

Rapport

RAKKESTAD KOMMUNE

10.11.2025

Forvaltningsrevisjon

Vold, trusler og mobbing i grunnskolen

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen	4
3	Fremgangsmåte	5
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	5
3.2	Om revisjonskriterier	5
3.3	Revisjonsmetoder	6
4	Vold og trusler i grunnskolen	10
4.1	Innledning	10
4.2	Datagrunnlag	10
4.2.1	Beskrivelse av spørreundersøkelsens resultater	10
4.2.2	Opplevelser av hvor trygt arbeidsmiljøet er	11
4.2.3	Omfanget av vold og trusler	11
4.2.4	Oppfølging i etterkant av trusler og vold	13
4.2.5	Opplæring i håndtering av trusler og vold	14
4.3	Konklusjon	16
5	Ansattes sikkerhet i skolen	17
5.1	Revisjonskriterier	17
5.2	Datagrunnlag	18
5.2.1	Overordnet planverk og internkontroll	18
5.2.2	Risikovurderinger og avviksmeldinger	20
5.2.3	Medvirkning, opplæring og oppfølging	25
5.3	Vurderinger	29
5.4	Konklusjon og anbefalinger	33
6	Aktivitetsplikten	34
6.1	Revisjonskriterier	34
6.2	Datagrunnlag	34
6.2.1	Informasjon til elever og foresatte	34
6.2.2	Plikt til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak	34
6.2.3	Tiltaksplaner	38
6.3	Vurderinger	42
6.4	Konklusjon	44
7	Kilder	45
8	Vedlegg	47
8.1	Utleddning av revisjonskriterier	47
8.2	Sammenligning av spørreundersøkelser	52
8.3	Kommunedirektørens uttalelse	60

1 SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen undersøkt omfanget av vold og trusler mot ansatte i grunnskolen i Rakkestad kommune, om kommunen har etablert tilfredsstillende systemer for å beskytte ansatte, og om kommunen dokumenterer at aktivitetsplikten etter opplæringsloven § 12-4 blir fulgt.

Forvaltningsrevisjonen besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: **Hva er omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Rakkestad?**

Problemstilling 2: **Har kommunen etablert tilfredsstillende systemer og tiltak, for å sikre ansatte i grunnskolen mot vold og trusler?**

Problemstilling 3: **Dokumenterer kommunen at de overholder aktivitetsplikten jf. opplæringslovens § 12-4?**

Revisjonens fremgangsmåte

Revisjonen har benyttet flere metoder for datainnsamling, herunder dokumentanalyse, intervjuer med skoleledelse og ansatte, spørreundersøkelse til alle ansatte i grunnskolen, samt undersøkelser av aktivitetsplaner. For mer utfyllende informasjon om metode, se rapportens kapittel 3.3. For mer informasjon om likheter og ulikheter mellom kommuner vi har sendt spørreundersøkelsen til, viser vi til rapportens vedlegg (kap. 8.2).

Revisjonens funn og konklusjoner

Spørreundersøkelsen viser at en betydelig andel ansatte i grunnskolen i Rakkestad kommune har vært utsatt for vold, trusler eller trakassering i løpet av det siste året. Blant våre mest interessante funn var at omtrent 60 % av respondentene oppga at de har vært utsatt for vold, trusler eller trakassering én eller flere ganger. 18,9 % har vært utsatt for slike hendelser 2–4 ganger, mens 32,2 % oppga at slike hendelser har skjedd dem fem ganger eller mer i løpet av det siste året.

Til tross for at en stor andel ansatte rapporterer om belastende hendelser, viser undersøkelsen at de fleste ansatte opplever arbeidsmiljøet som trygt; fire av fem respondenter beskrev arbeidsmiljøet som ganske eller svært trygt. Mange ansatte uttrykker behov for mer opplæring i håndtering av situasjoner knyttet til vold, trusler eller trakassering; 66 % oppgir at de i stor eller noen grad har behov for slik opplæring.

Vår konklusjon på problemstilling 1 er dermed at ansatte i grunnskolen i Rakkestad i betydelig grad utsettes for vold, trusler eller trakassering. Selv om mange oppgir at de føler seg trygge på jobb, viser resultatene at mange ansatte jevnlig må håndtere krevende og til dels alvorlige hendelser. Dette utgjør sannsynligvis en betydelig belastning. Tallene tyder på at vold og trusler er et reelt problem i skolehverdagen, og at dette krever fortsatt oppmerksomhet og innsats fra både skolene og skoleeier.

For mer detaljerte opplysninger knyttet til vår konklusjon på problemstilling 1, henviser vi til kapittel [4.3](#).

Våre undersøkelser knyttet til problemstilling 2 viser at både skoleeier og skolene vi har undersøkt har fokus på å forebygge og følge opp vold, trusler og trakassering for sine ansatte. De aller fleste overordnede dokumentene som har blitt utarbeidet er gode, det er mye fokus på risikovurderinger, og disse legges til grunn for tiltak. I tillegg er det gode forhold for ansattes medvirkning i skolene. Ledelsen ved skolene tar også enkelthendelser som oppstår alvorlig, og igangsetter til en viss grad både kartlegginger, analyser og tiltak i etterkant. Kommunen har slik vi vurderer det langt på vei etablert tilfredsstillende systemer og tiltak, for å sikre ansatte i grunnskolen mot vold og trusler.

Samtidig mener vi at det finnes noen utfordringer, og slik vi opplever det er det tre forbedringsområder, sett opp mot våre revisjonskriterier:

For det første er det vår oppfatning at skolene ved uønskede hendelser i for stor grad baserer seg på muntlige varsler til nærmeste leder eller rektor. Dette kan selvfølgelig være en effektiv måte å rapportere denne typen avvik på, men revisjonen mener at for å sikre kontinuitet i arbeidet med rapportering av vold og trusler, bør slike avvik og oppfølgingen av disse i større grad dokumenteres skriftlig i kommunens avvikssystem. Selv om det oppfordres til dette fra ledelsen, bør skolene sette inn ytterligere tiltak for å legge til rette for at avviksmeldinger blir skriftliggjort. Kommunen bør også rullere den eksisterende rutinen for avviksmelding, for å sikre at den er oppdatert i henhold til ønsket praksis.

For det andre har vi sett at mange ansatte ved de to skolene vi har undersøkt etterlyser mer opplæring i hvordan de skal håndtere vold og trusler. Mange ansatte har gjennomført relevante kurs, og det har vært gjort en vurdering av hvor mange ansatte ved hver skole som skal delta på kursene. Slik vi vurderer det bør denne opplæringen styrkes, både sett i lys av det rapporterte behovet og i lys av det totale omfanget av vold, trusler og trakassering ved skolene.

For det tredje har vi sett at en vesentlig andel ansatte i for liten grad opplever at de blir fulgt opp, i form av hjelp til å bearbeide eller håndtere hendelser i ettertid. Oppfølgingen etter hendelser knyttet til vold og trusler bør inngå i det generelle systemet for avvikshåndtering, og det bør være en lav terskel for å dokumentere hva som skal følges opp i etterkant.

For flere detaljerte opplysninger knyttet til våre vurderinger og konklusjon på problemstilling 2, henviser vi til kapitler [5.3](#) og [5.4](#).

Knyttet til problemstilling 3 er det vår vurdering at Rakkestad kommune dokumenterer at skolene overholder aktivitetsplikten etter opplæringsloven § 12-4. Kommunen har utarbeidet veiledningsmateriell og rutiner som er kjent og i bruk på de undersøkte skolene. Våre undersøkelser viser at det arbeides systematisk med plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og iverksette tiltak. Mappegjennomgangen viser at tiltaksplanene i all hovedsak er utformet i tråd med lovens krav. De inneholder beskrivelse av tiltak, ansvar, tidsrammer og evalueringspunkt. Det fremgår at elevene ofte involveres, og at tiltakene tilpasses situasjonens alvorlighetsgrad. De ansatte viser i spørreundersøkelsen til at de i stor grad har kjennskap til hvordan de skal varsle og følge opp saker.

Vår konklusjon er derfor at kommunen dokumenterer at de overholder aktivitetsplikten jf. opplæringslovens § 12-4.

For mer detaljerte opplysninger knyttet til våre vurderinger og konklusjoner på problemstilling 3, henviser vi til kapittel [6.3](#) og [6.4](#).

Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør sørge for

- a) at samtlige skoler iverksetter tiltak for å styrke den skriftlige avviksrapporteringen
- b) å legge til rette for en bredere og styrket opplæring av ansatte ved skolene i hvordan de skal håndtere vold og trusler
- c) at alle hendelser knyttet til vold og trusler mot ansatte ved skolene som kan føre til et behov for oppfølging, følges opp i etterkant og at oppfølgingen dokumenteres

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF¹, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon juli 2024 – juli 2028, vedtatt i kommunestyret i Rakkestad kommune i sak 31. oktober 2024, i sak 54/2024.

Prosjektplan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 25. februar 2025. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

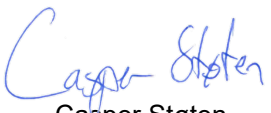
Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet mars - oktober 2025. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 14.10.2025 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av rapportens vedlegg (kapittel 8.3).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Kjetil Ramsdal og oppdragsansvarlig revisor Casper Støten. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 10. november 2025


Casper Støten
oppdragsansvarlig revisor


Kjetil Ramsdal
utførende forvaltningsrevisor

¹ NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Hva er omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Rakkestad?

Problemstilling 1 er deskriptiv/ beskrivende. Formålet er å beskrive virkeligheten uten å gi årsaksforklaringer eller måle kommunens praksis opp mot definerte revisjonskriterier. Revisjonen har beskrevet omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen.

Problemstilling 2: Har kommunen etablert tilfredsstillende systemer og tiltak, for å sikre ansatte i grunnskolen mot vold og trusler?

Problemstilling 2 handler om hvordan kommunen arbeider med forebygging og oppfølging av vold og trusler mot ansatte i grunnskolen. Arbeidsgivere har et lovpålagt ansvar for å kartlegge og risikovurdere arbeidsmiljøfaktorer. Ansatte skal medvirke, og tillitsvalgte og verneombud har viktige roller.³ Vi har undersøkt i hvilken grad kommunen har de nødvendige prosedyrer og rutiner i dette arbeidet, og i hvilken grad arbeidet med ansattes arbeidsmiljø er i tråd med kommunens egne føringer og sentrale myndigheters lovkrav og føringer.

Problemstilling 3: Dokumenterer kommunen at de overholder aktivitetsplikten jf. opplæringslovens § 12-4?

I problemstilling 3 ser vi nærmere på elevenes skolemiljø. For å sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt. Formålet med aktivitetsplikten er å sikre at skolen oppdager og følger opp hvis elever ikke har det trygt og godt på skolen, og at skolen handler raskt og riktig. Alle situasjoner der en elev opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø er unike, og krever tilpassede tiltak. For å finne ut hva som er egnede tiltak, må skolen alltid undersøke og analysere saken nøye. Det må brukes profesjonelt skjønn og vurderes hva som er til elevens beste⁴. Vi har derfor undersøkt hvilke rutiner skolene har for å undersøke behovet for tiltak, kartlegge tiltaksbehov og utarbeide tiltaksplaner⁵. Spørreundersøkelsen har gitt oss noen indikasjoner på i hvilken grad de ansatte er kjent med sitt ansvar og skolens rutiner på området. Vi har også undersøkt et utvalg aktive tiltaksplaner, for å kontrollere om disse er utarbeidet i tråd med kravene i opplæringsloven.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

³ [Ny veileder om arbeid med vold og trusler i skolen - KS](#)

⁴ [Arbeid med aktivitetsplikten | udir.no](#)

⁵ Begrepe «aktivitetsplan» og «tiltaksplan» er ofte brukt litt om hverandre. Vi har i denne rapporten valgt å omtale alle planer med tiltak som primært retter seg mot enkeltelever som tiltaksplaner. Begrepet «aktivitetsplan» handler om skolens aktivitetsplikt mer generelt for å etablere et trygt og godt læringsmiljø. Ved skolene vi har undersøkt heter slike planer «handlingsplaner for et godt skolemiljø».

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et datagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Mappegjennomgang

Informasjonsinnhenting i forbindelse med denne revisjonen har foregått både på skoleeiernivå og på den enkelte skole i kommunen. For å avgrense omfanget av data har vi plukket ut to skoler til vår revisjon, Rakkestad ungdomskole og Bergenhus skole. Ved disse skolene har vi valgt ut intervjuobjekter, undersøkt saksmapper (tiltaksplaner) og bedt om relevant dokumentasjon på skolenivå.

I tillegg til det ovennevnte har vi bedt om dokumentasjon fra skoleeier, intervjuet representanter fra ledelsen og gjennomført en spørreundersøkelse som ble sendt til samtlige ansatte ved alle skoler i kommunen.

