendig informasjon om særskilt sårbare elever slik at jeg kan ivareta plikten til å følge med. N=473

Vi spurte også de tillitsvalgte og miljøterapeutene på de seks skolene om dette. Svarene varierte noe. Flere mener at de som skal ha informasjon, får det, men noen påpeker at det kan være utfordringer med å få delt nødvendig informasjon på tvers av team og med vikarer. En av skolene har en god rutine for å sikre informasjon til bl.a. vikarer, der en ved skolestart avklarer med eleven (og foresatte) hva eleven ønsker at de som jobbet på skolen skal vite om dem.

Vi har spurt ledelsen ved alle skolene om de vurderte om det var særskilt sårbare elever ved oppstart dette skoleåret og om det er kontinuerlig vurdert gjennom året. De fleste mente at dette ble gjort. Det er litt færre som er enige i at det gjøres kontinuerlig gjennom året, enn at det gjøres ved oppstart. Svarfordelingen er vist under.

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Gj.sn
Ved oppstart	0 %	2,1 %	6,4 %	8,5 %	42,6 %	34 %	5,1
Gjennom året	2,2 %	0 %	6,5 %	15,2 %	54,3 %	21,7 %	4,9

Tabell 12 Første påstand: Ved oppstart dette skoleåret vurderte vi om skolen har særskilt sårbare elever. (6,4 % har svart vet ikke.) Andre påstand: Vi har tiltak som sikrer at vi kontinuerlig vurderer om det er flere/nye elever som er særlig sårbare. (Ingen svarte vet ikke) N=47

4.3.2. Plikten til å gripe inn og melde fra

I kommunens prosedyre på arbeid med trygt og godt skolemiljø, er det vist til lovkravet om å gripe inn og melde fra, og at alle som arbeider på skolen og er vitne til psykiske eller fysiske krenkelser av elever, har plikt til å stoppe krenkelsene umiddelbart hvis mulig. Det er her ikke vist til det nye skjema kommunen har for fysisk inngripen etter oppl. § 13-4.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte ved skolene bedt om å svare på hvor enige de var i påstanden *Jeg er kjent med hvordan jeg skal gripe inn dersom en elev blir utsatt for krenkelser*. De skulle svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Blant lærere, assistenter/fagarbeidere og miljøterapeuter har halvparten svart at de er helt enig og 32 % har svart 5 enig. Det er 7 % som er litt uenig eller uenig i at de kjenner til hvordan de skal gripe inn. Det er lærerne som er mest kjent med dette. Vi har også spurt konsulentene (kontorpersonalet på skolene) om dette, og blant dem er det en noe høyere andel som ikke er kjent med hvordan de skal gripe inn.

Vi har spurt de tillitsvalgte og miljøterapeutene ved de seks skolene om de mener de ansatte på egen skole har tilstrekkelige «rammevilkår» (kompetanse, kapasitet mm) til å jobbe konfliktdempende og gripe inn på måter som ikke eskalerer konflikter. Mange viser til at de har hatt kurs i forebygging av vold og trusler i regi av SPT. Det ble vist til at de har ulike verktøy for å sikre dette, men at det kan være utfordrende å følge opp i praksis når det «koker». Det varierer også hvor mye de ansatte øver på konfliktdemping, både fordi enkelte ikke har ønsket det selv og fordi en ikke har satt av tid nok.

Rektor skal ifølge prosedyren varsles ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Noen av de seks skolene har praksis på at alle meldinger skal til rektor, og andre at

meldinger skal til rektor eller en i ledelsen, men at rektor blir orientert. Loven åpner for at rektor kan delegere arbeidet med å motta meldinger, men det er presisert i lovforarbeidene at rektor er ansvarlig for at meldingene blir fulgt opp med undersøkelse og tiltak.

I prosedyren står det ikke noe om arkivering av slike meldinger. Skolene har ulike rutiner på når/hvordan meldingene arkiveres. Noen skoler oppbevarer meldingene på papir i en egen perm, og skanner dem inn og arkiverer hvis meldingen fører til skriftlig plan. Andre har som rutine at alle meldinger skal skannes inn. En av skolene har dem kun på papir, men beskriver meldingen og undersøkelser i planen. I vår stikkprøvekontroll så vi at meldingen manglet i flere saker, også for skoler som hadde rutine på at meldingene skulle skannes inn. Varselet var ofte omtalt i planen, men det var ni saker der vi ikke kunne se dato for varsel. I to av disse stod det heller ikke hvem som hadde varselet. Flere av dem vi intervjuet etterlyste bedre digitale systemer for å håndtere meldinger, og påpekte risiko for at en ikke får ivaretatt dokumentasjonskravet godt nok.

Administrasjonen har på forespørsel fra hovedutvalget kartlagt omfang av meldinger og planer (aktivitetsplaner⁴) på skolene for skoleåret 2024/25 per 20.05.25. Totalt var det 400 meldinger, hvorav 21 gjaldt mistanke om at en ansatt krenker en elev. Av de 400 meldingene ble det opprettet plan i 109 saker. Antallet meldinger varierer mellom skolene. Elevundersøkelsen og intervjudata fra skolene gir indikasjoner på omfanget av mobbing/krenkelser på den enkelte skole. Det er ikke noen klar sammenheng mellom antall meldinger fra hver skole og indikasjonene på omfanget av mobbing krenkelser på skolen.

Vi har spurt de ansatte om hvor ofte de har meldt fra om at en elev ikke har det trygt og godt dette og forrige skoleår. Litt under 20 % har ikke meldt fra, mens rundt 15 % har meldt fra 10 ganger eller mer. Det var flest som hadde meldt fra mellom 1 og 3 ganger.

De ansatte som hadde meldt ifra om at en elev ikke hadde det trygt og godt, ble også spurt om de mente at egen skole sikrer en god håndtering av meldingene om at en elev ikke har det trygt og godt, noe de fleste mente. Svarene er vist nedenfor

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
1,7 %	4,7 %	8,5 %	21,7 %	36,7 %	23,7 %	3 %

Tabell 13 Skolen vår sikrer en god håndtering av meldinger om at en elev ikke har det trygt og godt. N=401

Også her var det forskjeller mellom skolene, og på en del skoler har alle svart fra 4 til 6 på skalaen.

4.4. Plikten til å undersøke, skriftlig plan og evaluering

4.4.1. Undersøkelse

I prosedyren står det at formålet med undersøkelsen av meldingen er å finne frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevens opplevelse og hva som har skjedd. Det er vist til

⁴ Kommunen bruker begrepet aktivitetsplan om den skriftlige planen som skolen skal lage med tiltak for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø.

opplæringsloven § 12-4, som sier at skolen skal snarest undersøke saken og rette opp situasjonen med egnede tiltak. Kommunen har ikke definert hva som ligger i snarest.

Av de 34 sakene som vi har sett på, viste dokumentasjonen i 24 saker tiden fra melding til aktivitetsplan. Den gjennomsnittlige tiden i disse sakene var rundt 11 kalenderdager. Det varierte fra at planen ble laget samme dag som skolen fikk melding, til at det tok over en måned fra melding til planen ble laget. I saken med lengst tid, kan ferie være en årsak. Her tok det en uke fra skolen fikk melding til skolen konkluderte med at eleven ikke hadde det trygt og godt. I flere av sakene der det tok lang tid, ble det avholdt tverrfaglige samarbeidsmøter med foresatte før planen ble utarbeidet.

I noen få saker har det vært gjentatte meldinger fra foresatte, der skolen de første gangene konkluderte med at eleven hadde det trygt og godt. Etter noen meldinger ble konklusjonen endret.

Både meldingsskjema og aktivitetsplan har punkter der undersøkelsene som er gjort kan beskrives. I tillegg brukte noen skoler skjemaer eller notater fra elevsamtaler, loggføringer mm. Hva som var dokumentert i sakene vi undersøkte varierte. Det var stor variasjon i hvor mye informasjon om undersøkelsene som lå i saken, fra en enkel liste over hvilke samtaler og møter som hadde vært i saken, uten at tema/innhold var beskrevet, til at det var detaljerte beskrivelser i skjema, plan eller vedlegg. I hjelpeteksten til ett av punktene i mal for aktivitetsplan, står at en skal få frem hva som påvirker elevens situasjon/oppretholdende faktorer. Dette er forhold som undersøkelsene skal søke å avdekke. Hvilke faktorer dette er, fremkom ikke tydelig i alle sakene.

To av de 34 sakene vi undersøkte gjaldt opplæringsloven § 12-5 (melding om at ansatt krenker elev). Vi har ikke undersøkt personalsakene, men undersøkelsen av disse elevsakene startet umiddelbart. Det kom frem hva som var problemet, de oppretholdende faktorene og det ble opprettet aktivitetsplaner med tiltak som var relevante for disse faktorene.

Alle skolene har miljøterapeuter og i Skien skal miljøterapeutene ha minimum treårig sosialfaglig utdanning på universitet/høyskolenivå. Miljøterapeutene har kompetanse på å gjennomføre barnesamtaler, og de vi intervjuet gjennomførte også samtaler. To trakk også frem at de gir opplæring og støtte til andre ansatte som skal gjennomføre barnesamtaler.

Ledelsen ved skolene er spurt om de, eventuelt med bistand fra andre, har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å sikre at undersøkelsesplikten blir godt ivaretatt. Svarene er vist nedenfor.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
0 %	2,1 %	6,4 %	25,5 %	40,4 %	25,5 %

Tabell 14 Vi har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å sikre at undersøkelsesplikten blir godt ivaretatt (på egen skole eller med bistand). Det var mulig å svare vet ikke, noe ingen gjorde. N=47

Vi har også spurt om ledelsen mener at alle involverte elever i en sak blir hørt. Alle har svart at de er enige i det, og 70 % har svart at de er helt enig.

I noen av sakene vi har undersøkt ønsker ikke eleven som er blitt plaget eller krenket av andre, at skolen skal snakke med dem det gjelder. I en av sakene pågikk dette over lang tid. På en annen skole hadde de i slike saker observasjon som ett av tiltakene i planen, slik at de ansatte kunne avdekke krenkelser selv, og deretter gjennomføre stoppsamtaler. Miljøterapeutene nevnte også at det kan være elever som ikke vil si hvem som plager dem. I slike saker jobber de med å få eleven til å fortelle og/eller gi aksept til at skolen får snakket med dem som plager/krenker.

Flere av de vi intervjuet viste til stopp-samtaler med elever som mobber eller krenker, som et viktig tiltak i arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø. Slike samtaler blir gjort både i tilknytning til undersøkelser og som tiltak i den skriftlige planen.

4.4.2. Skriftlig plan og evaluering

Kommunen har en mal for den skriftlige planen, Aktivitetsplan for et trygt og godt psykososialt skolemiljø, omtales her som aktivitetsplan. Planen skal sendes juridisk rådgiver i Oppvekst gjennom arkivsystemet. Malen ble sist justert i 2025⁵, som følge av tilbakemeldinger fra Statsforvalter etter klagesaker. Vi har ikke sett saker der ny mal er brukt.

Malen vi har sett er brukt, har følgende punkter:

- Hvem som har meldt ifra, hvilke undersøkelser som er gjort og eventuelt iverksatte tiltak.
- Problemstilling. Hjelpetekst: Hvordan eleven opplever skolemiljø, bakgrunn for opplevelsen og hvilke opprettholdende faktorer som er avdekket.
- Barnets beste. Hjelpetekst: Skolen må vurdere hva som er barnets beste og skrive begrunnelsen for valg av tiltak. Barnet skal gis anledning til å uttale seg om tiltakene.
- Tabell med kolonner for tiltak, hensikt, tidsperiode og ansvar, dato og sted for et oppsummerende evalueringsmøte og hvem som kalles inn.
- Orientering om håndhevingsmyndigheten etter opplæringsloven § 12-6 (muligheten for å melde fra til Statsforvalter) og retten til innsyn.

I fire saker så vi kun reviderte aktivitetsplaner, for tre av disse lå opprinnelig plan i annen saksmappe.

Malen var ikke fulgt helt opp i alle sakene, men alle hadde en beskrivelse av hvordan eleven opplever skolemiljøet, planlagte tiltak og hvem som er ansvarlig for tiltakene. I nesten alle planene er det satt frister for tiltakene, og i de fleste er det angitt når planen skal evalueres.

⁵ I den nye malen er det også tatt inn at en skal ta med begrunnelsen for tiltakene i tabellen med oversikt over tiltak.

I noen av sakene er det laget en plan som går over lang tid, og som blir revidert. For flere av disse ser vi at skolen justerer tiltakene, men det er noen få som har de samme tiltakene over tid.

Ifølge prosedyren skal skolen involvere foresatte og elev i evaluering av aktivitetsplanen. I evalueringen skal skolen vurdere om aktivitetsplanen videreføres, endres eller avsluttes. Kommunen har en mal for referat fra evalueringsmøter med foresatte og elev. Referatet skal sendes juridisk rådgiver gjennom arkivsystemet.