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter i oppvekstsektoren i Rakkestad kommune. Blant annet er «Vold og trusler – overordnet rutine og prosedyre» og «Veileder forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot ansatte» sentrale for revisjonens undersøkelse. I tillegg har revisjonen gjennomgått lokale dokumenter fra skolene vi har valgt ut for undersøkelse. Blant de mottatte dokumentene er blant annet skolenes virksomhetsplaner og handlingsplaner for et godt skolemiljø sentrale. Dokumentene er oversendt fra kommunen. Revisjonen har også hentet inn resultater fra Elevundersøkelsen (Utdanningsdirektoratet) og Ungdataundersøkelsen (Velferdsforskningsinstituttet NOVA). Fullstendig oversikt over dokumentene er å finne i kildehenvisningene i kapittel 7.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 11 intervjuer i tidsrommet 22. april – 20. mai 2025, med personer som har sentrale roller i arbeidet med vold, trusler og mobbing i skolen:

- Etatsjef oppvekst
- Enhetsleder PP-tjenesten
- SLT-koordinator
- Læringsmiljøkonsulent
- Konstituert Rektor Bergenhus skole
- SFO-leder
- Helsesykepleier
- Sosionlærer
- Rektor Rakkestad ungdomskole
- Sosionlærer Rakkestad ungdomskole
- Tillitsvalgt Utdanningsforbundet Rakkestad ungdomskole

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overenstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Spørreundersøkelse

Det er sendt ut en spørreundersøkelse til alle ansatte i grunnskolene i Rakkestad kommune. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback. Spørreundersøkelsen tar primært for seg den første problemstillingen i rapporten, kartlegging av omfanget av vold og trusler i Rakkestad skolene. Revisjonen har med godkjenning fra Utdanningsforbundet brukt samme spørreskjema som forbundet benyttet i sin undersøkelse om Lærers arbeidsmiljø i 2024 og i 2018. Spørsmålene i vår undersøkelse er i hovedsak de samme spørsmålene som i utdanningsforbundets undersøkelse fra 2024. Dette har vi gjort for å få ett bredere sammenligningsgrunnlag, slik at svarene kan sammenlignes mellom kommuner og opp mot tall fra resten av Norge. Samme undersøkelse ble også sendt til skolene i Sarpsborg, Fredrikstad og Halden, og er planlagt sendt til skolene i Råde og Indre Østfold. Dette vil etter vår vurdering gi et verdifullt sammenligningsgrunnlag på tvers av disse kommunene.

Resultater og relevante funn fra spørreundersøkelsen revisjonen gjennomførte vil bli belyst og drøftet i kapittel 4 under. En sammenlignende analyse av spørreundersøkelsen mellom kommuner er også lagt ved rapporten.

Undersøkelsen ble sendt ut på epost til ansatte ved Rakkestad ungdomskole 15. mai og til barneskolene 22. mai, med svarfrist 2. juni. Av de 170 ansatte som mottok undersøkelsen var det 90 som svarte. Dette gir en svarprosent på 53. Revisjonen mener at utvalget som har besvart er tilstrekkelig til å bidra til å belyse problemstillingene i rapporten på en hensiktsmessig måte.

For å sikre et godt nok svargrunnlag ble det i forkant av og under undersøkelsen sendt ut e-post til samtlige rektorer i Rakkestad kommune. I e-posten ble det vedlagt et skriv med informasjon om undersøkelsen og en tilhørende QR-kode som ansatte kunne skanne for å gjennomføre undersøkelsen på sine mobile enheter/smarttelefoner. Rektorer ble oppfordret til å henge opp skrivet i fellesrom der ansatte oppholder seg. Det ble også sendt ut to påminnelser på undersøkelsen fra revisjonen.

I tillegg til Utdanningsforbundets spørsmål har revisjonen også lagt til egne spørsmål som omhandler problemstilling to og tre. Spørsmålene omhandler opplæring, praktiske øvelser, om plikten til å agere ved mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt, samt om lærerens særskilte vern mot vold og trusler i straffelovens § 265.

Mappegjennomgang

For å undersøke skolens praksis i arbeidet med skolemiljøsaker har revisjonen foretatt en mappegjennomgang av aktive tiltaksplaner ved de fire utvalgte skolene. Vi har vurdert det som hensiktsmessig å begrense utplukket til 5., 6., 7. og 8. trinn⁶. Vårt fokus under gjennomgangen var for det første om aktuell mal utarbeidet av kommunen ble brukt og fulgt, for det andre om barnets stemme og vurdering av barnets mening og ønsker ble dokumentert, og for det tredje om planene inneholdt følgende fem minimumskrav:

- hvilket problem tiltakene skal løse
- hvilke tiltak skolen har planlagt
- når skolen skal gjennomføre tiltakene
- hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene
- når skolen skal evaluere tiltakene

Ved tidspunktet for mappegjennomgang hadde skolene følgende antall aktive tiltaksplaner på trinnene fra 6. til 8. trinn:

- Bergenhus barneskole: 5
- Rakkestad ungdomskole: 2

Vurdering av dataenes troverdighet

Selv ved en dokumentanalyse vil det alltid forekomme subjektive vurderinger. Når det er sagt har revisjonen selvsagt forsøkt å gå gjennom alle de mottatte dokumentene på en nøytral måte. Vi har heller ikke ekskludert noen dokumenter. Vi har lest gjennom alt, og redegjort for det vi opplever er det viktigste i dem.

En generell utfordring for kvalitative intervjuer er at de består av små utvalg. Dette kan være personer som er valgt ut på grunnlag av spesifikke egenskaper, opplevelser, eller fordi de kan gi dybdeinnsikt i fenomenet som studeres. Siden utvalget er lite, reflekterer det i mindre grad variasjonen i en større populasjon, og resultatene kan derfor ikke uten videre generaliseres. Men selv om utvalget er lite, kan revisor velge deltakere på en strategisk måte for å representere variasjon i erfaringer eller perspektiver. For eksempel kan man i en studie om arbeidsmiljø intervjuere personer fra ulike yrkesroller og avdelinger. Dette kan gi en viss bredde i dataene og bidra til at funnene har relevans utover én spesifikk gruppe.

På grunn av utfordringene med generaliserbarhet i kvalitativ metode, brukes ofte begrepet overførbarhet i stedet. Overførbarhet handler om hvorvidt funnene kan være relevante i andre sammenhenger eller for andre grupper, basert på likheter i konteksten. Kunnskapen som nås gjennom kvalitative intervjuer er kontekstspesifikk. Samtidig handler kvalitativ metode i stor grad om fortolkning. Det er vanskelig å sikre objektivitet ved kvalitativ metode. Vi bøter på dette problemet gjennom kvalitetssikringer i mange stadier av rapportskrivningen, og gjennom flere møtepunkter med revidert enhet.

⁶ Dette har sin bakgrunn i at kontrollutvalget ved behandlingen av prosjektplanen 25.02.2025 ba revisjonen vurdere å begrense undersøkelsen til disse trinnene.

Kvalitative intervjuer har også mange fordeler. Kvalitative intervjuer er godt egnet til å fange opp variasjoner i erfaringer og opplevelser. Dette gir en dypere forståelse som ofte er vanskelig å få frem i kvantitative data. En annen fordel er at en kvalitativ tilnærming gir informantene en trygg ramme. Personlige intervjuer kan gjøre det lettere for informantene å åpne seg, da de kan forklare og beskrive sine erfaringer i egne ord uten å bli plassert i standardiserte kategorier. Kvalitative intervjuer kan dermed gi et rikt og nyansert bilde av virkeligheten, men er ofte mindre målbart enn hva kvantitative metoder kan fange opp. I denne revisjonen bruker vi imidlertid også kvantitativ metode (spørreundersøkelse). Det bidrar til at vi i større grad kan generalisere på noen områder.

Vi har altså gjennomført 11 intervjuer. I løpet av de siste intervjuene begynte vi å oppleve det vi kaller en datametning. Det vil si at det i mindre grad kom frem ny vesentlig informasjon om temaene vi undersøkte under de siste intervjuene. Vi opplevde heller ikke at det var spesielt stort sprik blant informantene, men at de var samstemte om det meste. Det er vår oppfatning at intervjuene ga oss pålitelig og troverdig informasjon.

Med hensyn til utvelgelsen av skoler for gjennomføring av intervjuer, dokumentanalyse og mappegjennomgang, har vi valgt de to skolene vi har gjort fordi vi ønsket å undersøke en barneskole og en ungdomskole, noe som betød at vi måtte velge bort to av barneskolene, Os og Kirkeng

Bruk av personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger når vi har gjennomgått de 6 tiltaksplanene som var aktive på revisjonstidspunktet på 5. til 7 trinn ved Bergenhus barneskole og 8. trinn ved Rakkestad ungdomskole. Revisjonen fikk oversendt anonymiserte tiltaksplaner og registrerte relevante opplysninger i form av et anonymisert skjema hvor alle personopplysninger er fjernet eller anonymisert. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd. Lesere av denne rapporten kan ta kontakt med Østre Viken kommunerevisjon dersom de ønsker mer informasjon om hvordan vi behandler personopplysninger.

Det vil som regel være personopplysninger i det materialet vi samler inn ved intervju, spørreundersøkelser og mappegjennomgang. Om ikke annet vil dokumentasjonen kunne inneholde navn og epostadresse til den vi har intervjuet. Vårt grunnlag for å behandle personopplysninger i forbindelse med forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll er kommunelovens § 24-2 og § 24-10. Det kreves ikke samtykke til behandling av personopplysninger som er dekket av innsynsretten. Det kreves samtykke til behandling av personopplysninger som hentes fra andre enn kommunen/kommunens ansatte og politikere. Behandling av sensitive personopplysninger krever ekstra tiltak, både under arbeidet og ved pliktig oppbevaring av dokumentasjon. Oppbevaring av slike personopplysninger kan og bør minimeres, f.eks. ved at dokumentasjonen får statistisk eller anonymisert form.

Bruken av personopplysninger er noe revisjonen ønsker og plikter å minimere mest mulig. Omtale av enkeltpersoner gjøres kun når det refereres til uttalelser fra nøkkelpersoner som vi har intervjuet. Vi benytter oss som regel av stillingstittel, og ikke navn, når vi refererer til uttalelser. Når det er snakk om flere med samme stillingstittel fremkommer det ikke hvilken person det refereres fra.

4 VOLD OG TRUSLER I GRUNNSKOLEN

Problemstilling 1: Hva er omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Rakkestad?

4.1 Innledning

Siden dette er en deskriptiv problemstilling, har vi ikke fastsatt revisjonskriterier. For å få et datagrunnlag som kan svare på problemstillingen, har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant skolens ansatte i Rakkestad kommune.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Beskrivelse av spørreundersøkelsens resultater

I dette kapitlet vil vi redegjøre for de mest sentrale resultatene fra spørreundersøkelsen for å gi en beskrivelse av skoleansattes opplevelser på området.

Av de totalt 90 respondentene, som utgjør en svarprosent på 53, arbeider det store flertallet som pedagogisk ansatte i stillinger som lærere, adjunkter og lærere. Punktlisten under viser fordelingen av respondentenes stillinger:

- 67,8% var lærere, adjunkter ol.
- 18,9% var assistenter, barne- og ungdomsarbeidere, miljøarbeidere ol.
- 8,9% var rektorer, assisterende rektorer og avdelingsledere.
- 2,2% var rådgivere/sosiallærere eller undervisningsinspektører.
- 2,2% var kontorarbeidere, helsepersonell, renholdere ol.

73,3% av respondentene oppga at de arbeider i heltidsstilling, og resultatene viser at respondentene er forholdsvis jevnt fordelt mellom de ulike klassetrinnene:

Arbeidssted	Prosentandel
1.–4. trinn	36,7%
5.–7. trinn	22,2%
8.–10. trinn	32,2%
SFO	4,4%
Annet	4,4%

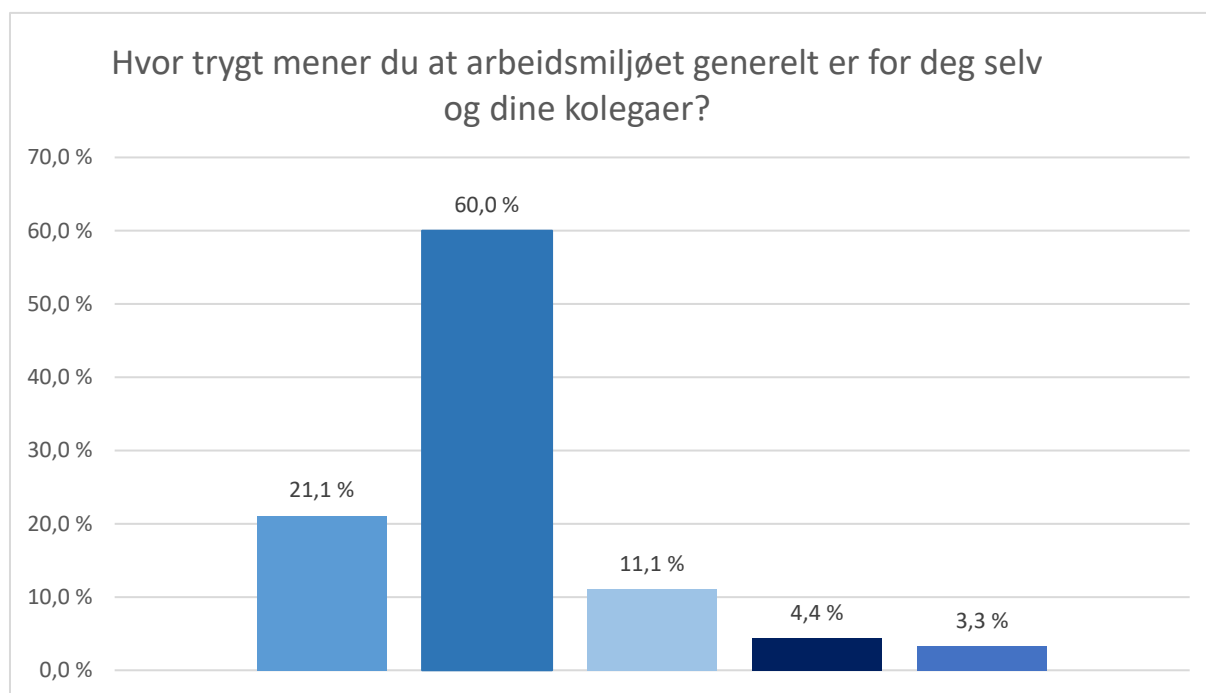
Aldersfordelingen er noe ujevn blant de 90 respondentene, med noe få unge ansatte, og en viss overvekt av eldre ansatte:

Alder	Prosentandel
Under 35 år	14,6
35–49 år	38,2
50 år og eldre	47,2

Kjønnsfordelingen blant de som besvarte spørreundersøkelsen viser at 76,1 % av respondentene var kvinner og 23,9 % av respondentene var menn.