Ordningen med at planene og referat fra evalueringsmøtene skal sendes juridisk rådgiver, har kommunen hatt lenge. Formålet er kvalitetssikring, men områdeleder skole opplyser at de ikke har hatt tydelige føringer for hva kvalitetssikringen skal omfatte.

I 14 av de 34 sakene var alle avtalte evalueringsmøter dokumentert, og malen for møtereferat var brukt. I ytterligere 6 saker var noen av evalueringsmøtene dokumentert, men ikke alle som var avtalt. I alle disse sakene var malen for møtereferat brukt.

I en del saker er det ikke dokumentasjon som viser at saken er avsluttet. I noen tilfeller kan det skyldes at saken ikke er avsluttet, men vi så også at beskrivelse av avslutning manglet i saker der en tidsmessig må anta at saken er avsluttet.

Vi har spurt de ansatte om de har vært involvert i arbeid med aktivitetsplaner. 357 har svart at de har vært involvert. Disse ble bedt om å ta stilling til følgende påstander om arbeidet med aktivitetsplanene:

- Jeg opplever at gjennomføring av aktivitetsplaner sikrer elevene et trygt og godt skolemiljø.
- Vi sikrer elevmedvirkning i arbeidet med aktivitetsplanene.
- Vi får til et godt samarbeid med foreldre/foresatte i arbeid med aktivitetsplaner.
- Vi evaluerer aktivitetsplanene jevnlig.

Svarfordelingen er vist i tabellen nedenfor.

	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
Planer sikrer trygt og godt miljø	0 %	3 %	8 %	26 %	42 %	21 %	1 %
Vi sikrer elevmedvirkning	1 %	2 %	6 %	21 %	33 %	33 %	4 %
Vi får til godt samarbeid med foresatte	1 %	3 %	7 %	19 %	36 %	30 %	5 %
Evaluerer planene jevnlig	1 %	4 %	8 %	21 %	29 %	32 %	5 %

Tabell 15 Svar på påstander om arbeidet med aktivitetsplaner. Svar gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Det var mulig å svare vet ikke. N=357

Vi har også spurt ledelsen ved alle skolene om skoleeier følger opp at skolen overholder aktivitetsplikten. De ble bedt om å svare på en skala fra 1 i svært liten grad til 6 i svært stor grad. Det mest vanlige svaret var 4 i litt stor grad. Svarfordelingen er vist under.

I svært liten grad 1	2	3	4	5	I svært stor grad 6	Gj.snitt
4,3 %	17 %	17 %	21,3 %	14,9 %	19,1 %	3,9

Tabell 16 Svar fra skoleledelsen på spørsmålet «I hvilken grad mener du at skoleeier følger opp at skolene får overholdt aktivitetsplikten?» Det var mulig å svare Vet ikke, noe 6,4 % hadde gjort. N=47

I de 85 kommentarene fra de som jobber ved skolene, var håndtering av utfordrende elever et tema som gikk igjen i mange, både at planer og tiltak fungerer dårlig for de mest krevende elevene og at de skaper utrygge miljø for andre. Det ble også vist til manglende eller utilstrekkelige konsekvenser for elevene som utøver vold eller krenkelser.

De faste medlemmene i FAU ble spurt om de mener at skolen følger opp elever som blir plaget eller krenket på skolen.⁶ Et flertall mener at skolen får gjort noe med det, dersom det er elever som blir plaget/krenket. Rundt 20 % mener at skolen i liten grad gjør noe med det, mens 15 % har svart vet ikke, altså at de ikke er kjent med om skolen gjør noe med det. Svarene er vist i tabellen under.

I svært liten grad 1	2	3	4	5	I svært stor grad 6	Vet ikke
2,7 %	5,3 %	13,3 %	25,7 %	24,8 %	13,3 %	15 %

Tabell 17 I hvilken grad opplever du at skolen/de ansatte på skolen får fulgt opp om det er elever som blir plaget eller krenket på skolen. N=113

Medlemmene i FAU kunne også gi kommentarer, noe 29 gjorde. Mange av kommentarene gikk på at de ansatte/skolene gjør en god innsats for skolemiljøet, men også at det er utfordringer knyttet til bemanning/ressurser. Flere etterspør kreative og sosiale fellesprosjekter. Det er også flere som har kommentert på behov for bedre informasjon og dialog med foreldre, mer involvering av foreldre og økt tyngde på systematisk arbeid mot mobbing og mer inkludering.

Antallet aktivitetsplaner varierer blant de seks skolene. Vi har satt antall planer fra august 2023 til ut februar 2025 opp mot elevtall i skoleåret 2024/25, og ser at det varierer fra 1% til 4,7% av elevtallet. Heller ikke her ser vi noen klar sammenheng mellom antallet planer og indikasjonene på omfanget av mobbing/krenkelser på skolen, basert på informasjonen vi har fått i intervju og resultatene i elevundersøkelsen.

⁶ Denne påstanden kom etter en påstand om skolen følger med på hvordan elevene har det. Fulgt opp er her at skolen gjør noe med det hvis det er elever som blir plaget eller krenket.

4.4.3. Rett til å bli hørt og vurdering av barnets beste

I kommunens prosedyre står det at involverte elever skal bli hørt i undersøkelsesfasen. Det er ikke gitt noen definisjon av involverte elever utover at det kan være nødvendig å snakke med flere enn den varselet gjelder for. Kommunen har laget et skjema for høring av barn i skolemiljø saker, men det er ikke vist til dette skjemaet i prosedyren. Skjema ligger heller ikke i TQM.

I skjemaet er det gitt noe veiledning både om å sikre at barn blir hørt og å sikre at barnet får informasjon. Skjemaet var brukt i tre av de 34 sakene vi undersøkte. Noen av skolene har egne maler for barnesamtaler, som var brukt i seks saker. I mange av sakene var det vist til samtaler og møter, men det lå ikke referat fra disse i websak, så vi vet ikke om det er brukt noen egen mal her. Informasjon fra intervjuene viser at noen skoler bruker maler, mens andre lager frie notater. Det var dokumentasjon av hvordan eleven som ikke hadde det trygt og godt, oppfatter situasjonen i de fleste sakene.

Ifølge prosedyren skal skolen sørger for at eleven medvirker i valg av tiltak. I den reviderte malen for aktivitetsplan (justert i 2025) er det tatt inn et punkt om elevens synspunkter på planen og tiltakene. Skolen skal beskrive hvordan eleven har fått mulighet til å komme med sine synspunkter om planen og tiltakene. Juridisk rådgiver på oppvekst opplyser at endringen kommer som følge av tilbakemeldinger fra Statsforvalter etter klagesaker. Den reviderte malen var ikke brukt i sakene vi undersøkte, og det var mange planer der det ikke fremgikk tydelig hva elev og foresatte mente om tiltakene i planen.

I malen for referat fra evalueringsmøte framgår det at skolen skal beskrive elevens opplevelse av situasjonen og eventuelle kommentarer fra foresatte. I de sakene der den malen var brukt, kom både eleven og foresattes syn på tiltakene frem.

Skolen skal ifølge den kommunale prosedyren dokumentere vurdering av barnets beste. I hjelpeteksten til mal for aktivitetsplan som er brukt i sakene vi har undersøkt, står det at skolen må vurdere hva som er barnets beste og skrive begrunnelse for valg av tiltak, samt at barnet skal få anledning til å uttale seg om tiltakene. I de 33 sakene der vi har sett aktivitetsplan, var det 15 saker med mangler rundt vurdering av barnets beste. Det var en sak der det helt var utelatt, mens det er fem hvor det er bare er beskrevet elevens syn på situasjonen og ni saker hvor det er vist til enten målet for aktivitetsplanen, at det å ha plan er elevens beste eller at barnets beste er vurdert fordi eleven var med i møtene. Det er også mangler ift begrunnelse for valg av tiltak i mange saker.

4.4.4. Klagesaker

I perioden 01.07.23 – 31.03.25 har Statsforvalteren fattet vedtak i 16 skolemiljø saker fra Skien. Statsforvalteren konstaterte brudd på regelverket i 13 saker. En sak ble avvist. I to saker ble kravene vurdert oppfylt. Statsforvalter opplyser at det har vært flere saker, men at foresatte/elev av ulike årsaker har trukket noen saker.

Skien har en høyere andel klagesaker i forhold til elevtallet enn i fylket samlet, og andelen klagesaker der det konstateres brudd er også høyere.

4.5. Regelverk og rutiner kjent for de ansatte

Rektorene rapporterer på at skolen har gitt informasjon om opplæringslovens regler om skolemiljø på informasjonsmøte for lærerne i august hvert år. Alle skolene som vi har hatt intervju med, hadde fast rutine på at dette var tema på planleggingsdager ved skolestart. I tillegg opplyste flere at det ble informert om disse reglene gjennom året. Informasjon ble bl.a. gitt i profesjonstid.

Det å ha en felles forståelse av regelverket og hvilke plikter de ansatte har, er viktig for å ivareta skolens aktivitetsplikt. Vi har derfor spurt de ansatte om de på skolen har drøftet ansvaret som hver enkelt har etter opplæringsloven §12-4 (skolens aktivitetsplikt) og §12-5 (skolens skjerpede aktivitetsplikt dersom en ansatt ved skolen krenker en elev). Vi har også spurt om de har satt seg inn i skolens rutiner for å ivareta aktivitetsplikten. Svarene er vist under.

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Gj.sn
Drøftet ansvaret	4,2 %	7,4 %	9,5 %	17,5 %	23,4 %	36,0 %	4,6
Satt meg inn i rutiner	1,7 %	2,5 %	6,5 %	15,2 %	32,6 %	39,8 %	5

Tabell 18 Svar på påstandene: Vi har drøftet ansvaret hver enkelt har etter opplæringsloven § 12-4 og § 12-5, og Jeg har satt meg inn i rutinene vi har for å ivareta aktivitetsplikten. Det var også mulig å svare ikke aktuelt, noe 2,1 % gjorde på første og 1,7 % på andre påstand. N=475. Påstanden gikk til lærere, miljøterapeut og assistenter/fagarbeidere.

Tallene over viser at det er mange som har drøftet ansvaret etter opplæringslovens bestemmelser om aktivitetsplikten, og på seks skoler har alle eller nesten alle svart det. Det er også skoler der 1/3 eller mer mener at de ikke eller i liten grad har drøftet dette, men disse tallene er mer usikre grunnet lav svarprosent. Det er også forskjeller i svarene mellom lærere og fagarbeidere/assistenter. Det er en høyere andel lærere som har drøftet dette.

De fleste mener at de har satt seg inn i skolens rutiner for å ivareta aktivitetsplikten. Her er det ikke tydelige forskjeller mellom skolene. Det er også mindre forskjeller mellom lærere og fagarbeidere/assistenter, men lærere er noe mer enig i at de har satt seg inn i rutinene.

Vi har også spurt konsulentene på alle skolene om de er kjent med hva de skal gjøre om de mistenker at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. To av de 14 som har svart, var ikke kjent med dette. Det er også to som ikke har vært med å drøfte ansvaret hver enkelt har etter opplæringsloven §§ 12-4 og 12-5.

4.6. Revisors vurdering av aktivitetsplikten

Kravet til dokumentasjon vurderes i tilknytning til de ulike delpliktene.

4.6.1. Rutiner og tiltak for å ivareta plikten til å følge med, gripe inn og melde fra

Kommunen har rutiner for å ivareta plikten de ansatte har til å følge med, gripe inn og melde fra, samt det skjerpende ansvaret i saker der det er en som arbeider på skolen som krenker en elev.

Skolene har de tiltakene som er nevnt i prosedyren for å ivareta plikten til å følge med. Oppfølgingen av rutinene for tilsyn (inspeksjon) varierer, og det er enkelte skoler der ordningen med tilsyn ikke fungerer godt nok. Selv om de fleste bruker informasjon fra elevene i arbeidet med å justere rutinene for tilsyn, er det variasjon i hvor involvert elevene er. Det å spørre elvene systematisk både om utrygge områder og om de voksne følger opp slik de skal når de har tilsyn, kan gi skolene viktig informasjon i arbeidet med å ivareta følge-med plikten.

Skolene har rutiner for å ivareta det skjerpede ansvaret overfor elever med særskilt sårbarhet, men det er risiko for at ikke all relevant informasjon når frem til alle ansatte, spesielt assistenter og fagarbeidere. I tillegg gjennomføres det ikke alltid systematiske vurderinger gjennom skoleåret for å identifisere nye elever med særskilt sårbarhet. Dette øker risikoen for at slike elever ikke blir fanget opp og dermed ikke får den oppfølgingen de har behov for.

Ansatte har fått opplæring i å gripe inn, men en kan sikre bedre oppfølging og øvelse i det daglige. Det kan være et viktig tiltak, slik at de ansatte er bedre rustet også til å takle situasjonene når det «koker» mer.