4.2.2 Opplevelser av hvor trygt arbeidsmiljøet er

Som vi ser i figur 1 under er det en lav andel av de ansatte i grunnskolen i Rakkestad som mener at arbeidsmiljøet generelt oppleves som utrygt. Blant respondentene er det 81,1 % som mener at arbeidsmiljøet generelt er enten svært trygt eller ganske trygt. En lav andel av respondentene; 7,7 %, svarer at de føler at arbeidsmiljøet enten er ganske utrygt eller svært utrygt.



Figur 1: Hvor trygt eller utrygt mener du arbeidsmiljøet generelt er for deg selv og dine kolleger? N=90.

I undersøkelsen «Lærernes arbeidsmiljø» utført av Respons analyse for Utdanningsforbundet i perioden 15. mars til 5. april 2024,⁷ kom det fram følgende resultater knyttet til dette spørsmålet:

- 9 % av respondentene opplevde arbeidsmiljøet generelt som svært trygt.
- 51 % opplevde arbeidsmiljøet generelt som ganske trygt.
- 21 % opplevde arbeidsmiljøet generelt verken trygt eller utrygt.
- 16 % opplevde arbeidsmiljøet generelt som ganske utrygt.
- 2 % opplevde arbeidsmiljøet generelt som svært utrygt.

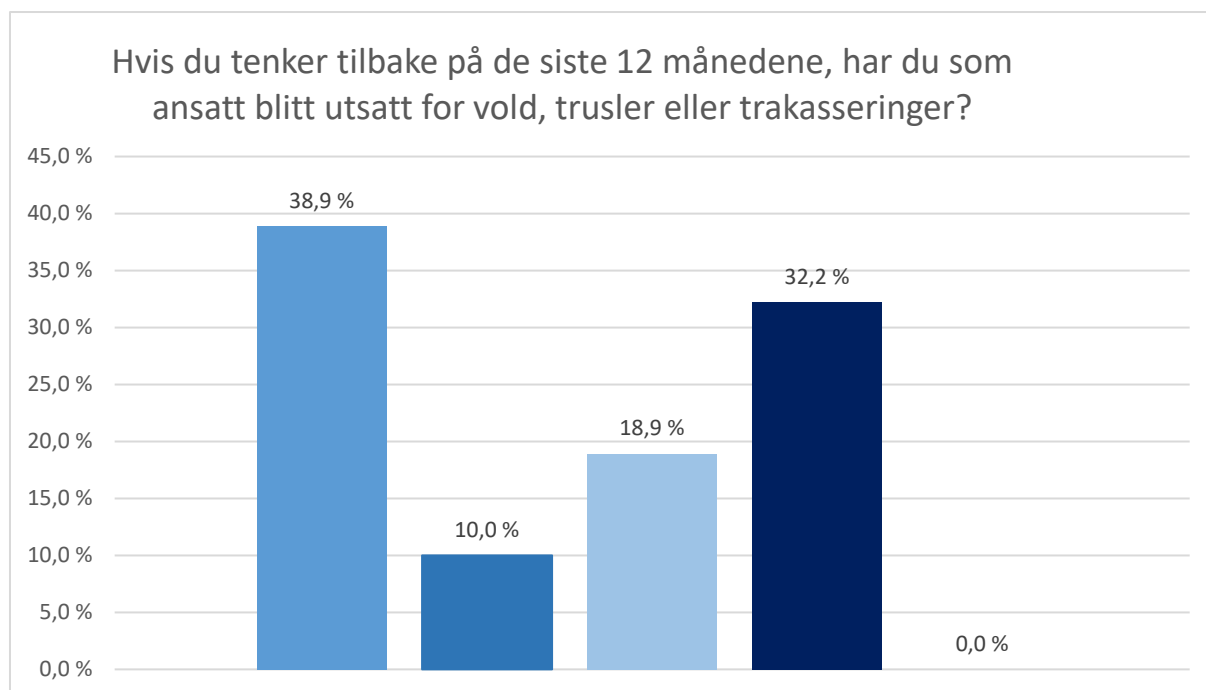
Resultatene peker i retning av at det er betydelig færre ansatte i Rakkestad som føler seg utrygge i sin arbeidshverdag enn det som er vanlig andre steder i landet, dersom man legger utdanningsforbundets undersøkelse til grunn.

4.2.3 Omfanget av vold og trusler

Figur 2 under viser resultatene fra spørsmålet om ansatte ved skolene i Rakkestad har blitt utsatt for vold, trusler eller trakasseringer de siste 12 månedene. Til sammen svarte 61,1 % av de ansatte at de minst én gang har opplevd å bli utsatt for vold, trusler eller trakassering. 10,0 % svarte 1 gang, 18,9 %

⁷ Denne undersøkelsen er basert på svar fra 1043 medlemmer av Utdanningsforbundet som er grunnskolelærere. For mer informasjon om denne undersøkelsen, se: [Vold og trusler i lærerhverdagen – rapporter om lærernes arbeidsmiljø](#).

svarte 2-4 ganger og 32,2 % svarte 5 ganger eller mer. En av fire respondenter har altså opplevd vold, trusler eller trakasseringer de siste 12 månedene 5 ganger eller mer.



Figur 2: Hvis du tenker tilbake på de siste 12 månedene, har du som ansatt blitt utsatt for vold, trusler eller trakassering. N=90.

I undersøkelsen «Lærernes arbeidsmiljø» utført av Respons analyse for Utdanningsforbundet ble respondentene spurt om de i løpet av de siste 12 månedene hadde blitt utsatt for vold og trusler⁸. Her svarte respondentene følgende:

- Nei: 40,5 %
- Ja, en gang: 13 %
- Ja, 2-4 ganger: 23,5 %
- Ja, 5 ganger eller mer: 23,0 %

55 av respondentene i Rakkestad kommune som hadde oppgitt å ha opplevd vold/trusler svarte på det neste spørsmålet; om hvem som hadde stått bak volden, truslene eller trakasseringen. Dette var et spørsmål hvor respondenten kunne krysse av for flere svaralternativer. De aller fleste (96,4%) svarte at det er enkeltelever som står bak. Kun 3,6 % rapporterte at grupper av elever sto bak. Imidlertid svarte 18,2 % at foreldre eller foresatte hadde vært utøvere av slike handlinger.

Hvis man sammenlikner disse tallene med spørreundersøkelsen i Rakkestad, er det en omtrent like stor andel som har vært utsatt for vold, trusler eller trakassering, rundt 60 %. Svarene som gjelder hvor hyppig respondenten har opplevd vold, trusler eller trakasseringer viser at det i Rakkestad-skolene er flere som har opplevd det 5 ganger eller mer enn Utdanningsforbundets undersøkelse viser generelt for landet.

⁸ [utdanningsforbundet_arbeidsmiljo_rapport_240408.pdf](#), Tallene som presenteres er gjennomsnittet av svarene for to spørsmål som tar for seg trusler/trakassering og fysisk vold hver for seg.

På spørsmål om hvor alvorlig respondentene ved de to skolene i Rakkestad vurderer truslene/trakaseringen svarte 21,8 % av 55 respondenter at de vurderte dem som svært alvorlige, mens 43,6 % vurderte dem som ganske alvorlige. Rundt en tredjedel oppfattet truslene som mindre alvorlige (34,5 %).

Respondentene ble også bedt om å anslå hvor mange ganger i løpet av de siste 12 månedene de som ansatte hadde vært nødt til å gripe inn fysisk i voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever det siste året. Totalt oppga 61,4 % av respondentene at de hadde vært nødt til å gripe inn fysisk minst én gang. Av disse oppga:

- 18,9 % å ha grepet inn en gang.
- 25,6 % å ha grepet inn mellom 2 og 4 ganger.
- 16,7 % å ha grepet inn 5 ganger eller mer.

Nesten halvparten (42,3 %) av ansatte i skolen har altså måttet håndtere voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever flere ganger (to ganger eller mer) det siste året. I overkant av en tredjedel (38,9 %) av respondentene svarte at de ikke har måttet gripe inn i slike situasjoner de siste 12 månedene. På dette spørsmålet svarte totalt 90 respondenter.

4.2.4 Oppfølging i etterkant av trusler og vold

Respondentene ble bedt om å vurdere i hvilken grad de fikk tilstrekkelig hjelp til å håndtere situasjoner knyttet til trusler og vold. Figur 3 viser at 67 % av respondentene opplever at de fikk hjelp der og da i stor grad (32,7 %) eller i noen grad (36,4 %). 20 % svarte at de i mindre grad fikk tilstrekkelig hjelp, mens 7,3 % svarte at de ikke fikk hjelp. På dette spørsmålet svarte også 3,6 % «vet ikke».



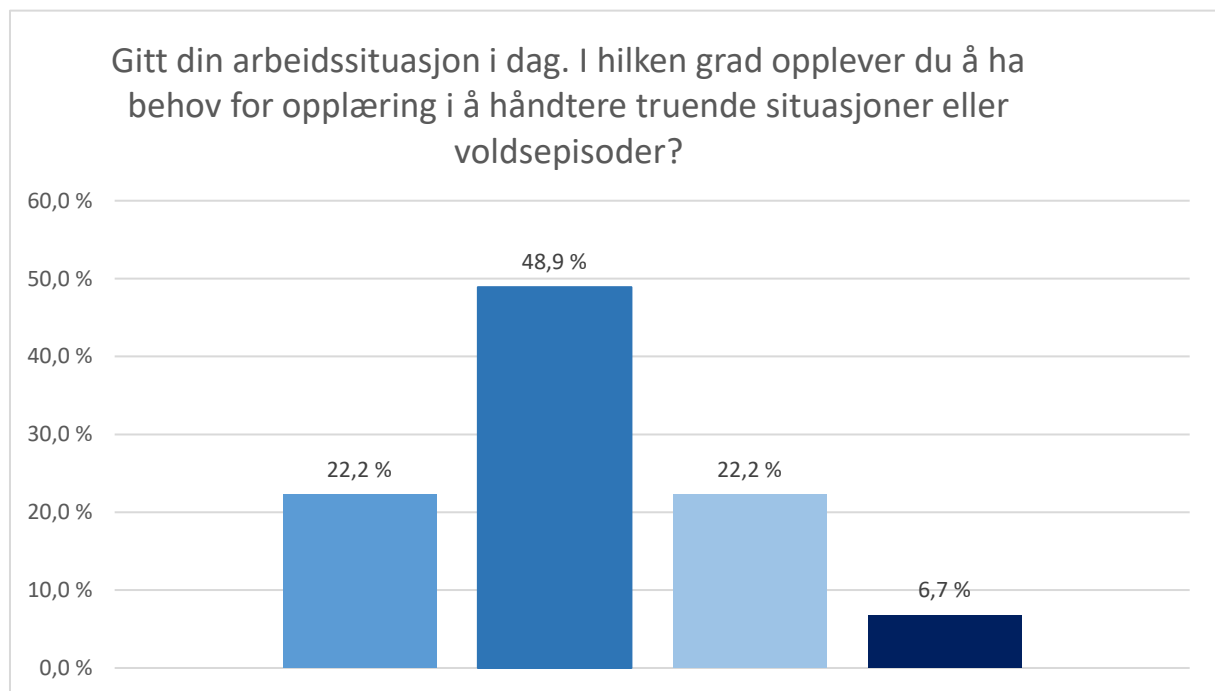
Figur 3: Hvis du tenker på sist gang du var involvert i en truende situasjon eller en volds episode ved skolen, i hvilken grad fikk du tilstrekkelig hjelp til å håndtere situasjonen der og da? N=55.

Spørsmål 11 og 12 i spørreundersøkelsen handlet om graden av støtte de ansatte opplevde å motta etter å ha vært involvert i en uønsket hendelse, samt hvem som ga denne støtten. På spørsmål 11: «I hvilken grad fikk du tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant?» svarte 50,9 % av respondentene at de «i stor grad» eller «i noen grad» opplevde å få hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant. 45,5 % rapporterte at de fikk hjelp «i mindre grad» (29,1 %) eller «ingen grad» (16,4 %). 3,6 % av 55 respondenter svarte «vet ikke».

I spørsmål 12 ble respondentene spurt om hvem de fikk hjelp til å bearbeide eller håndtere situasjonen av. Her var det mulig å gi flere svar. Dataene viser at det i hovedsak er kolleger som utgjør den primære støtten etter slike hendelser, noe som kommer frem av at hele 81,1 % av 53 respondenter oppga å ha mottatt hjelp fra kolleger. Videre fremgår det at 66 % fikk støtte fra skoleledelsen.

4.2.5 Opplæring i håndtering av trusler og vold

Respondentene ble bedt om å vurdere i hvilken grad de opplever å ha behov for opplæring i å håndtere truende situasjoner og episoder som involverer vold. Figur 4 viser at 22,2 % av respondentene mente de trengte dette i stor grad, mens 48,9 % ga uttrykk for at de hadde behov for opplæring i noen grad. Til sammen mente altså 71,1 % av respondentene at de hadde behov for opplæring på området. 22,2 % mente de trengte slik opplæring i mindre grad, mens 6,7 % opplyste at de ikke hadde et slikt behov.



Figur 4: Gitt din arbeidssituasjon i dag. I hvilken grad opplever du å ha behov for opplæring i å håndtere truende situasjoner eller voldsepisoder? N=55.

Revisjonen spurte også om respondentene hadde fått tilstrekkelig opplæring i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering. Til dette svarte 21,1 % av 90 respondenter ja, 42,2 % svarte delvis, mens 36,7 % svarte at de ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring på området. På spørsmål om det blir gjennomført praktiske øvelser i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering svarte 11,4 % at det blir gjennomført praktiske øvelser, mens 72,7 % svarte at *ikke* blir gjennomført praktiske øvelser. 15,9 % svarte at de ikke visste om dette blir gjort. 88 respondenter svarte på dette spørsmålet.

De som svarte at det blir gjennomført praktiske øvelser i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering, fikk muligheten til å kort beskrive hvilke praktiske øvelser som hadde blitt gjort. Det ble gitt en kort beskrivelse av 8 respondenter. Disse var:

- Gjennomgått av rektor
- Øvelser på å holde elever ved utagering
- Du skal ikke gå imellom, men tilkalle hjelp med en gang. Ved skyting skal vi spres og løpe lang fra skolens område
- Det har blitt demonstrert i hvordan man kan/bør gripe inn i ulike situasjoner
- Jeg har gjennomgått kurs i Løvstadmodellen
- Løvstadmodellen
- Selvforsvarskurs

Videre spurte revisjonen om respondentene opplevde at det var kultur for å snakke om det å bli utsatt for vold, trusler eller trakassering ved skolen de arbeidet på. Her svarte 80,0 % at det i stor eller noen grad var en kultur for å snakke om det å bli utsatt for vold, trusler eller trakassering. 15,6 % mente det i mindre grad var en slik kultur på skolen, og 1,1 % opplevde ikke at det var en kultur for dette i det hele tatt. 3,3 % svarte «vet ikke». 90 respondenter svarte på dette spørsmålet.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til påstanden: «Ansatte blir som oftest stående alene med ansvaret for å håndtere situasjoner der elever utøver vold ved skolen der jeg jobber.» 89 ansatte svarte på dette spørsmålet. Totalt 46,1 % av respondentene var enige i påstanden, enten helt (7,9 %) eller delvis (38,2 %). Litt over halvparten (53,9 %) var uenige, hvorav 18,0 % var delvis uenige og 34,8 % var helt uenige. 1,1 % svarte «vet ikke».

Respondentene ble også bedt om å svare på om de hadde tilgang på et faglig støtteapparat som kan følge opp og hjelpe elever med voldelig, truende og utagerende atferd ved skolen de jobber. Respondentene skulle også beskrive hvordan de eventuelt opplevde at dette fungerte. 88 respondenter svarte på dette spørsmålet. Totalt 54,6 % av respondentene oppga at det finnes et støtteapparat, men at kvaliteten på apparatet varierer. 18,2 % mente det fungerte godt. 15,9 % mente det fungerte noenlunde greit, mens 20,5 % svarte at støtteapparatet ikke fungerer som det burde. 25 % oppga at det ikke finnes et støtteapparat på deres skole. 20 % svarte «vet ikke» på dette spørsmålet.

Straffeloven har § 265 en lovbestemmelse som gir et særskilt vern for enkelte yrkesgrupper. Den lyder som følger:

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved trusler søker å påvirke yrkesutøvelsen til en person fra en særlig utsatt yrkesgruppe. Som særskilt utsatt yrkesgruppe forstås helsepersonell som yter medisinsk begrunnet helsehjelp, og brann- og redningspersonell som yter innsats i oppdrag, personer som forestår allment tilgjengelig persontransport, som for eksempel jernbane, tunnelbane, trikk, buss, fly, drosje eller ferge, og personer som har ansvar for opplæring i grunnskole eller videregående skole. Den som hindrer yrkesutøvelsen til en person som nevnt i annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder. Med bot straffes den som ved skjellsord eller annen grovt krenkende ordbruk eller atferd forulemper en person som nevnt i annet ledd under dennes yrkesutøvelse.

I spørreundersøkelsen fremkom det at av 90 respondenter var det vel over halvparten (61,1%) som kjente til denne lovparagrafen fra før.

På spørsmålet «Kjenner du til hvordan du skal varsle og eller rapportere vold, trusler eller trakassering?», svarte 66,7 % av 90 respondenter at de hadde kjennskap til det, mens 33,3 % svarte de hadde delvis kjennskap. Ingen av de spurte svarte nei på dette spørsmålet.

4.3 Konklusjon

Spørreundersøkelsen viser at en betydelig andel ansatte i grunnskolen i Rakkestad kommune har vært utsatt for vold, trusler eller trakassering i løpet av det siste året. Blant de 90 respondentene svarte omtrent 3 av 5 respondenter at de har vært utsatt for dette en eller flere ganger. 18,9 % har vært utsatt for dette 2–4 ganger, mens 32,2 % svarte at det har skjedd fem ganger eller mer.

Til tross for at en stor andel ansatte rapporterer om belastende hendelser, viser undersøkelsen at de fleste ansatte opplever arbeidsmiljøet som trygt; fire av fem respondenter beskrev arbeidsmiljøet som ganske eller svært trygt. Mange ansatte uttrykker behov for mer opplæring i håndtering av situasjoner knyttet til vold, trusler eller trakassering. 66 % oppgir at de i stor eller noen grad har behov for slik opplæring.

På bakgrunn av disse funnene er det vår konklusjon at ansatte i grunnskolen i Rakkestad i betydelig grad utsettes for vold, trusler eller trakassering. Selv om mange oppgir at de føler seg trygge på jobb, viser resultatene at mange ansatte jevnlig må håndtere krevende og til dels alvorlige hendelser. Dette utgjør sannsynligvis en betydelig belastning. Tallene tyder på at vold og trusler er et reelt problem i skolehverdagen, og at dette krever fortsatt oppmerksomhet og innsats fra både skolene og kommunen.

For mer informasjon om likheter og forskjeller mellom kommuner som vi har undersøkt, viser vi til rapportens vedlegg 8.2 *Sammenligning av spørreundersøkelser*.

5 ANSATTES SIKKERHET I SKOLEN

Problemstilling 2: Har kommunen etablert tilfredsstillende systemer og tiltak, for å sikre ansatte i grunnskolen mot vold og trusler?

5.1 Revisjonskriterier

Fullstendig utledning av revisjonskriterier står beskrevet i kapittel 8.1.

Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert nedenfor.

Skoleeier skal ha på plass et internkontrollsystem som er skriftlig og tilpasset den enkelte skolens aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å følge internkontrollforskriften § 5, dette innebærer at skoleeier

- fastsetter mål for helse, miljø og sikkerhet
- sørger for at det foreligger en oversikt over virksomhetens organisasjon og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt.
- foretar en systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt

Skolen og skoleeier skal ha oversikt over og kunnskap om hvor, når og i hvilke situasjoner ansatte og elever kan bli utsatt for vold eller trusler ved å

- gjennomføre risikovurderinger som ifølge forskriften om utførelse av arbeid særlig vektlegger blant annet arbeidets organisering og tilrettelegging, arbeidstidens plassering og organisering, utformingen av arbeidslokaler, kompetanse samt bemanning.
- sørge for at arbeidstakere får nødvendig informasjon om risikofaktorer knyttet til vold og trusler om vold, samt informasjon om iverksatte tiltak og rutiner, for å forebygge, håndtere og følge opp vold- og truselsituasjoner.
- etablere gode rutiner for varsling og rapportering av hendelser, og oppmuntre ansatte til å melde inn hendelser.

Skoleeier skal følge opp funn fra risikovurderinger gjennom å

- utarbeide skriftlige rutiner, planer og tiltak for å forebygge volds- og truselsituasjoner.
- iverksette tiltak etter resultatet av risikovurderinger som særlig vektlegger; utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeidet som utføres, mulighet for tilkalling av hjelp, og bemanning.
- følge opp og evaluere tiltakene.

Skoleeier skal sørge for at ansatte medvirker og settes i stand til å forebygge og håndtere vold, trusler og uheldige belastninger så langt det er mulig, ved å

- sørge for formelle arenaer for medvirkning som gir ansatte plikt og mulighet til medvirkning, slik at ansatte har innflytelse på egen arbeidssituasjon.
- sikre at ansatte får opplæring i forebygging og håndtering av trusler og vold, samt at det gjennomføres praktiske øvelser som en del av det forebyggende arbeidet.
- sørge for at ansatte som blir utsatt for vold og trusler får nødvendig oppfølging i etterkant av hendelser.

Kommunen bør ha igangsatt og/eller gjennomført aktuelle punkter i planen som har blitt utarbeidet for å adressere utfordringene med vold og trusler mot lærere i skolen.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Overordnet planverk og internkontroll

Mål for helse, miljø og sikkerhet

Rakkestad kommunes mål for HMS-arbeidet er definert i den sentrale prosedyren «Internkontrollsystem for helse, miljø og sikkerhet – HMS» fra 2020. Prosedyren sammenfatter og erstatter de tidligere prosedyrene «Internkontroll HMS», «Gjennomføring av vernerunden» og «Årlig gjennomgang av internkontrollen». Målene for internkontrollen er hentet fra internkontrollbestemmelsens formålsparagraf, det vil si å fremme:

- Arbeidsmiljø og sikkerhet
- Forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser
- Vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre avfallshåndtering

Prosedyren etablerer fire mål for HMS-arbeidet:

- Alle ansatte i Rakkestad kommune har et trygt arbeidsmiljø med høy standard og trivsel.
- HMS-arbeidet i Rakkestad følger lover, forskrifter og interne rutiner.
- Ingen ansatte i Rakkestad kommune utsettes for konkrete helseskader.
- Rakkestad kommune skal ivareta arbeidsmiljøet på en slik måte at sykefravær ikke overstiger 6,5 %.

«Modell for internkontroll – Rakkestad kommune» (Modell for internkontroll) ble innført i mai 2024, og dekker de samme temaene som den foregående prosedyren for internkontroll på HMS-området. Her er de fire målene for HMS-arbeidet videreført.

Etatsjef skole opplyste i intervju at skolene har etablert planer for sitt HMS-arbeid, etter mal utarbeidet av skoleeier. Ved Rakkestad ungdomskole er HMS-planen utarbeidet av personalsjef (rektor), og ved Bergenhus har vi fått opplyst at den er utarbeidet i samarbeid mellom rektor og verneombud. HMS-plan for Rakkestad ungdomskole 2024-2025 og HMS-plan Bergenhus skole 2024-2025 etablerer begge, i tråd med malen, følgende mål for HMS-arbeidet:

- Sikre et godt arbeidsmiljø for alle ansatte
- Forebygge/hindre skader og sykdom som følge av arbeidsmiljø
- Skape felles holdninger og verdier i personalet
- Ansvarliggjøre alle ansatte i HMS-arbeidet
- Sørge for aktiv elevmedvirkning i HMS-arbeidet
- Systematisere og utvikle gode rutiner for HMS-arbeidet
- Gjennomføre årlige arbeidsmiljøkartlegginger og utarbeide interne handlingsplaner for å iverksette hensiktsmessige tiltak
- Videreutvikle informasjonsrutiner slik at alle ansatte er oppdatert på de planer og instruksjoner som foreligger
- God oppfølging og informasjon til de ansatte
- Utvikle det sosiale fellesskapet med varierte og inkluderende tiltak

Etatsjef skole opplyste at det er et etterslep i arbeidet med å iverksette tiltak i HMS-arbeidet på grunn av et tidkrevende arbeid med å få oversikt over virkningene av ny opplæringslov. Ved ungdomskolen har vi fått opplyst at planen er forholdsvis ny og at den blir løpende revidert.

Oversikt over ansvar, oppgaver og myndighet

Dokumentet «Internkontrollsystem for helse, miljø og sikkerhet – HMS»⁹ etablerer fire ansvarsnivåer i kommunens HMS-arbeid, som har hvert sitt ansvarsområde. Nivå 1 er kommunedirektør og HR-sjef, nivå 2 er stabsledere og kommunesjefer. Nivå 3 er ansvarliggjort leder, det vil si leder med personalsvar. Det 4. nivået er arbeidstakeren. Prosedyren definerer også hvilket ansvar, oppgaver og myndighet innenfor HMS-arbeidet som ligger hos henholdsvis brannvernansvarlig, verneombud, hovedverneombud, tillitsvalgte og bedriftshelsetjenesten.

Vedlagt dokumentet er et årshjul for HMS-arbeidet. Blant aktivitetene som skal dokumenteres er kartlegginger, opplæring, gjennomgang av sykefravær, systematisk gjennomgang av internkontrollen, egenkontroll brann og el, samlinger for verneombud, medarbeidersamtaler også videre. Dokumentasjonen som innhentes i løpet av arbeidet med årshjulet skal samles i hvert enkelt kommuneområdes mappe for HMS i kvalitetssystemet QM+.