Kommunen har etablert en egen rutine for å dokumentere fysisk inngripen, men vi mener at denne ordningen ikke er godt nok kjent. Det bør også vises til denne ordningen i kommunens prosedyre for å ivareta aktivitetsplikten.

Det er i år gjort en kartlegging av omfanget av meldinger om at en elev ikke har det trygt og godt, men kommunen har ikke noe fast system for å kartlegge dette. Kartleggingen viser at det er forskjeller mellom skolene i omfanget av meldinger om at en elev ikke har det trygt og godt. Kommunen har ikke selv gjort analyser av disse forskjellene. Vi mener at det ikke er systematisk sammenheng mellom antatt omfang av mobbing/krenking på skolen og omfanget av meldinger. Vi mener derfor at forskjellene i omfang av meldinger kan skyldes at skolene har ulike terskel for å melde fra. Kommunen har gjennom kvalitetsdialog og lederdialog tiltak som kan gi innblikk i praksis for å følge opp at kravet om å følge med, gripe inn og melde fra blir fulgt. Det er imidlertid ikke noen kobling mellom kartleggingen av omfanget meldinger og kvalitetsdialogen og lederdialogen. Det er heller ikke noe system for regelmessig gjennomføring av kartleggingen. Vi mener derfor at en i praksis ikke har tiltak som sikrer at kommunen som skoleeier får fulgt opp at skolene overholder kravene til å følge med, gripe inn og melde fra.

I de sakene vi undersøkte, var det flest saker der foresatte meldte ifra. Det kan være en indikasjon på at skolene i mindre grad tar initiativ til aktivitetsplaner etter egne observasjoner, eller at de i mindre grad oppdager om det er elever som ikke har det trygt og godt.

Skolene har ikke god nok dokumentasjon av at plikten om å melde fra er ivaretatt. Det er ikke et lovkrav at meldinger skal skje skriftlig, men ifølge kommunens rutiner skal kommunens meldeskjema brukes. Skolen skal ifølge opplæringsloven kunne dokumentere hva som er gjort for å oppfylle denne plikten. Bruk av meldeskjema, slik kommunen legger opp til, vil sikre slik dokumentasjon.

Prosedyren omtaler ikke hvordan skolene skal ivareta dokumentasjonsplikten av arbeidet med å følge med, gripe inn og varsle/melde fra. Vi mener at prosedyren kunne vært tydeligere på at det er et krav om dokumentasjon av delpliktene og sagt hvor/hvordan delpliktene skal dokumenteres. Det at en under dokumentasjonsplikt bare viser til at juridisk rådgiver skal få aktivitetsplanene, kan det etter vår vurdering tolkes som at det kun er aktivitetsplanen som må arkiveres.

4.6.2. Undersøkelsesplikt, skriftlig plan og evaluering

Undersøkelse og høring av involverte elever

Kommunens prosedyre viser til lovkravet om at undersøkelsene skal starte snarest, men det er ikke gitt noen føringer på hva som ligger i snarest, og det er heller ikke gitt føringer for hvordan slike saker skal prioriteres for å unngå at fasen med undersøkelser trekker ut i tid. Hvor lang tid undersøkelsene tar varierer, men i et flertall av sakene der tidsperioden var dokumentert, fremstår det som at undersøkelsene har startet uten ugrunnet opphold. Det er imidlertid en svakhet at tidsperioden (start og slutt) ikke vises i alle saker.

Vi mener at kommunen burde synliggjøre bedre og tydeligere de relevante malene som skolene skal eller kan bruke i undersøkelsesfasen, f.eks. om en skal dokumentere undersøkelsene i meldeskjema, om en skal bruke skjema for høring av barnets stemme, om stoppsamtale skal prøves osv.

For å ivareta undersøkelsesplikten, må skolen ha nødvendig kompetanse til å kartlegge hva som har skjedd. Skolene opplever i hovedsak å ha nødvendig kompetanse, og kommunen har også tiltak for å bistå skolene, bl.a. juridisk bistand.

I prosedyren står det at det kan være nødvendig å snakke med flere elever enn den varselet gjelder for. Vi mener at det her kan være enda tydeligere at alle involverte elever skal bli hørt, og at den som mobber eller krenker en annen elev også har rett til å bli hørt. Kommunen kan tydeliggjøre hvordan skolen går frem når den som blir krenket ikke ønsker at skolen skal snakke med de som krenker, kanskje særlig når situasjonen pågår over tid. Informasjonen vi har fått, kan tyde på at noen skoler er flinkere enn andre til å skaffe seg nødvendig informasjon i slike tilfeller, f.eks. gjennom systematisk observasjon.

Kommunen har ikke dekkende rutiner for å sikre dokumentasjon av kommunens arbeid med undersøkelser og høring av involverte elever. Vi har også sett at det er manglende dokumentasjon i flere av sakene.

Skriftlig plan og evaluering

Våre undersøkelser viser at kommunen, gjennom ulike maler, har tiltak som kan sikre at det utarbeides aktivitetsplaner i tråd med lovkravene, og at planene evalueres. Dette har imidlertid ikke blitt fulgt godt nok opp. I saksgjennomgangen så vi at enkelte saker manglet informasjon om de opprettholdende faktorene, altså hva som bidrar til at en elev ikke har det trygt og godt. Dette gir risiko for at en ikke har de rette tiltakene.

Tiltaksplikten innebærer ikke bare at en skal utarbeide en skriftlig plan, den omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig. Gjennom prosedyrene for skolemiljø saker og malen for evalueringsmøter har kommunen tiltak som kan bidra til å ivareta disse pliktene, men det er ikke dokumentasjon på dette arbeidet i en del saker. Vi har ikke grunnlag for å si om det skyldes manglende arkivering eller at skolen ikke har ivaretatt tiltaksplikten.

Ordningen med at alle aktivitetsplanene sendes juridisk rådgiver er et kontrolltiltak, og det kan også bidra til å samle kunnskap om praksis ute på skolene. Det bør imidlertid vurderes å gi føringer for hva som sjekkes, i hvilket omfang og hvordan mangler eller forbedringsområder skal håndteres. Det bør også være avklart en «saksgang» for hva som gjøres dersom det avdekkes mangler eller forbedringsområder.

Retten til å bli hørt og vurdering av barnets beste

Evalueringsmalen og ny mal for aktivitetsplan mener vi er egnet til å sikre elevens og foresattes rett til å bli hørt. Kommunen har også med i prosedyren at alle involverte elever skal bli hørt, men det er ikke noen veiledning på hvordan dette skal gjøres, hva som ligger i begrepet involvert, hvem har rett til å bli hørt og hvordan dette skal dokumenteres.

Malen har hjelpetekst for å sikre at det gjøres vurderinger av barnets beste. I saksgjennomgangen har vi sett flere saker der det i liten grad er reelle vurderinger av barnets beste. Ofte går det ikke fram om skolen har gjort gode vurderinger rundt valg av tiltak, og hvorfor tiltakene vil være til det beste for barnet – altså at det er de rette tiltakene.

4.6.3. Regelverk og rutiner kjent for de ansatte

Det er tiltak ute på skolene for at ansatte skal være kjent med regelverket, gjennom minimum årlig informasjon. Svarene fra de ansatte viser at de fleste har satt seg inn i rutinene, og mange har drøftet ansvaret den enkelte har, noe vi mener er viktig for både å sikre god kjennskap til regelverket og for å sikre en felles forståelse av de kravene som gjelder.

Svarene tyder imidlertid på at enkelte skoler ikke har sikret at alle har vært med på drøfting av den enkeltes ansvar. Lav svarprosent gjør disse forskjellene usikre, men kommunen har uansett ikke tydeliggjort i sine rutiner at dette bør drøftes. Vi mener at slik drøfting er viktig for å sikre at ansatte har god forståelse av eget ansvar. Våre undersøkelser viser at det bør være særlig fokus på at ikke-pedagogisk personale også får drøftet dette.

5. Vold og trussel om vold

Problemstilling 3: Sikrer kommunen at skolene ivaretar lovkravene for å forebygge og følge opp ansatte som utsettes for vold og trusler om vold?

5.1. Revisjonskriterier

Har kommunen sikret at skolene ivaretar lovkravene for å forebygge og følge opp ansatte som utsettes for vold og trusler om vold?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha tiltak for å sikre en felles forståelse om hva som inngår i begrepene vold og trusler om vold.
- Kommunen skal sikre at skolene vurderer risiko for at de ansatte blir utsatt for vold eller trussel om vold, dokumenterer dette og at ansatte får informasjon om risikofaktorer.
- Kommunen skal sikre at skolene utarbeide skriftlige planer og tiltak for å redusere risikoforholdene, evaluerer disse og sikre at de ansatte får informasjon om dette.
- Kommunen skal gi arbeidstakerne nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner.
- Kommunen skal ha utarbeidet og implementert rutiner og tiltak for varsling om og rapportering av vold og/eller trussel om vold.
- Kommunen skal ha skriftlige rutiner for oppfølging av arbeidstakere som er utsatt for vold og/eller trussel om vold og sikre at rutinene er implementert.

5.2. Innledning om vold og trussel om vold

5.2.1. Omfang

I denne revisjonen ble det gjennomført en spørreundersøkelse til ledelse og ansatte på skolene i Skien og det var 37 % (198 av 534) som svarer at de selv har opplevd vold eller trussel om vold fra elever inneværende skoleår. I tillegg svarer 16 % at de opplevde det forrige skoleår og 22 % at de har opplevd det, men hat endelsen skjedde lengre tilbake i tid enn forrige skoleår. Det er 25 % som svarer at de ikke har opplevd dette.

Det var mulig å gi kommentarer til arbeidet med vold og trusler, og av 534 er det 69 som har gjort det. Det mest vanlige temaet, som rundt 1/3 har i sine kommentarer, er at omfanget øker og at det har blitt en del av hverdagen.

Informasjon fra intervjuene viser at omfanget varierer mellom skoler og at det går i perioder, men også at det er blitt mer vanlig blant yngre elever. Dette fremgår også av en nasjonal undersøkelse

utført på vegne av Utdanningsforbundet viser at det på landsbasis er flest lærere på 1. – 4. trinn som har opplevd vold/fysisk skade, og at andelen reduseres med økende klassetrinn.⁷

Ansatte melder hendelser som gjelder vold og trusler i TQM, se også punkt 5.7. Tallet på meldte hendelser som gjelder psykisk eller fysisk skade på ansatt, har gått ned når vi ser på perioden 1. januar til 31. mai for årene 2024 og 2025, mens det var en økning fra 2023 til 2024 (hele året). Selv om antallet har gått ned, har det blitt flere meldinger med høy alvorlighetsgrad, og andelen har økt fra rundt 7 % i 2023 til 34 % i de fem første månedene i 2025.

5.2.2. Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet har gjennomført flere tilsyn ved skolene i Skien. Tema for tilsynene har vært organisatoriske og psykososiale forhold i arbeidet som påvirker risikoen for at arbeidstakere får muskel- og skjelettplager og psykiske plager. Arbeid med vold og trusler er del av dette.

Arbeidstilsynet har undersøkt om skolene jobber systematisk med HMS, om det gjøres kartlegginger, risikovurderinger, utarbeides handlingsplaner og at det er system for avvikshåndtering. Medvirkning, informasjon og opplæring og bruk av bedriftshelsetjenesten, var del av tilsynet. Det er gjennomført tilsyn ved følgende skoler

- 2022 Klyve skole
- 2023 Stigeråsen skole
- 2024 Gimsøy skole, Bølgehøgda skole og SFO og til slutt Gjerpen ungdomsskole
- 2025 Kjørbekkhøgda, Brattsbergkleiva (skole + SFO) og Gjerpen barneskole + SFO

Tilsynet på Klyve avdekket at skolen som arbeidsgiver ikke i tilstrekkelig grad hadde kartlagt, risikovurdert og iverksatt tiltak for å forebygge vold og trusler i skolen. Det var heller ikke gitt tilstrekkelig opplæring og informasjon. Med unntak av Gjerpen ungdomsskole, Kjørbekkhøgda og Gjerpen barneskole, fikk de andre skolene lignende pålegg. Det ble også gitt pålegg knyttet til arbeidet med muskel-, skjelett- og psykiske plager mer generelt til alle skolene, med unntak av Gjerpen barneskole og Gjerpen ungdomsskole.

5.2.3. Kommunens felles rutiner

Kommunen har felles HMS-rutiner i TQM, og det er også der det skal gjøres risikovurderinger og rapportering på hendelser som vold og trussel om vold.

Relevante rutiner er lagt i del om Ledelse og støtte på litt ulike steder, i mappene for HMS, Internkontroll og Sikkerhet & beredskap.