I dokumentet «Forebygging og håndtering av vold og trusler – Retningslinje med veiledning» fra 2019 fastsettes det også hvilket ansvar arbeidsgiver, arbeidstaker, verneombud, tillitsvalgte og bedriftshelsetjenesten har

Dokumentet «System for intern kontroll og kvalitetsutvikling av skolene i Rakkestad kommune» gir en overordnet ramme for fordelingen av ansvar, oppgaver og myndighet i Rakkestadskolene. Den innledes med et organisasjonskart som viser plassering og roller for nøkkelpersoner ved de fire skolene i Rakkestad, det vil si ungdomskolen, Kirkeng skole, Bergenhus skole og Os skole.

Videre beskrives ansvarsområdene. Skoleeier har ansvar for at det er et system for internkontroll og systemer som sikrer at regelverket blir fulgt. Rektor har ansvar for at internkontrollsystemet følges opp, og eventuelt gi beskjed til skoleeier hvis det er mangler i interkontrollen. Det presiseres at internkontrollen skal være risikobasert, det vil si at den bygger på vurderinger av mulig risiko på ulike områder (se 4.4.2. Risikovurderinger og avviksmeldinger).

Revisjonen har også fått oversendt lokale rutiner og prosedyrer tilpasset de enkelte skolene i kommunen. Vi har gjennomgått internkontrolldokumentene for Bergenhus skole og for Rakkestad ungdomskole (RUSK). De mest sentrale dokumentene er:

- HMS-plan (både RUSK og Bergenhus)
- Risikovurdering skolemiljø (både RUSK og Bergenhus)
- Sjekkliste ved vold og trusselsituasjoner (både RUSK og Bergenhus)
- Internkontroll fysiske læringsmiljø (Bergenhus)
- Oversikt kurs vold og trusler (både RUSK og Bergenhus)

Systematisk overvåkning av internkontrollen

For å sikre en effektiv internkontroll, også knyttet til området vold og trusler, er det en forutsetning at man har oversikt over hvordan internkontrollen fungerer. En viktig arena for å overvåke og evaluere denne delen av internkontrollen er skoleledermøtene. Her møtes rektorene og etatsjef skole hver 14. dag for blant annet å diskutere forhold knyttet til internkontrollen. Konstituert rektor ved Bergenhus beskriver disse møtene som statusmøter hvor de gjennomgår en sjekkliste med temaer knyttet til intern-

⁹ Versjon 2.3 2022.

kontrollen. Gjennom intervjuene får vi også opplyst at etatssjef skole har kvalitetsdialog som gjennomføres tre-fire ganger hvert skoleår, hvor etatssjefen har en oppfølgingssamtale med hver enkelt rektor, hvor også internkontrollen er et tema.

Et viktig styringsinstrument for skoleeier er oppdragsbrevene som sendes til skolene hvert år. Revisjonen har fått oversendt oppdragsbrevene for skoleåret 2024-2025 til Rakkestad ungdomskole og Bergenhus skole. Oppdragsbrevene inneholder konkrete oppgaver knyttet til internkontrollen som det forventes at det arbeides med ved skolene, og som det rapporteres på i oppfølgingssamtalene. Oppgavene er fordelt på 8 temaer, med tilhørende oppgaver:

- Styringssystem
 - Virksomhetsplan, kvalitetsmelding og kompetanseplan
- Tjenesteområdet
 - Internkontrollsystem, HMS-plan, beredskapsplan, Plan for et godt skolemiljø, Trivselsregler
 - ROS-analyser, kap. 11, 12, 12-7, skolefravær, ståstedsanalyse og skolefravær
- Økonomi/HR
 - Økonomirapportering, personalrapportering
- Administrasjon
 - Administrativ arbeidsfordeling / Delegasjon, dokumenthåndtering
- Prosessuelle arenaer for kvalitetsutvikling
 - Enhetsledermøter, skoleledermøter, PP-tjenesten, kvalitetsdialog – administrativ skoleeier / politisk skoleeier, skoleforum og partssammensatte møter
- Utviklingsområder
 - Samarbeidslæring, overganger barnehage – skole, systemarbeid 1. trinn (PPT, LMK)
- Kompetanseutvikling i personalet
 - Personvern, inkluderende praksis – kompetansepakke Udir, kap. 12 Skolemiljøet til elevane, kap. 11 Tilpassa opplæring og individuell tilrettelegging, skolefravær, forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte
- Årshjul
 - Plan over fellestid/personalmøte

I oppdragsbrevet for Rakkestad ungdomskole er det ført inn status og progresjon for hvert enkelt punkt.

5.2.2 Risikovurderinger og avviksmeldinger

Risikovurderinger

Det er et lovkrav at skoleeier skal følge opp funn fra risikovurderinger gjennom å utarbeide skriftlige rutiner, planer og tiltak for å forebygge volds- og trusselsituasjoner. Som vi har sett er ansvaret for å utføre risikovurderinger delegert fra skoleeier til rektorene. Samtidig legger skoleeier til rette for dette arbeidet gjennom å utarbeide overordnede prosedyrer, handlingsplaner og maler som er tatt i bruk ved Bergenhus og ved ungdomskolen. Disse bygger først og fremst på nasjonale føringer og lovverket, og i liten grad med henvisning til funn i risikovurderinger ved skolene.

Skoleeiers oppdragsbrev til de to skolene inneholder krav om at skolene skal gjennomføre risikoanalyser på følgende områder i løpet av skoleåret 2024-2025:

- Tilpassa opplæring og individuell tilrettelegging
- Skolemiljø til elevene
- Skolefravær

- Det fysiske miljøet/Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger
- Personvern og it-sikkerhet
- Vold og trusler mot ansatte

Revisjonen har fått oversendt skriftlige risikovurderinger knyttet til elevenes skolemiljø og vold og trusler mot ansatte fra begge skolene.

Rakkestad kommune har en sentral prosedyre for internkontrollsystemet (se kap. 4.2.1.). Etatsjef skole viser til ett av vedleggene til prosedyren som er en mal for å utføre risikovurderinger, og er beskrevet i prosedyren «Internkontrollsystem for HMS». Han presiserte at selv om skoleeier legger føringer for at det gjøres risikovurderinger i skolene i oppdragsbrevene de mottar hvert år, er dette ansvaret delegert til rektorene. Det er opp til hver enkelt skole hva slags risikovurderinger de har behov for å faktisk gjennomføre. Skoleeier har ikke nødvendigvis en systematisk oppfølging av de enkelte problemstillingene som risikovurderingene retter seg mot, forklarte han.

I prosedyren «Internkontrollsystem for HMS» er ett av vedleggene en mal for risikovurderinger: «HMS-Internkontroll Risikovurdering». Ifølge tillitsvalgt ved ungdomskolen er det denne ungdomskolen bruker når de gjennomfører risikovurderinger.

Risikovurderinger ved skolene

HMS-planene for Bergenhus og Rakkestad ungdomskole sier at det skal gjennomføres faste risikovurderinger blant annet av vold mot ansatte, i tråd med KS' Handlingsplan mot vold og trusler.

I risikovurderingen som er gjennomført ved ungdomskolen har man vurdert i hvilken grad det er risiko innenfor 13 områder, fordelt på alvorlighetsgrad og hvor ofte det skjer slike hendelser:

Mindre alvorlig

Verbal aggresjon fra elever:	Sjelden
------------------------------	---------

Alvorlig

Konflikter mellom elever som eskalerer og involverer ansatte:	Sjelden
Elever påvirket av rusmidler:	Sjelden
Trusler fra elever med psykiske og / eller kognitive utfordringer:	Ofte
Aggressiv atferd fra foresatte i møter / på telefon:	Sjelden
Aggressiv atferd fra foresatte over nett:	Svært sjelden
Aggressiv utenforstående på skolens område:	Svært sjelden

Svært alvorlig

Trusler om vold fra enkeltelever:	Sjelden
Fysisk aggresjon fra enkeltelever:	Sjelden
Vold fra elever med psykiske og / eller kognitive utfordringer:	Ofte
Mobbing og trakassering av ansatte fra elev:	Sjelden
Hærverk på ansattes eiendom:	Svært sjelden
Truende handlinger på nett:	Sjelden

Risikoanalysen viser at det først og fremst er vold og trusler fra elever med psykiske og / eller kognitive utfordringer som utgjør en risiko ved ungdomsskolen.

Bergenhus skole har gjennomført en tilsvarende ROS-analyse, våren 2025, som omhandler skolemiljø og HMS. Der er det vurdert risiko på 62 punkter på en skala fra 1-6, hvor 1 representerer høy risiko og 6 lav. Samlet skår i ROS-analysen er 5,1, noe som betyr at det samlet sett er vurdert en lav risiko på området. Det er tre områder som skiller seg ut negativt, alle knyttet til temaet informasjonsplikt og uttalerett. Det dreier seg om henholdsvis elevrådets, foreldrenes arbeidsutvalg og skolemiljøutvalgets involvering i planlegging og gjennomføring av HMS-arbeidet. Med hensyn til å etterleve kravene i arbeidsmiljølovens § 12 -7 om systematisk HMS-arbeid er risikoen vurdert som lav.

Konstituert rektor ved Bergenhus skole opplyste at risikovurderingene som er knyttet til de ansattes arbeidsmiljø ligger som fast punkt i skolens årshjul. Med hensyn til hvordan arbeidet og eventuelle tilrettelegginger organiseres, deltar tillitsvalgte, og i tråd med Utdanningsforbundets årshjul, og innebærer blant annet en gjennomgang av arbeidstidsavtalene. Med hensyn til risikovurderinger av arbeidslokaler har risikovurderinger vært gjennomført i forbindelse med at man omdisponerte lokaler på skolen når man så at det var behov for at elever hadde et behov for å kunne trekke seg tilbake. Dette var riktignok ikke direkte knyttet til de ansattes helse- miljø og sikkerhet. Risiko knyttet til å sikre at kommunen har riktig kompetanse, fortalte konstituert rektor at sikres i og med at det er utarbeidet en kompetanseplan for skolen.

Rektor ved ungdomskolen viser til kravene som skoleeier stiller til å gjennomføre risikovurderinger. Som vi har sett ligger dette som et fast punkt i oppdragsbrevet. Rektor forklarte at listen over risikovurderinger som skal gjøres inneholder ett punkt om arbeidsmiljøet for de ansatte og ett om skolemiljøet for elevene. Skolen har ifølge rektor gjort tilpasninger på grunnlag av disse risikovurderingene, blant annet knyttet til bemanning. Det fremkommer fra intervju at det er gjort risikovurderinger som bygger på malen som ligger i skolens lokale HMS-plan.

Informasjonen fra intervjuer med ansatte ved skolene viser at de er bevisste på at det er rektors ansvar å utføre risikoanalyser. Ifølge sosiallærer ved ungdomskolen gjennomfører skoleledelsen de fleste risikovurderinger, men disse bygger også på innspill fra de ansatte.

SFO-leder ved Bergenhus forklarte i intervju at skolen gjennomfører risikovurderinger basert på det som meldes inn av avvik i QM+, eller det ansatte selv melder til rektor muntlig.

Tiltak som bygger på risikovurderinger

Hensikten med risikovurderinger er at de skal kunne legges til grunn for å iverksette egnede tiltak. Vi vil her se nærmere på hvilken rolle risikovurderingene spiller når det utformes tiltak knyttet til HMS generelt og vold og trusler om vold spesielt.

Med hensyn til forebyggende tiltak har vi sett at skolene har iverksatt organisatoriske tilpasninger som blant annet bygger på risikovurderinger. På ungdomskolen har man skilt ut en egen avdeling, Prosjekt-skolen, for de elevene som man etter en individuell vurdering har konkludert med at har behov for ekstra oppfølging. Ifølge leder for PP-tjenesten vil det å sikre at elevene opplever et godt og inkluderende læringsmiljø også kunne innebære å bistå med organisasjonsutvikling som dreier seg om temaer som vold og trusler. Blant annet kan det dreie seg om en risiko for trusler og vold mot ansatte eller elever. Dette medfører at de fleste elever og ansatte opplever lite risiko, mens de som arbeider i avdelingen med større utfordringer har høyere lærertetthet, flere risikoanalyser av situasjonen rundt enkeltelever og mer intensiv opplæring i håndtering av volds- og truslesituasjoner. Ifølge sosiallærer ved ungdomskolen kan man endre timeplanen hvis en elev trenger en annen type oppfølging, eller flytte en elev for å skjerme klassen eller læreren.

Rektor ved ungdomskolen viser til at det foreligger risikovurderinger knyttet til vold og trusler mot ansatte og at deler av personalet på bakgrunn av resultatene har gjennomført kurs i Løvsstadmodellen. Kurset var for ansatte som jobber med elever hvor det er en risiko for bruk av vold og trusler. Kurset retter seg mot en opplæring i praktisk håndtering av gitte situasjoner.

Rektor viser til at det er elever ved skolen som har utfordringer med regler og rutiner. I den forbindelse har skolen gjort risikovurderinger ved bemanning for enkeltelever, også i samarbeid med lege ved ett tilfelle. Dette kjenner ikke hele kollegiet til da det er informasjon som ikke angår alle. Basert på konkrete risikovurderinger av en enkeltelev har skolen eksempelvis gjort tiltak som å fjerne skarpe gjenstander og gi eleven kortere skoledager. Rektor opplyser at de har gode lærere med nødvendig kompetanse, og at skolen gjør et godt forebyggende arbeid basert løpende på risikovurderinger.