Kommunen har en beredskapsplan og en rutine for risikovurderinger som del av HMS-arbeidet (punkt 5.3). Det er en egen Rutine for samtale etter belastende hendelse og Rutine ved vold,

⁷ Utdanningsforbundet - [faktaark_07.2024](#)

trusler, trakassering og negative ytringer mot ansatte (begge felles for hele kommunen). Det er også en egen rutine for Registrering av psykisk eller fysisk skade på ansatt.

Oppvekst har utarbeidet et felles opplegg for opplæring i å forebygge og håndtere vold og trusler, Trygg skole Skien. Det omtalens nærmere i punkt 5.5. I denne opplæringen kan bl.a. aksjonskortet Trusler og truende/aggressiv adferd, som er del av beredskapsplanen, kan være relevant. De skal også fra høsten av få tatt i bruk et nytt opplegg for risikovurderinger og utarbeiding av planer/tiltak på området som de mener vil være bedre tilpasset skolenes situasjon. Kommunen har med dette arbeidet tatt tak i og utarbeidet nye tiltak for å imøtegå påleggene fra Arbeidstilsynet og ivareta lovkrav på området.

Skoleeier har et system der skolene rapporterer på krav i opplæringsloven, men det er ikke noe tilsvarende system for å rapportere på oppfølging av arbeidet med vold og trusler.

5.3. Felles forståelse av hva som inngår i begrepene vold og trusler

Ifølge arbeidstilsynets nettsider kan hva som oppleves som vold og trusler variere fra arbeidsplass til arbeidsplass. Arbeidsgiver bør derfor sørge for at arbeidsgiver og arbeidstakerne har en felles forståelse av begrepene vold og trusler på arbeidsplassen. Det er viktig for å fange opp alle de volds- og trussel-relaterte belastningene som arbeidstakerne kan utsettes for.

Skien kommune har en rutine ved vold, trusler, trakassering og negative ytringer. I rutinen er vold og trusler definert. I intervjuene spurte vi om kommunen hadde tiltak for å sikre at ansatte skulle ha en felles forståelse. Noen viste til denne rutinen, andre til egne planer og mange viste også til at dette var tema i opplæring som SPT (Spesialpedagogiske Tjenester) har hatt for alle ansatte på skolen. Det er imidlertid flere av dem vi har intervjuet på de seks skolene som opplyser at de på skolen ikke har en god nok felles forståelse av hva som skal til for at en melder vold eller trussel om vold i TQM.

Rundt 2/3 av de ansatte på alle skolene svarer at de har vært med på å drøfte hva som regnes som vold eller trussel om vold fra elever mot deg som ansatt. Andelen som har svart ja varierer mellom skolene fra 54% til 92 %.⁸

5.4. Risikovurderinger

Kommunen har en felles rutine for risikovurdering som del av HMS-arbeidet. Det skal gjennomføres risikovurderinger minimum årlig som en forlengelse av vernerunden, når det iverksettes nye oppgaver og når det oppstår hendelser som ikke er forutsett, eller som endrer tidligere vurdert risiko. Risikovurderingene skal dokumenteres i TQM.

⁸ Svarprosenten varierer mellom skolene. To av skolene som lå rundt 54 % hadde svarprosent lik den samlede eller litt bedre, mens den tredje hadde litt lavere svarprosent, og den siste hadde langt lavere svarprosent. Den skolen som hadde høyest andel som hadde vært med å drøftet begrepene, hadde også bedre svarprosent enn den samlede svarprosenten.

Leder er ansvarlig for at en kartlegger og vurderer risiko og involverer arbeidstakerne i arbeidet. Arbeidstakerne skal bidra i å identifisere risiko og delta i arbeidet med risikovurdering på egen enhet/seksjon. Når risiko er vurdert, skal en vurdere tiltak for å minske risiko for at hendelsen oppstår og for å minske konsekvenser dersom hendelsen oppstår. Etter at tiltak er vurdert, skal leder i samarbeid med verneombud beslutte videre håndtering.

HR utarbeidet i 2023 en mal for risikovurdering for arbeid på skole. Malen ligger i TQM. Den er basert på arbeidet som ble gjort som følge av tilsynet fra Arbeidstilsynet i 2022.

Vi har sett på dokumentasjon av risikovurderinger i TQM for alle de kommunale skolene i kommunen. Enkelte skoler har ikke dokumentert at det er gjort risikovurderinger knyttet til vold og trusler. I tillegg er det en del mangler, enten knyttet til at risikovurderingene ikke er gjennomført årlig, at risiko bare er vurdert på noen få områder, eller at det er lite dokumentasjon av vurderinger og/eller tiltak.

Dokumentasjonen i TQM viser ikke hvorvidt de ansatte har vært involvert i arbeidet. Vi har kartlagt involvering av de ansatte på de seks skolene vi har hatt intervjuer. På to av skolene var det i 2024 gjort en risikovurdering med involvering av de ansatte. En annen hadde gjort en risikovurdering der de ansatte var involvert i 2022, og det var ikke gjort noen ny vurdering etter det. Blant de tre resterende skolene, hadde en startet på arbeidet, men ikke gjennomført en helhetlig risikovurdering. Det var gjort noen vurderinger knyttet til hendelser eller på enkelte trinn. På de to siste skolene har ledelsen i samarbeid med verneombud gjort en risikovurdering, men det har ikke vært en prosess der de ansatte for øvrig har vært involvert.

De ansatte er bedt om å ta stilling til påstanden *Jeg er kjent med risikovurderingen som er gjort på skolen vår når det gjelder vold og trussel om vold mot ansatte*. Svarene er vist under

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
7,6 %	8 %	10,6 %	21,9 %	24,5 %	19,8 %	7,6 %

Tabell 19 Svar på påstanden *Jeg er kjent med risikovurderingen som er gjort på skolen vår når det gjelder vold og trussel om vold mot ansatte*. N=490

Vi har sett på svarfordeling ut fra hvilken skole en jobber på og på enkelte skoler har halvparten eller mer svart mellom 1 og 3 (uenig), mens det på andre skoler er under 10 % som er uenige.

I spørreundersøkelsen har vi ikke spurt om hva slags risikovurdering skolen har gjort, om det er gjort mer enn å kartlegge risiko ved f.eks. turer. I intervjuene vi har hatt, har flere uttalt at det gjøres risikovurderinger rundt turer eller spesielle hendelser, men at det er mangler knyttet til en mer helhetlig gjennomgang og vurdering av risiko. Den nye trygghetskartleggingen har som mål å sikre en helhetlig gjennomgang og vurdering av risiko.

På flere av skolene var en eller flere av de vi intervjuet (miljøterapeut, tillitsvalgt og verneombud) usikre på eller svarte nei på spørsmål om det var gjort risikovurderinger. Dette gjaldt både skolene der det var gjort risikovurdering og den skolen som ikke hadde gjort det.

I spørreundersøkelsen har vi spurt lederne om de har vurdert risiko knyttet til vold og trussel om vold mot ansatte på egen skole, og kartlagt situasjoner der ansatte kan bli utsatt for vold og trusler. De fleste mener at det er gjort, men ledere på noen av skolene er litt uenig i at det er gjort. De ansatte på disse skolene er også i liten grad kjent med om/at det er gjort risikovurdering om dette temaet.

Oppvekstadministrasjonen har ikke hatt en systematisk utsjekk av at skolene gjennomfører risikovurderinger, men har sett at arbeidet med risikovurderinger ikke har blitt fulgt godt nok opp. De har også sett at arbeidet tidligere ikke har vært godt nok forankret i personalet. De er nå i gang med å få på plass et nytt system for risikovurderinger på skolene, der skolene skal gjøre en trygghetskartlegging. Det er laget en sjekkliste som skolene kan bruke, der ansatte på hvert trinn skal gjennomføre kartleggingen, som i praksis er en risikovurdering. De har valgt å kalle det trygghetskartlegging, fordi de tror at begrepet risikovurdering kan være fremmedgjørende.

5.5. Planer og tiltak for å redusere risikoforholdene og evaluering

I tilknytning til risikovurderingene skal det også legges inn tiltak i TQM. I malen som ble laget i 2023 for skolene, ligger noen av tiltakene fra en av skolene. Enkelte skoler har tatt med tiltakene fra en annen skole i sin dokumentasjon, uten å tilpasse dem til egen skole.

Flere av skolene har laget en handlingsplan for å forebygge og håndtere vold og trussel om vold. Risikovurderingene og tiltakene i TQM inngår som vedlegg til handlingsplanen. Den første ble laget i 2022 i forbindelse med det første tilsynet. Det var da en omfattende prosess hvor de ansatte var involvert i arbeidet. Skolen har imidlertid ikke gjennomført den systematiske oppfølgingen som det var lagt opp til. Det er ikke gjennomført noen evaluering eller justering av handlingsplanen eller tiltakene.

Tre av de andre skolene vi sett på, har brukt den samme handlingsplanen som utgangspunkt for sitt arbeid. Den ene skolen har i sin plan brukt beskrivelse av prosessen med de ansatte fra en annen skoles plan. Ut fra den informasjonen vi har fått, har de ansatte ved denne skolen bare fått informasjon om planen. De har ikke vært med på å utarbeide planen eller risikovurderingen som skal ligge til grunn, slik som de beskriver det i planen. Denne skolen mangler også tiltak på flere områder der det er identifisert risiko. De andre to skolene har involvert de ansatte i prosessen rundt utarbeiding av planen. De tre skolene hadde ikke gjennomført noen evaluering eller justering av planene, men det var da heller ikke gått et helt år siden planene ble laget.

Den femte skolen har laget en egen plan, med større fokus på det forebyggende arbeidet. Skolen har utvidet tema for planen til også å gjelde problematferd. Det er her etablert et system for å følge opp arbeidet. Den siste skolen har ikke ferdigstilt arbeidet med risikovurdering og utarbeiding av plan/tiltak.

De vi har intervjuet opplyser at det blir gitt informasjon om rutiner og planer på området. Samtidig viser informasjonen fra de tillitsvalgte at det er ulik praksis når det gjelder nødvendig informasjon til ansatte om utfordringer som de bør være oppmerksomme på i ulike klasser. På enkelte skoler

opplyser ansatte vi har intervjuet at de ikke har noe godt system for å sikre at ansatte på skolen får informasjon om hendelser på SFO dagen før, mens andre opplyser at de har slike system.

Sjekklisten for trygghetskartleggingen har en egen del med tiltak som skal utarbeides som følge av de identifiserte risikoene. Det er ikke lagt opp til noen form for evaluering i sjekklisten.

5.6. Opplæring og øvelse i forebygging og håndtering

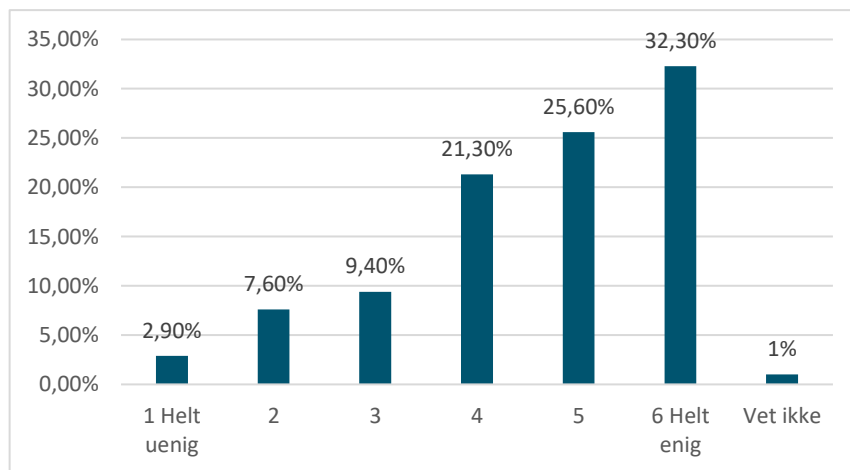
Kommunen har utarbeidet en plan for opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold og trusler. Planen inneholder et kurs utviklet av SPT (Spesialpedagogiske tjenester). Kurset er gjennomført på alle skolene. Skoleeier har ikke oversikt over hvem som faktisk har deltatt, men SPT har vært på alle skoler og på noen skoler flere ganger. Skolene har mulighet for å be om ekstra kurs ved behov. På en av de seks skolene har vi fått opplyst at rundt halvparten har fått opplæring. Det er også opplæring for nytilsatte en gang i året.

Enkelte skoler har tidligere kjøpt opplæringstiltak i regi av Verge opplæring AS, et selskap som bl.a. tilbyr kurs for å håndtere utfordrende atferd, men oppvekstadministrasjonen opplyser at det er gjort i liten grad etter at SPT utviklet kurs.

I tillegg til kursene har SPT laget en ressurskatalog som illustrerer hvordan ansatte kan gripe inn i situasjoner og håndtere hendelser knyttet til vold og trusler, samt tips for å forebygge. Det er også etablert en ordning med nettverk bestående av to ressurspersoner fra hver skole. Disse får ekstra opplæring fra SPT gjennom to årlige samlinger. Ressurspersonene skal delta på opplæringen fra SPT og være tilgjengelige for spørsmål og veiledning av kollegaer. Det er også laget et kompetanseprogram og en ressurskatalog med 38 ulike hendelser, og hvordan en kan håndtere disse. Gjennomføringen skal fortrinnsvis være en ukentlig økt gjennom hele skoleåret.

På en av de seks skolene har ordningen med ressurspersoner fungert slik det var tenkt. Her har de hatt jevnlig gjennomgang. På de andre skolene varierer det fra at en ikke har hatt noen gjennomgang, til at ressurspersonene har hatt noen gjennomgang.

Vi har spurt de ansatte om opplæring i å håndtere konflikter. Svarene fra lærere, assistenter/fagarbeidere og miljøterapeuter er vist i figur 3. De fleste har fått opplæring, men en liten andel mener at de ikke har fått opplæring. Konsulenter og assistenter/fagarbeidere er noe mer uenige i at de har fått opplæring enn lærerne. I intervjuene ble nok fellestid for



Figur 4 Svarfordeling på påstanden Jeg har fått opplæring i når og hvordan jeg ev. skal gripe inn i konflikter. N=489

lærere og assistenter/ fagarbeidere trukket frem som en utfordring på flere skoler og av hovedtillitsvalgt. På noen skoler førte det til at det var vanskeligere å få til de ukentlige gjennomgangene/øvelsene.

Av de 69 kommentarene som er gitt på dette med vold og trusler i spørreundersøkelsen, har rundt 1/5 kommentarer knyttet til kompetanse, både bedre fagkompetanse og/eller flere medarbeidere og mer kursing. Det er også kommentarer om at opplæringen en har fått fra SPT var veldig god.

Lederne er også spurt om opplæring. De ble bedt om å ta stilling til påstanden Jeg har fått nødvendig opplæring for å ivareta egne oppgaver i arbeid med vold og trussel om vold mot ansatte. De skulle også svare på skalaen fra 1 – 6, og 60 % har svart 5 enig eller 6 helt enig i at de har fått nødvendig opplæring. Det er 17 % som er litt enig, 19 % som er litt uenig og 4 % som er uenig i at de har fått nødvendig opplæring.

5.7. Varsling og rapportering av vold og trusler

Ansatte skal melde hendelser i TQM. Det å melde fra om hendelser er en viktig del av arbeidet med å forebygge vold og trusler. Da har skolen et grunnlag for å gå inn i meldingene og se i hvilke situasjoner det oppstår, og hva en eventuelt kan gjøre for å sikre at det ikke gjentar seg. Tall i TQM viser at det store forskjeller mellom skolene, fra en hendelse til 91 hendelser første halvår 2025. Den skolen som har flest hendelser, har også en høy andel hendelser med høy alvorlighetsgrad. Mange av dem vi har intervjuet opplyser at omfang av vold og trusler går litt i bølger.

Informasjon fra intervjuer viser at har vært et økende fokus på det å melde hendelser i TQM de senere årene, men også at det på enkelte skoler er ansatte som lar være å melde fordi de opplever at det ikke skjer noe. Mange mener at det er underreportering. Enkelte sier også at en del ansatte synes det er komplisert å melde. Det er bl.a. for mange ulike avkrysninger som den ansatte må ta stilling til, noe som gjør at enkelte ikke melder.

Det er mulig å melde avvik/uønskede hendelser via en app i TQM, noe som har gjort det enklere å melde. Alle skolene fikk opplæring i TQM for noen år siden, men hva som er gjort i etterkant varierer mellom skolene. På noen skoler har det vært flere gjennomganger og øvelser, mens tillitsvalgte på noen av skolene mener det er behov for mer opplæring.

Ved å sammenligne antallet hendelser i 2023 og 2024 og for perioden 1. januar til 1. juni i 2024 og 2025, ser vi at antallet hendelser har gått ned. Selv om antallet hendelser totalt er redusert, er det nå flere meldinger med høy alvorlighetsgrad. I hele 2023 var 76 hendelser registrert med høy alvorlighetsgrad, i 2024 var det 133, mens det for 1. januar til 1. juni i 2025 var 144.

I spørreundersøkelsen spurte vi om en har opplevd vold eller trussel om vold fra elever. Her svarte 401 at de hadde opplevd dette, mens 134 ikke hadde opplevd det. De som hadde opplevd dette, ble også spurt om det ble skrevet avvik. Det er 9 % som ikke husker om det ble skrevet avvik, mens 24 % opplyser at det ikke ble skrevet avvik. I tillegg svarer 34 % at det ble skrevet avvik, men ikke for alle tilfellene. Vi har satt inn svarene på disse to spørsmålene i tabellen nedenfor.

Ble det skrevet avvik for hendelsen?	Når en opplevde vold eller trusler			
	Alle	Inneværende skoleår	Forrige skoleår	Lengre tilbake
Ja	32,3%	28.6%	38.4%	34.5%
Ja, men ikke for alle tilfellene jeg har opplevd	33,8%	43.4%	33.7%	18.1%
Nei	24,6%	22.4%	20.9%	30.2%
Husker ikke	9,3%	5.6%	7.0%	17.2%
N	399*	196	86	116

Tabell 20 Svar på spørsmål om det ble skrevet avvik fordelt på når en opplevde vold eller trussel om vold.

*Det var to som opplevde vold og trusler inneværende skoleår, som ikke opplyste om det var skrevet avvik.

Av tabellen over ser vi at det var flere som mener at de ikke skrev avvik på hendelser som ligger lengre tilbake i tid enn skoleåret 2023/24 sammenlignet med de to siste skoleårene. Vi ser også at det fortsatt er en del tilfeller der det ikke skrives avvik, og at det for dem som opplevde hendelser i skoleåret 2024/25 var mer vanlig at det ble skrevet avvik, men ikke på alle hendelser.

De tillitsvalgte på noen av skolene påpekte at det er litt for enkelt å lukke avvikene og at de lurte på hvorfor det ikke ble gjort mer fra sentralt hold i kommunen på skoler der det ble meldt mange avvik. Av de 69 kommentarene i spørreundersøkelsen tok rundt 1/3 opp manglende oppfølging eller tiltak i etterkant av at en har meldt avvik.

5.8. Rutiner for oppfølging av arbeidstakere

Kommunen har en felles rutine «Samtale etter belastende hendelser», som gjelder oppfølging av den ansatte. Vold og trusler er en slik belastende hendelse. Samtalen skal være med leder. Det skal være en samtale umiddelbart etter hendelsen, og leder og den som har opplevd hendelsen skal vurdere behovet for oppfølgingssamtaler. Både HR sentralt i kommunen og BHT skal kunne bistå leder i oppfølgingen.

I den første handlingsplanen som ble utarbeidet, og som flere skoler har brukt som mal, står det: *Den som blir utsatt for vold og trusler skal ikke stå alene om dette og må få den støtte som behøves. Dette er tatt opp i plenum og ansatte ønsker kollegastøtte/lederstøtte samme dag som hendelsen skjer. Etter 5 hendelser skal det kalles inn til et møte med rektor og eventuelt en representant til fra lokalt AMU. Det skal tas opp om arbeidstaker ønsker kontakt med bedriftshelsetjenesten i kommunen.*

Ordningen med et møte etter 5 hendelser blir praktisert i varierende grad på de fire skolene, men de fleste tilbyr samtale samme dag som hendelsen har skjedd. På en av skolene er det praksis at en samme dag som hendelsen har skjedd får tilbud om debrief, enten av en kollega eller en leder, ved behov. Etter 5 meldinger i TQM skal en få samtale med leder dersom en ikke har hatt dette tidligere. Andre skoler har ikke praktisert møte etter 5 hendelser.

Alle skolene opplyser at det er tilbud om samtale i etterkant av en hendelse. Flere skoler har som praksis at samtalen i etterkant kan være med leder eller en kollega. Det er også flere som viser til at ikke alle ønsker en samtale. En av de tillitsvalgte vi intervjuet var opptatt av at personalansvarlig måtte følge opp ansatte over tid i etterkant av en hendelse, og at dette ikke ble gjort godt nok. Hen kommenterte følgende:

Det er ikke alltid at den ansatte selv får til å si ifra om hva en har behov for, og kan svare at det går greit, selv om det ikke gjør det.

Vi har spurt de tillitsvalgte og verneombudene ved de seks skolene om kapasitet og kompetanse til å håndtere saker der ansatte har vært utsatt for vold eller trussel om vold. Ved tre av skolene er de tydelige på utfordringer knyttet til kapasitet, og noen mener også at kompetansen ikke er tilstrekkelig. På de andre tre skolene opplever de tillitsvalgte og verneombudene at det nå blir gitt god oppfølging. På en av skolene hadde det vært alvorlige hendelser som skolen hadde lært av, og som bidro til at de fikk på plass bedre rutiner.

I spørreundersøkelsen har vi bedt de ansatte ta stilling til om at egen skole har gode rutiner for å håndtere situasjoner der ansatte blir utsatt for vold og trusler. Det typiske svaret var 4, litt enig i at skolen har gode rutiner. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Gj.snitt
8,4 %	11 %	16,3 %	24,8 %	20,4 %	13,6 %	3,8

Tabell 21 Svar på påstanden På skolen har vi gode rutiner for å håndtere situasjoner der ansatte blir utsatt for vold eller trusler. 5,5 % har svart Vet ikke N=491

Ansatte som har opplevd vold og/eller trusler ble spurt om hvordan oppfølgingen var. Svarene er vist nedenfor, både totalt og fordelt på tidspunkt for opplevd vold eller trusler. Svarene viser at andelen som har opplevd å få god oppfølging er høyere blant de som opplevde dette i inneværende skoleår, enn for de som opplevde det lengre tilbake i tid. Svarfordelingen er vist nedenfor.

Hvordan opplevde du oppfølgingen av deg som ansatt i etterkant av at du var utsatt for vold/trusler?	Total	Har du opplevd vold eller trussel om vold fra elever?		
		Ja, senest inneværende skoleår	Ja, i forrige skoleår	Ja, men lenger tilbake i tid enn forrige skoleår
Jeg fikk god oppfølging	21.2%	24.5%	19.8%	16.5%
Jeg fikk oppfølging, men opplevde at den ikke var tilstrekkelig	20.9%	21.4%	22.1%	19.1%
Jeg fikk ikke oppfølging, selv om jeg hadde behov for oppfølging	13.9%	13.3%	12.8%	15.7%
Jeg hadde ikke behov for oppfølging	38.5%	37.2%	40.7%	39.1%
Husker ikke	5.5%	3.6%	4.7%	9.6%
Antall responser	397	196	86	115

Tabell 22 Ansatte som har opplevd vold og trusler sin vurdering av oppfølgingen de fikk fordelt på når det skjedde.

Lederne ble også spurt om de mener at ansatte på egen skole som blir utsatt for vold eller trussel om vold, blir fulgt opp på en god måte. De fleste mente at en sikret god oppfølging, men det er noen få som er litt uenig i dette. Mange av lederne opplever også at de ikke har fått nødvendig opplæring for å ivareta egne oppgaver i arbeidet med vold og trussel om vold mot ansatte.

5.9. Revisors vurdering

5.9.1. Felles forståelse

Kommunen har tiltak for å sikre en felles forståelse av hva som regnes som vold og trussel om vold i form av en rutine og et opplegg for opplæring. Skolenes arbeid med egne planer er etter vår vurdering også et tiltak for å sikre en felles forståelse.

Informasjonen vi har samlet inn viser imidlertid at tiltakene ikke har fungert godt nok. Opplæringen og arbeidet med planer ute på skolene er ikke fulgt opp slik det skal på alle skoler. Kommunen har til nå heller ikke hatt noe system for å sjekke ut at opplegget med opplæring faktisk følges opp på skolene.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at mange har vært med på å drøfte hva som er vold og trussel om vold, men at det er forskjeller mellom skolene, og at ansatte er usikre på terskelen for å melde hendelser i TQM. Dette tyder på at tiltakene ikke er tilstrekkelig gjennomført over alt, og at det ikke er sikret godt nok at ansatte har en felles forståelse av begrepene.

5.9.2. Risikovurdering

Kommunen har gjennom malen for risikovurdering et tiltak for å sikre at skolene skal gjennomføre årlige risikovurderinger. Kommunen har ikke hatt et godt nok system for å følge opp at skolene gjennomfører risikovurderinger i tråd med de kravene som er satt. Det gjøres en del risikovurderinger på skolene i det daglige, men det er mangler knyttet til en helhetlig gjennomgang og vurdering av risiko og involvering og informasjon av/til de ansatte.

Den nye ordningen med trygghetskartlegginger kan sikre at kommunen bedre ivaretar kravene om risikovurdering. Det er viktig at kommunen følger opp at skolene jobber systematisk med dette.