Ved Bergenhus skole er det etablert en base for elever med behov for mer skjerming. Vurderingen om en elev kan få plass i basen gjøres ved hjelp av tiltak i individuell opplæringsplan, og det kan for eksempel utformes dagsplaner og ukeplaner for den enkelte elev. Dette handler slik revisjonen oppfatter det ikke direkte om risiko for vold og trusler mot ansatte, men kan ses som et generelt arbeids-/læringsmiljøtiltak som kan ha effekt for både lærere og elever.

En annen type tiltak er at man utformer kontor på en slik måte at man ivaretar sikkerheten til lærerne. Slik revisjonen tolker det brukes risikovurderingene også som bakgrunn for å fatte beslutninger om å flytte på begrensede ressurser, for eksempel i form av arealer og bemanning. Eksempler på dette er at det avdekkes et behov hos en elevgruppe som gjør at skolen omdisponerer arealer, eller at det er en løpende vurdering av om det skal settes inn ekstra lærere i klasser hvor det er avdekket et behov for det.

SFO-leder ved Bergenhus Når det gjelder å sikre kompetanse ved skolen, ser ledelsen særlig etter kandidater med kompetanse basert på hva slags utfordringer skolen har til enhver tid. Det gjøres også risikovurderinger basert på elevers utagering og behov for økt bemanning. Hun opplever at Bergenhus er dyktige når det gjelder å utføre risikovurderinger. Disse gjennomføres på grunnlag av som oppstår av hendelser, og når man venter nye elever som man kjenner til at har særskilte behov.

Informasjon til ansatte om risikofaktorer og varslingsrutiner

I «Retningslinjer for håndtering av vold og trusler»¹⁰ fastslås det et krav til arbeidsgiver om at det skal gis nødvendig informasjon til de ansatte om mulige farer i arbeidet. En systematisk forebygging forutsetter ifølge retningslinjene at man kartlegger farekilder, vurderer risiko, utarbeider planer, iverksetter tiltak, gir informasjon og opplæring, at man registrerer hendelser og at man evaluerer og følger opp hendelser. Som en del av informasjonsarbeidet skal alle ansatte gjøres kjent med retningslinjen «Forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte – Retningslinje med veiledning» og få nødvendig informasjon om rutiner knyttet til vold og trusler på eget arbeidssted. Det skal gis opplæring i hvordan den ansatte skal håndtere vold og trusler, og informeres i etterkant av hendelser.

I HMS-planen for Rakkestad og ungdomskole (som følger malen som også brukes for Bergenhus) er det satt opp et årshjul for skolens informasjonsarbeid overfor de ansatte. Den består for det første av en handlingsplan med tidspunkt for orienteringer knyttet til temaer innenfor HMS-området. Den fastsetter at det skal orienteres om:

¹⁰ Januar 2019.

- Nye forskrifter/bestemmelser angående barns rettigheter og sikkerhet
- Gjennomgang av brannrutiner/instrukser
- Gjennomgang av HMS-handlingsplan
- Sjekke/fylle på medisinskap/førstehjelpspunkter
- Befaring av skolen
- Det skal utføres en varslet brannøvelse
- Førstehjelpskurs
- Vernerunde m/rapport – legges i QM+
- Arbeidsmiljøundersøkelse (internt)
- Livredningskurs gymlærerne
- «Brannrunde»
- Medarbeidersamtaler
- Befaring av skolen utvendig og innvendig
- Brannøvelse – ikke varslet
- Evaluere/revidere handlingsplan
- Sykefraværsoppfølging gjennom hele året
- Møter i skoleforum gjennom hele året
- Veiledning nyansatte gjennom hele året

Andre del av årshjulet fastsetter hvilke kurs de for de ansatte som skal gjennomføres:

- Førstehjelpskurs, ved Brannvesenet
- Livredningskurs for gymlærerne, ved Askimbadet
- Grunnleggende gjennomgang av Branninstruks med vekt på hver enkelt ansatts ansvar dersom brannalarmen går, gjennomgått av skoleledelsen
- Brannsikkerhetsopplæring for ansatte, ved Brannvesenet hvert 2. år.
- Opplæring i å forebygge vold og trusler, for alle ansatte

«Sjekklistor ved vold og trusselsituasjoner» er slik revisjonen oppfatter det tilpasset ny opplæringslov og tatt i bruk både ved Rakkestad ungdomsskole og ved Bergenhus skole,

Ifølge rektor ved ungdomsskolen får lærerne den informasjonen de trenger, blant annet ved skolen har teammøter hver uke hvor det er en løpende dialog om risikoen for vold og trusler mot de ansatte. Lærerne skal kjenne til de grunnleggende rutinene og relevante risikovurderinger. Skolen ved rektor, går ifølge gjennom HMS-rutinene ved oppstarten av hvert skoleår.

Avviksmeldinger knyttet til vold og trusler mot ansatte

Revisjonen har fått oversendt prosedyren «Melding og oppfølging av avvik og uønskede hendelser». Dette er en noe eldre prosedyre, opprettet i 2017 og sist revidert i oktober 2020. Kommunen, og skolene, benytter seg av kvalitetssystemet QM+ som plattform for å melde avvik. Prosedyrens formål er for det første å sikre at avvik og/eller uønskede hendelser blir meldt fra om og fulgt opp på en god måte. For det andre skal den sikre at virksomheten iverksetter nødvendige tiltak som er med på å forebygge feil, bidra til forbedringer og forhindre gjentakelser.

Prosedyren gjelder for alle ansatte og alle avvik og/eller uønskede hendelser. Avvik defineres som brudd på myndighetskrav i lov og forskrift og brudd på prosedyrer/rutiner i Rakkestad kommune, eventuelt innenfor de ulike tjenesteområdene. En uønsket hendelse defineres som forhold som har gått galt eller kunne gått galt om situasjonen hadde vært litt annerledes.

Alle medarbeidere i kommunen har et ansvar for å melde avvik og uønskede hendelser i QM+. Verneombudene har ansvar for å bistå medarbeidere og ledere til å bidra i det forebyggende arbeidet. Ledere har ansvar for at avvikssystemet brukes og at avvikene brukes til å forebygge feil og til læring og forbedring.

Prosedyren beskriver de fem fasene i avviksbehandlingen: Melding av avvik, uønskede hendelser, oppfølging av meldte avvik / uønskede hendelser, videre behandling av personskade, saker som krever politianmeldelse og dokumentasjon og rapportering.

Prosedyren har to vedlegg. Det første er en veiledning og informasjon om hvordan man skal bruke det elektroniske kvalitetssystemet QM+, det vil si innlogging i systemet, hvor i systemet man skriver avviket, og så videre.

Det andre vedlegget omhandler rollefordelingen mellom melder og ledere på de ulike nivåene i organisasjonen i de ulike fasene i avviksbehandlingen. Dette er et skjema som kan fungere som en sjekkliste, kanskje spesielt for ledere, som sikrer at hver enkelt gjør det de skal med hensyn til avvik og uønskede hendelser.

Gjennom intervjuene er det vårt generelle inntrykk at alle vi har snakket med kjenner til disse rutinene. Et intervjuobjekt fortalte riktignok at hun ikke ble klar over at det forelå en sjekkliste hun kunne følge, før det oppstod en situasjon hvor hun trengte den. Da fungerte sjekklisten også som en kontroll i etterkant av avviksbehandlingen som viste at hun hadde gjort som hun skulle.

Ved Bergenhus skole har alle vi har intervjuet fremhevet at ledelsen på skolen jevnlig oppfordrer medarbeiderne til å melde avvik.

Ved ungdomskolen er det vårt inntrykk at det er mer vanlig å melde avvik muntlig til ledelsen. Ifølge tillitsvalgt blir det ofte meldt inn saker muntlig før de blir registrert i QM+. Hun forklarte at det kan oppstå usikkerhet om hva som skal meldes som avvik i QM+, og at de ansatte ikke kjenner rutinene godt nok. Hennes opplevelse er at kvalitetssystemet brukes mer i andre tjenestoområder, og at systemet ikke brukes ofte av de ansatte ved hennes skole.

5.2.3 Medvirkning, opplæring og oppfølging

Ansattes medvirkning

Skoleeier skal sørge for at ansatte medvirker og settes i stand til å forebygge og håndtere vold, trusler og uheldige belastninger så langt det er mulig. Dette skjer på flere ulike måter, gjennom samarbeidsmøter og i kontakten mellom de enkelte ansatte og ledelsen ved skolene.

Arbeidsmiljøutvalget i Rakkestad består av 5 representanter fra arbeidstakersiden og 5 fra arbeidsgiversiden. Blant representantene for arbeidstakerne er det 3 tillitsvalgte fra Fagforbundet og 1 fra Utdanningsforbundet, samt hovedverneombud. AMU fungerer som et rådgivende og kontrollerende organ, hvor ansatte kan fremme synspunkter og påvirke beslutninger som gjelder arbeidsmiljø og organisering ved de enkelte skolene. Slik revisjonen forstår det er det ikke etablert AMU ved de enkelte skolene i Rakkestad.

En konkret medvirkningsarena mellom de ansatte ved skolene og skoleeier er møter hvor etatssjef skole møter hovedverneombud, samt tillitsvalgte fra de ulike forbundene hver uke eller hver fjortende dag. Fra

skoleeiers side er det også signalisert gjennom oppdragsbrevene til skolene, at det skal være et parts-samarbeid ved skolene.

Ved Bergenhus skole er medarbeidersamtaler, utviklingsmøter, planleggingsmøter og kontakt med tillitsvalgt arenaer hvor temaer knyttet til arbeidsmiljø og eventuelt hendelser med vold og trusler tas opp. Tillitsvalgt ved Bergenhus viser til fellesmøter som en arena hvor man diskuterer problematikk knyttet til vold og trusler mot ansatte.

Ifølge tillitsvalgt ved ungdomskolen er veien til ledelsen veldig kort, og ansatte kan ta opp temaer knyttet til vold og trusler direkte med ledelsen. Hun forklarte at skolen ikke har mange formelle arenaer fordi veien til ledelsen er såpass kort. Hun la til at hun får få innspill fra medlemmene, og at det i møtene ved skolen som omhandler arbeidsmiljø, først og fremst er arbeidsbyrde som er tema, og ikke så mye om ansattes bekymring for egen sikkerhet. Rektor peker også på at ansatte medvirker gjennom rapportering av avvik.

SFO-leder ved Bergenhus fortalte at det avholdes plankvelder med assistentene ved SFO hvor vold og trusler tas opp. Hun opplever at ansatte ved skolen medvirker mye i situasjoner de står i og egen arbeidssituasjon generelt.

Helsesykepleierne deltar ikke på skolens interne møter, i og med at de er ansatt ved Helsestasjonen.

Opplæring i HMS

Revisjonen har fått tilsendt en oversikt over kurs for de ansatte ved Rakkestad ungdomskole som omhandler tematikken vold og trusler. Den viser at det er avholdt kurs i Løvsstadmodellen¹¹, for deler av personalet våren 2023. Det er også avholdt kurs om temaet i regi av bedriftshelsetjenesten Avanova høsten 2024. Etatsjef fortalte at dette kurset tok for seg temaer som for eksempel hva som kan være risikofaktorer og hvilke tiltak man kan sette inn. Disse kursene skal gjentas høsten 2025. Uvalgte lærere ved de forskjellige skolene har også avholdt kurs for de øvrige ansatte om håndtering av utagering hos elever. Han la til at det ikke har vært mye vold og trusler i Rakkestad-skolen, men at de ønsker å være oppmerksomme på problematikken. Rektor viser til at kurs og opplæring er et løpende fokusområde, og at det skal være en ny kursrunde igjen høsten 2025.

Tillitsvalgt ved Bergenhus fortalte at de lærerne som har elever med individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) har deltatt på kurs gjennom Spiss¹², og Løvsstadmodellen. Vold og trusler var ett av temaene i dette kurset. Det var blant annet opplæring i holdeteknikker og liknende. De som ikke deltok i Spiss-kursene har ikke hatt slike praktiske øvelser, men de har fått informasjon om hva som er lov for en lærer å gjøre, nå som det har kommet nye bestemmelser for dette i ny opplæringslov. SFO-leder informerte at assistentene i SFO deltok på kurset i Løvsstadmodellen, hvor det blant annet ble gitt opplæring i hva man skal gjøre i en nødverge-situasjon og gjennomført praktiske øvelser på dette.

Ved Bergenhus får ifølge rektor de ansatte opplæring i lovverk, rettigheter og regler de må følge, på oppstarten av hvert skoleår. Assisterende rektor går gjennom inspeksjonsplan, og kvalitetssikrer at alle

¹¹ Løvsstadskolen holder landsomfattende opplæring i alternativ til tvang/ tillitsskapende tiltak, og traumebevisst omsorg i praksis, basert på Løvsstadmetoden TMV®, <https://lovstadskolen.no/lovstadmetoden-tmv>.

¹² SPISS er et konsultentselskap som tilbyr kurs som handler om autisme. <https://www.spiss.no/autismeakademiet>.

områder på skolen er dekket av inspeksjonsvakt. Brannvesenet har faste kontroller, og har brannøvelser og førstehjelpskurs jevnlig. De som jobber ved Prosjektskolen har behov for mer kompetanse, veiledning og praktiske øvelser i løpet av skoleåret, og har derfor deltatt på kurs som de andre ikke har deltatt i.