5.9.3. Planer og tiltak for å redusere risiko - evaluering

Kommunen har et opplegg for å utarbeide tiltak som kan inngå i en handlingsplan. Gjennom rektormøtene er det delt informasjon fra skolene som har hatt tilsyn, og flere skoler har brukt den første handlingsplanen som ble laget som mal. Det er imidlertid heller ikke her noe system for å sikre at skolene følger opp egne plikter. Det at skolene har kommet så vidt ulikt med dette arbeidet, viser også at oppfølgingen av skolene ikke har vært god nok.

Kommunen har ikke hatt noen mal/prosedyre for arbeidet med handlingsplan. De fleste skolene som har laget plan, har brukt den første handlingsplanen som ble laget som utgangspunkt/mal. Gjenbruk kan være effektivt, men det er en risiko for at det blir litt for mye «klipp og lim», slik det etter vår vurdering har vært for den ene av skolene vi undersøkte.

Den nye ordningen med trygghetskartlegginger, kan sikre at de ansatte blir involvert i arbeidet og at en får en bedre forankring av planene. Ordningen må imidlertid følges systematisk opp fra skoleeiers side.

5.9.4. Opplæring og øvelse

Kommunen har et opplæringsprogram som kan sikre arbeidstakerne nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner, men deler av dette programmet er ikke fulgt godt nok opp på alle skolene. Kommunen har ikke etablert noe system for å sikre at dette følges opp ute på skolene.

5.9.5. Varsling og rapportering

Kommunen har et system for å sikre varsling om og rapportering av vold eller trussel om vold. Systemet blir brukt, men det er store forskjeller mellom skolene. Noen skoler har få avvik, og vi kan ikke si med sikkerhet si om det skyldes underrapportering eller at det ikke har vært hendelser. Opplæring og kjennskap til systemet varierer mellom skolene. Det er trolig fortsatt underrapportering, men ut fra svarene i spørreundersøkelsen og intervju, er den redusert sammenlignet med tiden før sommeren 2023.

5.9.6. Oppfølging av arbeidstakere

Rutinen for samtale etter belastende hendelser er et tiltak som kan bidra til at ansatte får oppfølging etter hendelser. Informasjonen fra ansatte som har opplevd vold og trusler tyder på at en i praksis ikke får gitt den oppfølgingen som ansatte har behov for. Innspill om å følge opp ansatte over tid, mener vi arbeidsgiver bør ta med i det videre arbeidet. Det kan være ansatte som umiddelbart etter en hendelse kan tenke at det går greit, men som i etterkant kan ha behov for mer oppfølging.

6. Konklusjoner og anbefalinger

6.1. Skolemiljø

Undersøkelsen viser at kommunen har flere tiltak for å følge opp at skolene jobber forebyggende med skolemiljø. Den viser også at skolene har mange forebyggende tiltak og at arbeid med skolemiljø er vektlagt. Kommunen har imidlertid ikke sikret godt nok at alle skolene systematisk evaluerer og justerer tiltakene.

Kommunen har også flere tiltak som kan bidra til å sikre at skolene ivaretar aktivitetsplikten, men har ikke sikret godt nok at disse følges opp. Våre undersøkelser viser at det er variasjoner mellom skolene, og kommunen har ikke systematisk oversikt over hvordan skolene arbeider med de ulike delpliktene i aktivitetsplikten. En slik oversikt er viktig for å vurdere hvilke tiltak som trengs for å forebygge brudd på de ulike delpliktene.

Kommunen har heller ikke sikret god nok at skolene dokumenterer arbeidet med å ivareta de ulike delpliktene, slik det er krav om.

6.2. Vold og trusler

Kommunen har til nå ikke sikret godt nok at skolene ivaretar lovkravene om å forebygge vold og trusler, og følge opp ansatte som utsettes for vold og trusler om vold. Kommunen har imidlertid startet et arbeid for å få dette på plass, både gjennom egne opplæringstiltak og en ny trygghetskartlegging.

Innføring av trygghetskartlegginger fra høsten 2025 kan bidra til at skolene får fulgt opp kravene til risikovurdering, planer og tiltak for å redusere risiko for at ansatte blir utsatt for vold og trusler.

Kommunen har etablert et eget opplegg for opplæring og øvelse. Dette opplegget bidrar også til at ansatte kan få en felles forståelse av hva som regnes som vold og trusler på arbeidsplassen. Opplegget er relativt nytt og er foreløpig ikke godt nok fulgt opp.

Kommunen har tiltak for å sikre varsling og rapportering av vold og trusler, samt oppfølging av arbeidstakere som utsettes for dette. Disse tiltakene er imidlertid ikke fulgt godt nok opp på alle skolene, og kommunen har til nå ikke hatt et system for å følge opp skolenes arbeid i praksis.

6.3. Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen

- sørger for mer systematisk oppfølging av skolenes forebyggende arbeid med skolemiljø og arbeid med å ivareta aktivitetsplikten
- sikrer at kravet til dokumentasjon av delpliktene er ivaretatt
- sikrer at trygghetskartlegginger og opplæringstiltakene blir fulgt opp ute på skolene
- sikrer at systemet med å melde fra om vold og trusler/uønskede hendelser fungerer, og at ansatte får oppfølging

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Forskrift 3. juni 2024 nr. 900 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta)
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Forskrift 6. desember 2011 nr. 1 357 om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid)
- Forskrift 6. desember 1996 nr. 1 127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (oppl.)

Offentlige dokument

- Prop. 57 L (2022-2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Elektroniske kilder

Utdanningsdirektoratet, www.udir.no, nettsider, hentet 15.01.25 – 15.06.25

Arbeidstilsynet, www.arbeidstilsynet.no, nettsider, hentet 15.01.25 – 15.06.25

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



SKIEN KOMMUNE

Anne Saeterdal

Deres ref.

Vår ref.

Dato

24/37712 - 5

28.08.2025

Forvaltningsrevisjon Skolemiljø og arbeid mot vold og trusler – Uttalelse

Her følger Skien kommunes uttalelse:

Skien kommune takker for en god og grundig forvaltningsrapport om *Skolemiljø og arbeid mot vold og trusler*.

Skolemiljø, trivsel og inkludering er et prioritert område for kommunalområdet og for hele kommunen gjennom kommuneplanens samfunnsdel. Ved den enkelte skole er skolemiljø og trivsel løftet fram i virksomhetsplanen.

Rapporten viser at skolene og skoleeier har en rekke gode forebyggende tiltak for å sikre et godt skolemiljø. De siste årene har skolene fått mer støtte til arbeidet gjennom etablering av skolelos, skolemiljøteam og beredskapsteam som etableres høsten 2025.

Videre har kommunen utviklet rutiner og maler som skal støtte skolene i arbeidet. Elever, foresatte, ansatte og ledere gir i hovedsak positive tilbakemeldinger på det arbeidet som gjøres.

Forvaltningsrevisjonen viser at det er til dels store forskjeller mellom skolene. Både med tanke på antall meldinger om elever som ikke opplever et godt og trygt skolemiljø, hvordan rutinene følges opp, og dokumentasjon i den enkelte sak. Det er avdekket et behov for at skoleeier i større grad enn i dag sikrer at delpliktene og dokumentasjonskravet ivaretas. Kravet til dokumentasjon i skolen er massivt og er komplisert ved at det er mange hensyn som skal ivaretas. Individuelle rettigheter og høye forventninger fra elever og foresatte forsterker dette bildet. Skien kommune mener at det i dag er en fare for at et vedvarende og økende dokumentasjonskrav vil kunne gå på bekostning av den tid og ressurser som er tilgjengelig til å jobbe med undervisningskvalitet og ledelse. På den annen side er det nødvendig å forbedre rutiner og maler på området.

Revisjonen anbefaler videre at skoleeier har en mer systematisk oppfølging av skolenes forebyggende arbeid.

Arbeidet mot vold og trusler i skolen har blitt intensivert de siste årene med økt fokus på kompetanse blant ansatte og gode rutiner for å melde ifra. Revisjonen viser at det fortsatt er behov for å jobbe med internkontroll og tilbakemeldinger. Innføringen av trygghetskartlegginger på alle trinn er et viktig steg for å heve kvaliteten på risikovurderinger, og skoleeier har et ansvar i å følge opp dette arbeidet. Det bør videre sikres at ansatte som utsettes for vold eller trusler om vold får oppfølging over tid.

Forvaltningsrevisjonen gir gode innspill til videre arbeid med skolemiljø og arbeidet mot vold og trusler.

Med hilsen

Robert Rognli
kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Mottakere
VT revisjon



Oppvekst

Tlf: 35 58 10 00

post@skien.kommune.no

Post: Pb. 158, 3701 Skien

Besøk: Henrik Ibsens gate 2

Bank: 2680.07.01049

Org. Nr: 938 759 839

www.skien.kommune.no

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

I denne forvaltningsrevisjonen ser vi både på elevenes og de ansattes miljø på skolen. Opplæringsloven (oppl.) regulerer elevenes skolemiljø, og arbeidsmiljøloven (aml.) regulerer de ansattes arbeidsmiljø.

Det kom ny opplæringslov fra 1. august 2024. Det er dermed to opplæringslover som regulerer perioden vi undersøker. Den nye loven viderefører kravene til skolemiljø fra gammel lov, med noen språklige justeringer, jf. Prop. 57 L (2022-2023). Både i ny og gammel lov er det nedfelt at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø. Begrepet «inkludering» er tatt med i ny opplæringslov § 12-2: «alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, inkludering, trivsel og læring».⁹ Dette innebærer ingen nye plikter for skolen, men gir en mer dekkende beskrivelse av hva som skal til for at et skolemiljø er trygt og godt. Kravet om nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering og at skolen skal jobbe forebyggende for å sikre et trygt og godt skolemiljø, er også videreført, jf. ny opplæringslov § 12-3.

Arbeidstaker skal så langt det er mulig skal beskyttes mot vold og trussel om vold, jf. arbeidsmiljøloven § 4-3. I virksomheter der ansatte kan bli utsatt for vold og trussel om vold, må arbeidsgiver sette vold og trusler på dagsorden, og arbeide aktivt med forebygging og ha tiltak for oppfølging. Dette følger av forskrift om utførelse av arbeid. Ansatte i skolene er blant yrkesgruppene som er mest utsatt for vold og trussel om vold.¹⁰

Internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Den skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

I tillegg har kommunen som arbeidsgiver et selvstendig ansvar for internkontroll etter internkontrollforskriften, som gjelder alle arbeidsgivere uavhengig av sektor. Internkontroll defineres her som systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres, sikres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, blant annet arbeidsmiljøloven.

Internkontrollkravene innebærer at kommunen som skoleeier og arbeidsgiver, må ha et system for å følge opp at skolene jobber forebyggende med skolemiljø og ivaretar aktivitetsplikten, og at skolene sikrer at de ansatte har et arbeidsmiljø som gir trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger.

⁹ I den gamle opplæringsloven var dette regulert i § 9A-2: «Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremmar helse, trivsel og læring.»

¹⁰ Nyhetsartikkel på arbeidstilsynet.no, [Arbeidstilsynet skal rettleie skolane i korleis dei kan førebygge vald og truslar](#)

Kravet til internkontroll innebærer at oppgaver og ansvar må være kjent blant de ansatte og at det er tydelig hvordan oppgavene er fordelt. Det må foreligge nødvendige rutiner og prosedyrer, som de ansatte må kjenne til, og en må sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes og følges opp.

Internkontrollen etter kommuneloven skal dokumenteres i den form og omfang som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, samt gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter, jf. Prop. 46 L (2017-2018) s. 413. Hva som er nødvendig, kan kommunedirektøren vurdere bl.a. ut fra risiko.

Problemstilling 1: Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene?

Skolen skal arbeide kontinuerlig for at alle elevane skal ha eit trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 12-3 andre ledd. Kravet er utdypet i Prop. 57 L (2022-2023): Formålet er å forebygge forhold som kan innebære at elevene ikke har et trygt og godt skolemiljø, og skolen må være oppmerksomme på forhold av mer strukturell karakter. Skolen må sette inn egnede og nødvendige forebyggende tiltak, og tiltakene kan rette seg mot ulike nivåer i skolen (hele skolen, enkelte trinn, enkelte klasser/grupper og enkeltelever). Kontinuerlig arbeid er avgjørende for å skape et trygt og godt skolemiljø.

I Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø¹¹ står det at det er *hvordan eleven opplever å ha det på skolen*, som er avgjørende for om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Skolen må vurdere om miljøet fremmer helse, inkludering, trivsel og læring ved å observere virkningene på elevene. Dette inkluderer å lytte til hva elevene mener om skolemiljøet.

Reglene om skolemiljøet gjelder for skolen, leksehjelpordningen og skolefritidsordningen (SFO), jf. opplæringsloven § 12-1. Tiltaksplikten kan også gjelde skolevei. Siden elevene har rett og plikt til opplæring, må de også komme seg til og fra skolen, noe som gjør at skoleveien ikke regnes som fritid. De som arbeider på skolen, har likevel ikke plikt til å følge med på hva som skjer på skoleveien, med mindre de er uplassert på skoleveien som et tiltak, jf. Prop 57 L (2022-2023).

Skolen skal sørge for at elever og foreldre får være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere skolemiljøarbeidet, jf. opplæringslovens § 10-4. Skolen skal gi elever og foreldre den informasjon de har bruk for i denne forbindelse. Det er krav om at skolene gjennomfører nasjonale undersøkelser om læringsmiljø og følger dem opp, jf. forskrift til opplæringsloven § 19-3.

Kravet om internkontroll, herunder å vurdere/evaluere egne forebyggende tiltak, mener vi innbefatter at kommunen, og skolene, må ha kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet.

¹¹ [Rundskriv om skolemiljø | udir.no](https://udir.no)

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier om forebygging:

Kommunen skal ha et system for å følge opp skolenes forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø, og sikre at

- skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet
- skolene har forebyggende tiltak og sikrer at tiltakene evalueres jevnlig

Problemstilling 2: Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Aktivitetsplikten kan deles inn i fem delplikter:

- følge med
- gripe inn
- melde fra
- undersøke
- sette inn egnede tiltak

Alle som arbeider på skolen skal følge med på hvordan elevene har det, og om mulig gripe inn dersom noen krenker en elev, jf. opplæringsloven § 12-4. Skolen skal snarest undersøke saken og rette opp situasjonen med egne tiltak. I alvorlige tilfeller skal rektor melde fra til kommunen.

Dersom den som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, krenker en elev, skal vedkommende straks melde fra til rektor. Rektor skal melde fra til kommunen, med mindre meldinga er åpenbart grunnløs (§ 12-5).

I Prop. 57 L (2022-2023) står det at ny opplæringslov ikke legger opp til annen forståelse av aktivitetsplikten og at tidligere forarbeider fortsatt gjelder for forståelse av aktivitetsplikten. Det vises særskilt til Prop. 57 L (2016-2017) og beskrivelser gitt der.

Retten til et trygt og godt skolemiljø er koblet til hvordan elever *opplever* å ha det på skolen, SFO eller i leksehjelptilbudet. Hvis en elev opplever at det er utrygt på skolen, har skolen en aktivitetsplikt uavhengig av hvordan andre vurderer elevens situasjon.

Årsaken til at en elev ikke har det trygt og godt, kan skyldes forhold utenfor skoletiden, skolens område eller ligger tilbake i tid. Dette begrenser ikke skolens aktivitetsplikt, så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet påvirkes negativt av disse forholdene i skoletiden.

Plikten til å følge med, gripe inn og varsle er individuelle plikter som gjelder for den enkelte som arbeider på skolen. Både ansatte og andre som arbeider eller gjør tjenester på skolen og jevnlig oppholder seg på skolen, er omfattet av uttrykket «arbeider på skolen». Personer som mer tilfeldig eller nå og da befinner seg på skolen, er ikke omfattet. Omfanget av pliktene må sees opp mot hvilken rolle den enkelte har på skolen.

Plikten til å følge med

Følge med-plikten forutsetter bl.a. at det gjennomføres inspeksjon på skolens område, tilsyn i garderobes og at det er en lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med.

Skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en *særskilt sårbarhet*, jf. Prop. 57 L (2022-2023 s 613 og Prop. 57 L (2016-2017) s 22. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker/forhold ved elevens familie- og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre eleven særskilt sårbar. Følge med-plikten er viktig for å ivareta det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever.

For at skolen skal kunne ivareta det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever er det viktig at voksne som trenger det, har relevant informasjon om enkeltelevers behov. Dette gjelder både internt på en skole og ved overganger/bytte av skole.

Plikten til å gripe inn

Plikten til å gripe inn begrenser seg til inngrep som er mulige for den ansatte å gjennomføre, både av hensyn til elevene og seg selv. Den ansatte må f.eks. ikke selv krenke elever eller sette seg selv eller andre i fare for å få stanset situasjonen. Det er viktig at de ansatte, i tillegg til å kjenne til plikten til å gripe inn, også har kompetanse om hvordan slik inngripen bør gjøres.

Plikten til å melde fra

Terskelen for hva som utløser *plikten til å melde fra* skal være lav, jf. kunnskap eller mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt. Det er skolens ansvar å fange opp at eleven sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt kan basere seg på observasjoner, tilbakemelding i undersøkelser eller kartlegginger, beskjed fra foresatte eller medelever, aktivitet i sosiale medier mv. De som arbeider på skolen, må være bevisste på at barn og unge viser sin utrygghet, frustrasjon og mistriivsel på ulike måter og med ulike uttrykksformer. Både utadvendt og innadvendt, aggressiv eller passiv, grenseløs eller avvisende og isolerende væremåte kan være signaler som tilsier at eleven ikke opplever at de har et trygt og godt skolemiljø. Endringer i det sosiale samspillet mellom elevene eller i gruppemiljøet kan også gi grunn til mistanke om eller kjennskap til at skolemiljøet ikke er trygt og godt.

Skolen har en *skjerpet aktivitetsplikt* dersom en som arbeider på skolen, krenker en elev, jf. opplæringsloven § 12-5:

Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, krenkjer ein elev, skal vedkommande straks melde frå til rektor. Rektor skal melde frå til kommunen eller fylkeskommunen, med mindre meldinga er openbert grunnlaus.

Det at rektor ikke trenger å melde fra om meldingen er åpenbart grunnløs, er nytt i ny lov. Dersom mistanken er rettet mot en i ledelsen ved skolen, skal det meldes fra til kommunen direkte.

Rektor er ansvarlig for at meldingene håndteres på en forsvarlig måte, men kan delegere til en annen på skolen å ta imot varslene. Rektor skal likevel være involvert i sakene. Ledelsen og de ansatte på den enkelte skole må finne gode løsninger som sikrer at ansatte melder fra, og at det er system for at informasjonen i meldingene systematiseres og følges opp.

I Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø står det at meldeplikten bidrar til at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. Det vil gi rektor et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, og det gir viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

I alvorlige saker skal rektor varsle skoleeier, jf. opplæringsloven § 12-4, andre ledd. Dette kravet er også videreført fra gammel lov. Eksempler er saker der krenkelsene er særlig voldelige eller på andre måter svært integritetskrenkende.

Plikten til å undersøke

Undersøkelsesplikten har samme lave terskel som varslingsplikten, og undersøkelser skal iverksettes straks. Uttrykket «straks» er likestilt med så snart som mulig eller uten ugrunnet opphold. I praksis betyr det at undersøkingsaktiviteter skal skje så snart det lar seg gjøre, og en utsettelse må grunngis.

Undersøkelsene må ha som formål å få fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven har det på skolen. Hvor grundig en undersøkelse skal være må vurderes ut fra den enkelte situasjon. Hvis en elev forteller at hen er krenket av en annen elev, eller en som arbeider på skolen, må den som beskyldes for å ha krenket eleven, også kunne komme med sitt syn på saken. At det innhentes informasjon og synspunkter fra flere enn eleven, følger også av at krenkingsbegrepet er objektivt. Informasjonen fra undersøkelsen må brukes til å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn, jf. prp. 57 L (2022-23).

Plikten til å sette inn egnede tiltak

Plikten til å sette inn egnede *tiltak* skal tolkes utvidende. Tiltaksplikten omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig. Tiltaksplikten kan utløses både når en elev sier ifra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt, og av informasjon etter en undersøkelse utført på skolens initiativ. Dette betyr at skolen i noen tilfeller skal sette inn tiltak på eget initiativ, også dersom eleven selv ikke har bedt om eller ønsker det.

Skolene skal lage en plan for tiltakene som skal settes inn (aktivitetsplan). Kravet til å lage en aktivitetsplan utløses samtidig som skolen skal sette inn tiltak, det vil si når en elev ikke har det trygt og godt. Planen skal vise hvilke problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når de skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig og når de skal evalueres. En aktivitetsplan behøver ikke å knytte seg til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere. Det stilles ikke formkrav til planen, utover at den skal være skriftlig. Aktivitetsplanen

skal bidra til å dokumentere hvordan skolen oppfyller aktivitetsplikten. I tillegg til at planen skal være skriftlig, skal alle delpliktene dokumenteres, jf. opplæringsloven § 12-4 fjerde ledd.

Tiltaksplikten varer inntil eleven opplever at skolemiljøet er trygt og godt. Plikten oppfylles gjennom at skolen kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er aktuelle, setter inn tiltakene som etter en faglig vurdering anses egnet og stadig evaluerer og eventuelt justerer tiltakene for at eleven igjen får et trygt og godt skolemiljø.

Skoleeier må sørge for at alle som er omfattet av aktivitetsplikten har nødvendig og tilstrekkelig kompetanse til å gjøre de vurderingene som er nødvendige og sette i verk tiltak som virker etter hensikten.

Elevens rett til å bli hørt og vurdering av barnets beste

Elevenes rett til å bli hørt og elevens beste skal være et grunnleggende hensyn i alle skolens vurderinger og handlinger, jf. opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2. Disse kravene må tolkes i samsvar med bestemmelsene om retten til å bli hørt og vurdering av barnets beste i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

For å kunne vurdere hva som er det beste for elevene, må skolen sørge for at involverte elever blir hørt i alle delene av aktivitetsplikten, jf. Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø punkt 6.5. Dette omfatter elever som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, men også andre elever som er direkte påvirket. En elev som krenker eller mistenkes for å krenke andre elever, har samme rett til å bli hørt i saken som en elev som opplever å ikke ha det trygt og godt. Hvilke elever som skal høres og hvordan det skal skje, vil være avhengig av den konkrete situasjonen, og dette er det redegjort nærmere for i forarbeidene til opplæringsloven § 12-4.

For at elevenes rett til medvirkning skal være reell, må skolen sørge for at elevene får informasjon om prosessen og inviteres med til å beskrive situasjonen slik de opplever den, og til å gi uttrykk for sine meninger, vilje og ønsker. Skolen må finne ut hva eleven mener, og legge stor vekt på dette i tråd med elevens alder og modenhet. Skolen må også gjøre faglige vurderinger når de vurderer hva som er elevens beste. Det kan bety at skolen i noen tilfeller skal sette inn tiltak selv om eleven ikke ønsker det. Det kan også tilsi at de skal sette inn andre tiltak enn det eleven selv ønsker. I skolemiljøsaker kan hensynet til elevens beste komme i konflikt med andre hensyn, for eksempel hensynet til andre elever eller klasse miljøet. Slike konflikter må skolen løse konkret i hver sak ved å vurdere og balansere de ulike behovene og interessene til elevene, jf. Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø punkt 6.5.

Av og til vil ikke eleven innrømme at hen blir utsatt for krenkelser, eller av andre grunner ikke har et trygt og godt skolemiljø. Eleven kan til og med insistere på at alt er i orden, selv om det åpenbart ikke stemmer. Det er hvordan eleven faktisk har det som avgjør om skolen skal sette inn tiltak. Her må skolen vurdere hensynet til elevens beste. Det kan i noen tilfeller bety at skolen skal sette inn tiltak selv om eleven ikke ønsker det. Det kan også innebære at skolen setter inn andre tiltak enn

de eleven selv ønsker, når det er pedagogisk-faglig begrunnet, jf. Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø punkt 6.3.6.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier til aktivitetsplikten:

Kommunen skal sikre at skolene jobber systematisk med å overholde aktivitetsplikten.

- Det skal være rutiner og tiltak for å ivareta
 - plikten til å følge med, gripe inn og melde fra
 - det skjerpede ansvaret for sårbare elever
 - undersøkelsesplikten
 - kravene til skriftlig plan med tiltak og evaluering av planen
 - elevenes rett til å bli hørt og at elevens beste blir vurdert
 - kravet til dokumentasjon av delpliktene
- Regelverk og rutiner skal være kjent for de ansatte i skolene (inkludert SFO)

Problemstilling 3: Sikrer kommunen at skolene ivaretar lovkravene for å forebygge og følge opp ansatte som utsettes for vold og trusler om vold?

Arbeidstaker skal så langt det er mulig skal beskyttes mot vold og trussel om vold, jf. arbeidsmiljøloven § 4-3, fjerde ledd.

Ifølge arbeidstilsynets nettsider kan hva som oppleves som vold og trusler variere fra arbeidsplass til arbeidsplass. Arbeidsgiver bør derfor sørge for at arbeidsgiver og arbeidstakerne har en felles forståelse av begrepene vold og trusler på arbeidsplassen. Det er viktig for å fange opp alle de volds- og trussel-relaterte belastningene som arbeidstakerne kan utsettes for.