Tillitsvalgt ved ungdomskolen fortalte at de ansatte har gjennomført en kursrekke knyttet til vold og trusler, blant annet i form av en kurs med en foreleser fra Avanova. I tillegg har de som jobber på prosjektskolen vært på ekstrakursing med øvelser hvor man for eksempel ble trent i metoder for å holde elever, som ble opplevd som nyttige. Skolen har også hatt besøk av Politiet. Ifølge tillitsvalgt har de øvrige ansatte ikke vært så flinke til å ta i bruk kunnskapen til ansatte som jobber i Prosjektskolen, fordi de ikke opplever det samme behovet for å kunne gripe inn fysisk.

Sosiallærer ved ungdomskolen fortalte at de ansatte får opplæring i lovverk, rettigheter og regler de må følge, på oppstarten av hvert skoleår. Assisterende rektor går gjennom inspeksjonsplan, og kvalitetssikrer at alle områder på skolen er dekket av inspeksjonsvakt. Politiet besøker skolen i løpet av de første ukene på høsten. De gir veiledning og forteller hva som skal gjøres hvis det skulle oppstå alvorlige hendelser. Brannvesenet har faste kontroller, og har brannøvelser og førstehjelpskurs jevnlig. De som jobber ved Prosjektskolen har behov for mer kompetanse, veiledning og praktiske øvelser i løpet av skoleåret, og har derfor deltatt på kurs som de andre ikke har deltatt i.

Skolene samarbeider også med kommunens læringsmiljøkonsulent, som veileder klasser på systemnivå når det er behov for det, for å bedre læringsmiljøet.

Konstituert rektor ved Bergenhus fortalte at skolene selv har et ansvar for å bygge kompetanse om risikofaktorer knyttet til vold og trusler om vold, og om hvordan skolen skal forebygge, håndtere og følge opp vold- og trusselsituasjoner. Ved Bergenhus får vi opplyst at dette blant annet gjøres ved at enkelte lærere har tatt spesialpedagogisk videreutdanning, og ved at skolen ansetter assistenter med erfaring med barn som har særskilte behov.

På spørsmål fra revisjonen om skolene har hatt kursing i skoleskyting, svarte etatsjef skole at det har vært gjennomført, men at det er en stund siden. Han har imidlertid gitt beskjed om at skolene skal oppdatere beredskapskortene sine. Ungdomsskolen fikk for litt siden installert en ny type varslingssystem, med toveiskommunikasjon. Dette har blitt testet, og ungdomsskolen har rutiner for skoleskyting/beredskap generelt.

Helsesykepleier ved Bergenhus fortalte at hun får være med på intern opplæring når det gjelder utagerende elever. Hun sitter fast plassert på Bergenhus skole, og det tar tid å etablere tillit og relasjoner med elevene.

Oppfølging

Kommunens retningslinje «Forebygging av vold og trusler mot ansatte – Retningslinje med veiledning» beskriver hvordan ledere i kommunen skal følge opp saker hvor ansatte har vært gjenstand for vold og trusler. Leder skal «sørge for at arbeidstaker som er utsatt for vold og trussel om vold, får nødvendig oppfølging med tanke på den fysiske og psykiske belastningen som hendelsen har medført». Retningslinjen er utarbeidet i 2019.

Retningslinjen har 7 vedlegg som er «ment som støtte i arbeidet» (s.13):

- Vedlegg 1 – Eksempler på organisatoriske og fysiske forebyggende tiltak
- Vedlegg 2 – Sjekkliste for kartlegging av risiko

- Vedlegg 3 – Risikovurdering med handlingsplan, - eksempel på skjema som kan brukes. Arbeidstilsynets veiledning og maler ligger her: Risikovurdering
- Vedlegg 4 – Momenter til tiltaks-/handlingsplan
- Vedlegg 5 – Punkter som leder skal vurdere i oppfølgingsarbeidet
- Vedlegg 6 – Skjema for registrering av fysisk og psykisk vold
- Vedlegg 7 – Sjekkliste – arbeidsgivers plikter ved vold og trusselhendelser

Blant punktene som skal vurderes er hvordan den ansatte skal følges opp akutt etter hendelsen, om det er behov for tilpasninger av arbeidet i en periode etter hendelsen og å informere de ansatte. Nærmeste leder skal også ha oppfølgingssamtaler med den/de ansatte det gjelder etter en uke, og så igjen etter en måned. På det siste møtet skal det avklares om det er behov for ytterligere oppfølging. Vedlegget med sjekkliste er ment som en støtte i leders arbeide med å følge opp den ansatte. Den inneholder 11 punkter, blant annet en første samtale med arbeidsgiver og en vurdering av om det er behov for videre oppfølging i form av faglig oppfølging eller ekstern bistand.

Spørreundersøkelsen viser at det store flertallet av respondentene som hadde opplevd en truende situasjon eller vold svarte at de hadde fått tilstrekkelig hjelp i etterkant av en truende voldsepisode. Men i overkant av en fjerdedel svarte at de i mindre eller ingen grad hadde fått hjelp rett i etterkant av hendelsen (henholdsvis 20 % og 7,3 %). På spørsmål om de hadde fått tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i perioden etter hendelsen, var det større spredning i svarene: 23,6 % svarte «i stor grad», 27,3 % «i noen grad», 29,1 % «i mindre grad» og 16,4 % svarte «i ingen grad».

Ved Bergenhus skole er det enten rektor eller ITO-koordinator som har samtaler med ansatte som har vært utsatt for vold og trusler. I tillegg til en daglig, løpende kontakt er det ifølge rektor faste oppfølgingsmøter hver 14. dag. Tillitsvalgt informerte om at hun har snakket en del med rektor og konstituert rektor om dette temaet, spesielt knyttet til forhold rundt debriefing. Hun understreker at det er viktig at ansatte får snakket ut om det de har opplevd. Ifølge tillitsvalgt er dette noe de er flinke til på Bergenhus skole. Ansatte er flinke til å gå til rektor dersom det skulle være behov for det. Hun la til at den viktigste støtten er å finne på hvert enkelt trinn, blant de nære kollegaene. De diskuterer seg imellom om hva som kunne ha vært gjort annerledes, og er opptatte av å gi hverandre støtte. En ansatt som har opplevd trusler eller vold kan også snakke med teamet de er en del av, og at teamleder som kan være med på disse samtalene.

SFO-leder mener at på dette området kan Bergenhus skole bli enda litt bedre. Hun viser da først og fremst til at det bør utarbeides tydeligere rutiner på området, og at man definerer hva oppfølgingen av ansatte som har opplevd vold og trusler faktisk skal bestå av. Hun forklarte også at når hendelsene oppstår er det som regel mange barn til stede, og det er ikke mange nok ansatte der og da til å ivareta ansatte som stått i hendelsen. SFO-leder fortalte at hun forsøker å samle informasjon i etterkant og sjekke at alt er bra med den aktuelle ansatte, og hun sender dem ofte til rektor eller helsesykepleier. Hun la til at utfordringene her dreier seg om ressurser, at det er få ansatte i SFO. På generelt grunnlag er støtten fra rektor god med tanke på dette.

Ved ungdomskolen informeres det om at ledelsen følger opp i etterkant av hendelse på ulike måter i form av en samtale rett i etterkant, at man vurderer om det er hensiktsmessig å sette inn en ekstra ansatt som støtte, til man føler seg trygg igjen i situasjonen. Det følges opp ved at man ringer hjem til vedkommende utenom arbeidstid. Ifølge sosiallærer har ansatte ved enkelte anledninger fått tilbud om kommunepsykolog i etterkant etter en hendelse. Hvis det handler om elever med utfordringer, har lærerne ukentlige veiledningsmøter hvor de får tatt debriefing om hvordan de skal ivareta både eleven og seg selv på best mulig måte.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Overordnet planverk og internkontroll

Mål for helse, miljø og sikkerhet

Arbeidsgiver har plikt til å sørge for et skriftlig og tilpasset internkontrollsystem som kan underbygge arbeidet med helse, miljø og sikkerhet. I skolene ligger ansvaret i første rekke hos skoleeier, som skal sørge for at det er etablert tydelige mål for skolenes HMS-arbeid. Kommunens overordnede prosedyre for HMS-arbeid gjelder for alle kommunens virksomheter, og har vært lagt til grunn for utarbeidelsen av lokale HMS-planer ved begge skolene vi har undersøkt.

Skoleeiers årlige oppdragsbrev til skolene inneholder mål for hvilke rutiner som skal være utarbeidet på skolene, blant annet at det skal være utarbeidet en lokal plan for HMS. Skoleeier har utarbeidet en mal for disse planene, som fastsetter en liste med felles mål for HMS-arbeidet ved skolene, og malen legger rette for innarbeidelsen av lokale tilpasninger ved hver enkelt skole. Malen er brukt ved begge skolene vi har undersøkt, hvor rektorene har ferdigstilt og tilpasset sine skolars planer i tråd med de målene for HMS-arbeidet som skoleeier har fastsatt i malen. Ved en av skolene er dette gjennomført i samarbeid med verneombud.

Slik vi vurderer det har skoleeier ivaretatt en rød tråd fra kommunens overordnede planer på området til de lokale planene ved skolene. Ved å delegere arbeidsoppgavene i utformingen av lokale planer har etter vår vurdering skoleeier sørget for at det er lagt til grunn felles mål i HMS-arbeidet, men også ivaretatt fleksibilitet og autonomi for rektorer i utformingen av de lokale planene.

Oversikt over ansvar, oppgaver og myndighet

Kommunen som helhet har etablert fire ansvarsnivåer i linjen for HMS-arbeidet. Kommunedirektør er på nivå 1, skoleeier på nivå 2, rektorene på nivå 3 og de øvrige ansatte på nivå 4. For verneombud, bedriftshelsetjenesten og andre nøkkelpersoner i HMS-arbeidet er det tydelig fastsatt hvilket ansvar, hvilke oppgaver og hvilken myndighet hver enkelt har for å følge opp HMS-arbeidet i sine roller. Disse nivåene gjenspeiles også i strukturen i planverket: kommunedirektør har ansvar for kommunens overordnede prosedyre for HMS, mens rektorene har ansvar for å utarbeide lokale planer ved hver enkelt skole. Som vi har sett foreligger det HMS-plan og årshjul ved begge skolene vi har undersøkt.

Vår vurdering er at ansvar, oppgaver og myndighet i arbeidet med HMS fremkommer tydelig i sentrale rutiner ved begge skolene og at skoleeier arbeider aktivt for å sikre dette. Vi vurderer derfor at kriteriet er oppfylt.

Systematisk overvåkning

Skoleeier har ansvar for å følge opp kravet om at HMS-arbeidet er fullverdig og tilpasset skolene. Dokumentanalysen viser at begge skolene vi har undersøkt har etablert et årshjul for HMS-arbeid, og for rapportering til skoleeier. Skolene har også rutiner som omhandler blant annet avvikssystemet og sikkerhetsrutiner angående trusler og vold mot ansatte. Gjennom kvalitetsdialogen utøver også skoleeier kontroll overfor skolene, ved å undersøke om punktene skoleeier har fastsatt i oppdragsbrevene med rektor på hver skole følges opp.

Revisjonens helhetlige vurdering er at den systematiske overvåkingen på området er tilstrekkelig, og at dette kriteriet er oppfylt.

5.3.2 Risikovurderinger og avviksmeldinger

Risikovurderinger

Ved skolene i Rakkestad er ansvaret for å gjennomføre risikovurderinger plassert hos rektorene. Skoleeier er først og fremst en tilrettelegger for dette arbeidet ved å legge rammer og forventninger for dette arbeidet gjennom overordnede prosedyrer/planer, og gjennom oppfølging av det praktiske arbeidet i oppdragsbrev og kvalitetsdialog. Når skoleeier har stilt krav om at skolene skal gjennomføre risikoanalyser på konkrete områder, ser vi på det som en indikator på at skoleeier stiller tydelige forventninger til hvordan man arbeider med risikovurderinger ved skolene. En av risikovurderingene som skal gjennomføres omhandler vold og trusler mot ansatte. Vi ser også positivt på at det i kommunens overordnede prosedyre «Internkontrollsystem for HMS» inneholder en mal for gjennomføring av risikovurderinger, og at det også finnes slike maler i skolenes lokale HMS-planer.

Ved skolene vi har undersøkt forteller informantene vi har intervjuet at det gjennomføres risikoanalyser i tråd med forventningene fra skoleeier, og at man følger opp de lokale HMS-planene. Ved Bergenhus får vi opplyst at dette ligger som et fast punkt i årshjulet for HMS. Med hensyn til vold og trusler mot ansatte har skolene gjennomført risikoanalyser som har avdekket risiko på konkrete områder, for eksempel i den skriftlige risikoanalysen ved ungdomskolen som viser at man opplever høy risiko knyttet til vold og trusler fra elever med psykiske og / eller kognitive utfordringer. Ved Bergenhus viste risikovurderingene at elevrådet, foreldrenes arbeidsutvalg og skolemiljøutvalget i for liten grad hadde vært involvert i planleggingen og gjennomføringen av HMS-arbeidet. Dette er noe skolen bør følge opp.

Det er vår vurdering at skoleeier og de to skolene vi har undersøkt gjennomfører risikovurderinger på en systematisk måte, som tilfredsstiller kravene i vårt revisjonskriterium på dette området.