Arbeidsgiver skal sørge for å kartlegge og vurdere risikoen for at arbeidstaker blir utsatt for vold og trussel om vold, jf. forskrift om utførelse av arbeid § 23A-1. For å nå målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen er det satt krav om systematisk gjennomføring av tiltak, jf.

internkontrollforskriften § 1. Kommunen er pliktig å innføre og utøve internkontroll i virksomheten og det skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter, jf.

internkontrollforskriften § 4. Ifølge internkontrollforskriften § 5 skal Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen. Mål for HMS-arbeidet, organisering av arbeidet, risikokartlegging, rutiner og systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen skal dokumenteres skriftlig.

Internkontrollforskriften § 5 setter også krav om risikovurdering, samt at det skal utarbeides tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene. Den setter også krav til rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen og at internkontrollen skal dokumenteres skriftlig.

Ifølge forskrift om utførelse av arbeid § 23A-1 skal risikovurderingen særlig ta hensyn til:

- arbeidets organisering og tilrettelegging,
- hvor, når og i hvilke situasjoner arbeidstaker kan bli utsatt for vold og trussel om vold,
- alenearbeid,
- arbeidstidens plassering og organisering,
- bemanning,
- kompetanse,
- utforming av arbeidslokalene og tekniske løsninger,
- effekten av iverksatte og planlagte forebyggende tiltak.

Ved arbeid som kan medføre risiko for å bli utsatt for vold og trussel om vold skal arbeidsgiver sørge for nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner, samt i bruk av eventuelt sikkerhetsutstyr, jf. forskriften §23A-2. Arbeidsgiver skal også sørge for at arbeidstakerne og deres representanter får nødvendig informasjon om risikofaktorene og iverksatte tiltak og rutiner for å forebygge, håndtere, følge opp, varsle og rapportere om vold og trusler om vold, jf. § 23A-3.

Ifølge forskriften § 23A-4 skal arbeidsgiver iverksette nødvendige tiltak på bakgrunn av risikovurderingen. Tiltakene skal bidra til at risiko for vold og trussel om vold så langt som mulig fjernes eller reduseres. Ved gjennomføring av tiltak skal det blant annet tas særlig hensyn til utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeidet som utføres, mulighet for tilkalling av hjelp og bemanning, herunder bruk av alenearbeid.

Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstaker som er utsatt for vold og trussel om vold får nødvendig oppfølging, både med hensyn til den fysiske og psykiske belastningen som hendelsen kan ha medført.

Vi har på bakgrunn av dette utarbeidet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha tiltak for å sikre en felles forståelse om hva som inngår i begrepene vold og trusler om vold
- Kommunen skal sikre at skolene vurderer risiko for at de ansatte blir utsatt for vold eller trussel om vold, dokumenterer dette og at ansatte får informasjon om risikofaktorer
- Kommunen skal sikre at skolene utarbeide skriftlige planer og tiltak for å redusere risikoforholdene, evaluerer disse og sikre at de ansatte får informasjon om dette
- Kommunen skal gi arbeidstakerne nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner
- Kommunen skal ha utarbeidet og implementert rutiner og tiltak for varsling om og rapportering av vold og/eller trussel om vold
- Kommunen skal ha skriftlige rutiner for oppfølging av arbeidstakere som er utsatt for vold og/eller trussel om vold og sikre at rutinene er implementert

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp i januar 2025, og brev om oppstart ble sendt 17.12.24. Oppstartsmøte ble holdt 21.01.25 med kommunalsjef og assisterende kommunalsjef oppvekst, områdeleder skole og områdeleder barn og unge til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden januar 2025 til juni 2025.

For å undersøke problemstillingene har vi gjennomgått sentrale dokumenter, særlig i form av rutiner som kommunen har utarbeidet. Dette er supplert med informasjon fra intervjuer og spørreundersøkelser. For å kunne si noe om hvordan skolene i praksis ivaretar aktivitetsplikten, har vi gått gjennom konkrete elevsaker.

Vi har også undersøkt og analysert resultater fra elevundersøkelsen for høsten 2023 og 2024, samt gjennomgått Arbeidstilsynets rapporter fra tilsyn på skoler i Skien i 2022, 2023, 2024 og 2025.

Vi har primært undersøkt kommunens interkontroll, om kommunen har tiltak for å sikre at skolene ivaretar lovkrav og følger opp interne rutiner. Vi har også plukket ut seks skoler der vi har hatt intervjuer med ledelse, tillitsvalgte, verneombud og miljøterapeut, samt en stikkprøvekontroll av skolemiljø saker, for å få litt mer informasjon om praksis. Vi har gjennomført spørreundersøkelser til ansatte, elevråd og foreldreutvalg.

Dokumentasjon

Fra oppvekstadministrasjonen har vi fått tilsendt følgende dokumenter knyttet til arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø:

- Kommunal prosedyre opplæringsloven § 12-4 trygt og godt psykososialt skolemiljø
- Prosedyre ved brudd på opplæringsloven § 12-5 når skoleansatt krenker elev
- Meldeskjema – opplæringsloven § 12-4
- Meldeskjema – opplæringsloven § 12-5 – når skoleansatt krenker elev
- Skjema for høring av barn i skolemiljø saker
- Aktivitetsplan for et trygt og godt psykososialt skolemiljø etter opplæringsloven § 12-4

- Skoleeiers resultatoppfølging (elevundersøkelsen og nasjonale prøver)
- Elevundersøkelsen 2024 – presentasjon fra workshop med skolenes utvidede ledergrupper – analyse og oppfølging
- Ungdata – alle ungdomsskoler

Vi har også fått tilgang i TQM slik at vi har kunnet hente ut dokumentasjon på kommunens arbeid med vold og trussel om vold. Kommunen har:

- Samarbeidsavtale mellom oppvekst og BHT 2023 – 2024 (det pågår et arbeid med å lage en ny avtale)
- Skiensmodellen/Trygg skole Skien – kompetanse når hendelser oppstår (brosjyre med tips og råd om forebygging og håndtering av situasjoner der elever utagerer).
- Plan for opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold og trussel om vold (oppvekst)
- Samtale etter belastende hendelser (mal) (Felles for hele kommunen)
- Rutine ved vold, trusler, trakassering og negative ytringer mot ansatte (Felles for hele kommunen)

Vi har i tillegg sett på rapporterte avvik/hendelser i TQM for skolene knyttet til helse, miljø og sikkerhet (HMS), samt gjennomførte risikovurderinger som skolene har lagt inn i TQM.

Vi har gått gjennom kommunens egen veileder for miljøterapeutene, med beskrivelser av miljøterapeutens oppgaver og det systemiske arbeidet (forebyggende arbeid), ledelsens ansvar og samarbeid/samhandling.

Kommunen har en egen temaplan for oppvekst for perioden 2024 – 2034 som vi har gjennomgått. Den danner grunnlag for skolenes virksomhetsplaner for perioden 2024 – 26. Vi har sett planene som de seks skolene vi har vært på har utarbeidet.

Skolene har også sendt oss litt annen dokumentasjon: Vi har fått inspeksjonsrutiner for alle skolene. Vi har fått handlingsplaner om forebygging og håndtering av vold og trusler fra fem skoler. To av skolene sendte oss egne planer for arbeidet med trygt og godt skolemiljø. I tillegg har vi også fått ulike årshjul, dokumentasjon av ulike forebyggende tiltak og diverse dokumentasjon på temaer for utviklingstid for lærerne på skolene.

Vi har gjennomgått tilstandsrapport/kvalitetsmelding for 2023/24 og 2024/25.

Saksgjennomgang

Vi har gjennomgått 34 skolemiljøsaker fra seks av skolene i kommunen for skoleårene 2023/24 og 2024/25 (tom 01.03.25). Det utgjør litt over 60 % av alle sakene. Sakene er tilfeldig valgt. Oversikt over antall saker vi har sett på er vist nedenfor.

Skole	Saker totalt	Saker vi har undersøkt	Antall elever tot. på skolen
Buer barneskole	12	6	258
Gimsøy ungdomsskole	15	7	382
Klyve barneskole	13	7	537
Kongerød ungdomsskole	5	5	222
Lunde barneskole	5	5	461
Venstøp barneskole	6	4	247
Totalt	56	34	

Tabell 23 Oversikt over saker totalt og saker vi har plukket ut fordelt på skoler, samt det totale antallet lever på skolen høsten 2024

Intervju

I oppvekstadministrasjonen har vi intervjuet assisterende kommunalsjef, områdeleder skole, områdeleder barne- og familietjenester og juridisk rådgiver. Vi har også hatt intervju hovedtillitsvalgte på oppvekst fra Utdanningsforbundet og Fagforbundet. Vi har intervjuet enhetsleder for PPT (pedagogisk psykologisk tjeneste), rektor for SPT, spesialpedagogiske tjenester, samt en plasstillitsvalgt ved SPT som begge har jobbet med opplæringen om vold og trusler.

På de seks skolene har vi intervjuet ledelsen (rektor, inspektør og SFO-leder), tillitsvalgte, verneombud og miljøterapeut.

Data fra intervjuene er nedtegnet og godkjent av den vi har intervjuet.

Spørreundersøkelser

Vi har valgt å gjennomføre spørreundersøkelse til ansatte, faste representanter i FAU på alle skoler i Skien, og til representanter i elevrådet på de seks skolene der vi har hatt stikkprøvekontroll. Vi har brukt spørreundersøkelse fordi vi da kan få svar fra mange. Det sikrer også at alle i målgruppen har mulighet til å gi oss informasjon, noe som ikke sikres på samme måte når vi plukker ut noen representanter for intervju.

Spørreundersøkelsen til de ansatte ble sendt ut til 931 personer og vi har fått 539 svar, det vil si en svarprosent på 58. Svarprosenten mellom skolene varierer fra 29 til 83. Blant de 19 skolene, er det 14 der svarprosenten er over 50.

I spørreundersøkelsen har vi kartlagt type stilling de som har svart har. Svarfordelingen er vist nedenfor.

Assistent/ fagarbeider	Lærer	Miljøterapeut	Inspektør/ SFO-leder	Rektor	Konsulent
96	360	21	29	18	14

Tabell 24 Hvilken stilling/rolle har du? N= 538

Spørreundersøkelsen til FAU er sendt til 276 faste representanter. Vi fikk inn 113 svar, det vil si en svarprosent på 41. Svarprosenten er lav, men vi har fått svar fra representanter ved alle skolene. Svarprosenten blant FAUene på skolene varierer fra 22 % til 75 % og det er fem skoler der halvparten eller flere har svart.

Gjennomføringen av spørreundersøkelsen til elevrådet ble gjort i samarbeid med den på skolen som deltar i møtene med elevrådet. Dette for at den som organiserte arbeidet skulle være kjent av elevene. Elevrådet ble orientert om undersøkelsen og svarene ble samlet inn og sendt revisjonen. På en skole var det noen representanter i elevrådet som var fraværende den dagen undersøkelsen ble gjennomført.

Datagrunnlag – metodevalg – tiltak for å sikre at dataene er relevante og pålitelige

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Dette er gjort for å sikre en mest mulig riktig beskrivelse av det som undersøkes. Intervjuer er brukt for å få mer utfyllende informasjon, mens vi har valgt å ha fysisk sakgjennomgang for å få bedre innblikk i praksis.

Vi har brukt semi-strukturerte intervjuguider, dvs. at vi har noen faste spørsmål, men også mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål. Dette for både å sikre at vi får spurt flere om de samme spørsmålene, men også at vi har mulighet for å få utdypende informasjon. Vi har laget referat fra intervjuene, som er bekreftet av dem vi har snakket med.

Vi har valgt å bruke spørreundersøkelser for å kunne få informasjon fra mange. Vi har sendt mange påminnelser til de ansatte, og en til representanter i FAU, samt bedt kommunen informere skolene om undersøkelsene. Det hadde vært ønskelig med høyere svarprosent, og særlig fra representantene i FAU. Vi har fått svar fra alle skoler, selv om svarprosenten varierer. Når det gjelder de ansatte på skolene, er alle stillingsgruppene godt representert. Her er det også forskjell i svarprosent, men den varierer noe mindre, og vi har i tillegg intervjuet mange ansatte. Siden vi har lav svarprosent fra FAU blir disse svarene brukt med forsiktighet, og særlig dersom svarene spriker.

Spørreundersøkelser og intervju har en begrensning ved at de reflekterer respondentenes subjektive vurdering og hva de husker i det de svarer. Dette mener vi blir balansert av de øvrige datakildene vi har benyttet.

Vi vurderer at dataene vi har innhentet for å besvare problemstillingene er relevante. At data fra flere forskjellige kilder peker mot den samme konklusjonen, viser etter vår vurdering at dataene i rapporten er pålitelige.

Vi har hatt et oppsummeringsmøte der administrasjonen i forkant fikk et utkast til fakta-delene, for å sjekke ut at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Vi har også behandlet personopplysninger i elevsaker.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.¹²

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetsstyring som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetsstyring.¹³ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetsstyringssystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹² God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

¹³ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.



På vakt for fellesskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

25: 4003 403