Tiltak som bygger på risikovurderinger

Ved begge skolene vi har undersøkt er det iverksatt tiltak som bygger på funn fra risikovurderinger. For det første er det gjort forebyggende tilpasninger i elevens skolehverdag, som for eksempel at man har opprettet en egen avdeling med høyere lærertetthet ved ungdomskolen, og en base for elever med behov for skjerming ved Bergenhus skole.

En annen type tiltak som er tatt i bruk på bakgrunn av risikovurderinger er at man endrer den fysiske utformingen av lærernes arbeidsmiljø for å ivareta de ansattes sikkerhet og redusere risiko for vold og trusler. I tillegg gjøres det risikovurderinger på enkeltelever og det utformes tiltak løpende ved behov, i form av justeringer av lærertettheten rundt en elev eller endringer i timeplanen.

En siste form for tiltak vi har sett handler om kompetanseheving. Vi har sett ett eksempel på at man har lagt funn fra risikovurderinger til grunn for at lærere har gjennomført opplæring/kurs knyttet til forebygging håndtering av vold og trusler. Risikovurderinger er også en del av bildet som legges til grunn for å sikre at det er riktig kompetanse blant lærerne ved Bergenhus skole. Samlet sett er det vår vurdering at risikovurderinger legges til grunn for etableringen av tiltak på en god måte.

Informasjon til ansatte om risikofaktorer og varslingsrutiner

Det stilles som vi har sett krav i retningslinjen for håndtering av vold og trusler om at det skal gis informasjon til ansatte om risikofaktorer og varslingsrutiner. Rektor er også pålagt et ansvar om å gjøre de ansatte kjent med innholdet i rutinen som handler om forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte. Dette er en retningslinje som også gir praktisk veiledning i hvilke konkrete handlinger en ansatt kan/skal gjøre hvis det oppstår situasjoner der vold og trusler forekommer. Dette blir fulgt opp ved at

skolene har et årshjul for informasjonsarbeidet overfor de ansatte og sjekklistes som er tilpasset ny opplæringslov, hvor de ansattes rettigheter med hensyn til å gripe inn i vold- og trusselsituasjoner er forsterket. Vi vurderer derfor at de ansatte ved skolene får tilstrekkelig informasjon om risikofaktorer og varslingsrutiner som er relevante for å håndtere vold og trusler.

Avviksmeldinger

Skolene skal etablere gode rutiner for varslings og rapportering av hendelser, og oppmuntrer ansatte til å melde inn hendelser. Slik vi vurderer det er prosedyren «Melding og oppfølging av avvik og uønskede hendelser» en egnet prosedyre som beskriver hvordan avvikssystemet skal tas i bruk. Den er imidlertid en litt eldre rutine, som kommunen etter vår mening burde vurdere å rullere jevnlig. Blant våre informanter er prosedyren godt kjent, det er imidlertid noe tvil om i hvilken grad avvikssystemet benyttes aktivt av de ansatte når det oppstår uønskede hendelser som vold og trusler mot ansatte. Ved Bergenhus skole oppfordres de ansatte generelt til å melde avvik, mens det ved ungdomskolen er vanlig praksis at man henvender seg direkte til nærmeste leder og/eller rektor når man har opplevd uønskede hendelser, og at man i mindre grad skriftliggjør avviksmeldinger og oppfølgingen av disse.

Slik vi vurderer det viser dette at det ligger et forbedringspotensial i å etablere tydeligere forventninger knyttet til melding av avvik og dokumentering av disse avvikene. En lav grad av skriftliggjøring av avvik innebærer en risiko for mindre grad av kontinuitet i oppfølging, mer sårbarhet ved utskiftninger/sykdom og et dårligere beslutningsgrunnlag for ledelsen knyttet til å vurdere risiko og tiltak på lengre sikt. Det kan argumenteres for at det finnes fordeler med å gjennomføre avviksrapporteringen på en mindre formalisert måte, f.eks. ved at terskelen vil oppleves som lavere for noen grupper ansatte. Likevel mener vi kommunen må sørge for at avviksmeldinger knyttet til vold og trusler og oppfølging av disse dokumenteres løpende. Kommunen kan legge til rette for en sterkere vektlegging av løpende dokumentering av avvikshåndtering for eksempel ved hjelp av kontinuerlig avklaring og bevisstgjøring blant ansatte av hva som skal regnes som et avvik, og at det legges til rette teknisk og tidsmessig for at dette kan være noe de ansatte prioriterer.

5.3.3 Medvirkning, opplæring og oppfølging

Medvirkning

Ifølge våre informanter er det flere arenaer for medvirkning ved skolene for de ansatte. Dette dreier seg for det første om arenaer hvor de tillitsvalgte ved skolene er representerte i arbeidsmiljøutvalg og i samarbeidsmøter med ledelsen. Det er også møtearenaer ved skolene, herunder møter mellom tillitsvalgte, etatssjef for skole og hovedverneombud, i tillegg til at de ansatte kan medvirke gjennom medarbeider-samtaler, utviklingsmøter og planleggingsmøter. Lærerne har flere ulike faglige møtearenaer hvor de i tillegg til de faglige temaene også tas opp spørsmål knyttet til arbeidsmiljø. Vi vurderer på bakgrunn av dette at kriteriet er oppfylt.

Opplæring

Det er avholdt kurs, blant annet i Løvsstadmodellen og Avanova ved ungdomskolen og Avanova SPISS ved Bergenhus skole, samt fagdag for verneombud og tillitsvalgte. Ved begge skolene er opplæringen et målrettet tiltak som retter seg mot lærere med et spesielt behov for kompetanseheving knyttet til forebygging og håndtering av trusler og vold. Det er et mindretall av lærerne som har blitt vurdert til å ha behov for disse kursene. Dette bekreftes også av resultatene i spørreundersøkelsen, som viser at 72,7 % av respondentene svarte at det ikke gjennomføres praktiske øvelser. Spørreundersøkelsen viste

også at over 70 % av respondentene¹³ i stor eller i noen grad opplevde å ha behov for opplæring i å håndtere truende situasjoner og voldsepisoder. Behovet for opplæring understrekes også av at 3 av 5 respondenter i spørreundersøkelsen svarte at de opplever vold og trusler, fremstår behovet for opplæring som ser følte seg enten svært trygge eller ganske trygge på jobb. Selv om vi er enige i at det er fornuftig å spisse kompetansehevingen der den trengs, kan det også ha en positiv effekt å «løfte gulvet» ved å gjennomføre kurs som alle kan delta i.

På bakgrunn av dette vurderer vi at det er behov for å styrke opplæringen av ansatte i hvordan man skal håndtere vold og trusler.

Oppfølging

Kommunen har en overordnet retningslinje for oppfølging som pålegger rektorene å sørge for at arbeidstakere som er utsatt for vold og trusler om vold får nødvendig oppfølging i etterkant. Denne retningslinjen er etter vår vurdering grundig, og fastslår at akutte hendelser skal følges opp, at det skal vurderes tilpasninger av arbeidet, og at nærmeste leder skal gjennomføre oppfølgingssamtaler. Sjekklisten på 11 punkter i denne oppfølgingen fremstår som et nyttig verktøy.

Spørreundersøkelsen¹⁴ viser at de ansatte opplever at det er kultur for å snakke om det å bli utsatt for trusler og vold (80 % svarte i stor eller noen grad). Litt over halvparten (53,9 %) svarte at de var uenige eller delvis uenige i at ansatte som oftest blir stående alene med ansvaret for å håndtere situasjoner der elever utøver vold ved skolen.

Når det kommer til oppfølgingen av ansatte som har opplevd situasjoner med trusler/vold er det verdt å merke seg den fjerdedelen av respondenter i spørreundersøkelsen som ikke opplever å ha fått tilstrekkelig oppfølging rett etter hendelsen. Det er også tydelig at ikke alle ansatte opplever at de har fått tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere hendelsen i etterkant, basert på at undersøkelsen viser at 29,1 % svarte «i mindre grad» og 16,4 % svarte «i ingen grad» på spørsmål om de opplevde seg ivare tatt i etterkant.

Det generelle inntrykket vi får fra våre intervjuobjekter ved skolene, er at ledelsen følger rutinene for oppfølging av ansatte, ved at det gjennomføres en første samtale, og at man vurderer etter to uker om det er nødvendig med ytterligere oppfølging. Samtidig er inntrykket at når slike hendelser rapporteres, skjer det ved at man selv tar kontakt med rektor eller andre, for eksempel ITO-koordinator ved Bergenhus skole. Ved SFO på Bergenhus har det kommet frem at det er en utfordring med ressurs situasjonen som gjør at man må ta opp problematikk først etter noe tid når arbeidssituasjonen tillater det, og det etterlyses tydeligere rutiner.

Skolene skal sørge for at ansatte som blir utsatt for vold og trusler får nødvendig oppfølging i etterkant av hendelser. Slik vi vurderer det fremstår rutinene på området generelt som gode, og at det er klare forventninger til hvordan oppfølgingen skal skje i praksis. Samtidig viser spørreundersøkelsen en for lite systematisk oppfølging i form av hjelp til å bearbeide eller håndtere episoder i ettertid. Revisjonen ser dette også i lys av vår vurdering av risiko ved å praktisere en avviksrappoterings som i mindre grad dokumenteres enn det som er ønskelig. Oppfølgingen etter hendelser knyttet til vold og trusler bør inngå i det generelle systemet for avvikshåndtering, og det bør være en lav terskel for å dokumentere hva som skal følges opp i etterkant. Vi vil derfor anbefale at kommunen sørger for at alle hendelser knyttet til vold og trusler mot de ansatte ved skolene som kan føre til et behov for oppfølging, følges opp og dokumenteres i etterkant.

¹³ Se kap. 4.2.5.

¹⁴ Ibid.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens vurdering at både skoleeier og skolene vi har kontrollert har fokus på å forebygge og følge opp vold, trusler og trakassering for sine ansatte. De aller fleste overordnede dokumentene som har blitt utarbeidet er gode, det er mye fokus på risikovurderinger, og disse legges til grunn for tiltak. I tillegg er det gode forhold for ansattes medvirkning i skolene. Ledelsen ved skolene tar også enkelthendelser som oppstår alvorlig, og igangsetter til en viss grad både kartlegginger, analyser og tiltak i etterkant. Vår konklusjon er derfor at kommunen langt på vei har etablert tilfredsstillende systemer og tiltak, for å sikre ansatte i grunnskolen mot vold og trusler.

Samtidig mener vi at det finnes noen utfordringer, og slik vi opplever det er det tre forbedringsområder, sett opp mot våre revisjonskriterier:

For det første er det vår oppfatning at skolene ved uønskede hendelser i for stor grad baserer seg på muntlige varsler til nærmeste leder eller rektor. Dette kan selvfølgelig være en effektiv måte å rapportere avvik på, men revisjonen mener at for å sikre kontinuitet i arbeidet med avvik, bør avvik og oppfølging av avvik i større grad dokumenteres skriftlig i kommunens avvikssystem. Selv om det oppfordres til dette fra ledelsen, bør skolene sette inn ytterligere tiltak for å legge til rette for at avviksmeldinger blir skriftliggjort. Kommunen bør også rullere den eksisterende rutinen for avviksmelding, for å sikre at den er oppdatert i henhold til ønsket praksis.

For det andre har vi sett at mange ansatte ved de to skolene vi har undersøkt etterlyser mer opplæring i hvordan de skal håndtere vold og trusler. Mange ansatte har gjennomført relevante kurs, og det har vært gjort en vurdering av hvor mange ansatte ved hver skole som skal delta på kursene. Slik vi vurderer det bør denne opplæringen styrkes, både sett i lys av det rapporterte behovet og i lys av det totale omfanget av vold, trusler og trakassering ved skolene.

For det tredje har vi sett at en vesentlig andel ansatte i for liten grad opplever at de blir fulgt opp, i form av hjelp til å bearbeide eller håndtere hendelser i ettertid. Oppfølgingen etter hendelser knyttet til vold og trusler bør inngå i det generelle systemet for avvikshåndtering, og det bør være en lav terskel for å dokumentere hva som skal følges opp i etterkant.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør sørge for

- at samtlige skoler iverksetter tiltak for å styrke den skriftlige avviksrapporteringen
- å legge til rette for en bredere og styrket opplæring av ansatte ved skolene i hvordan de skal håndtere vold og trusler
- at alle hendelser knyttet til vold og trusler mot ansatte ved skolene som kan føre til et behov for oppfølging, følges opp i etterkant og at oppfølgingen dokumenteres

6 AKTIVITETSPLIKTEN

Problemstilling 3: Dokumenterer kommunen at de overholder aktivitetsplikten jf. opplæringslovens § 12-4?

6.1 Revisjonskriterier

Komplett utledning av revisjonskriterier står beskrevet i kapittel 8.1.

Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert nedenfor.

- Skolen skal ha skriftlige rutiner for å informere elever og deres foresatte om retten til et trygt og godt skolemiljø, om aktivitetsplikten og om retten til å kontakte statsforvalteren jf. §12-6.
- Skolen skal ha etablert skriftlige rutiner som sikrer at den enkelte ansatte og skolen følger med, griper inn og varsler hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen skal ha skriftlige rutiner for å sikre at det blir iverksatt tiltak for den enkelte elev i saker der det ikke er trygt og godt skolemiljø, som sikrer at eleven blir fulgt opp i samsvar med opplæringsloven.
- Skolen skal utarbeide tiltaksplaner i tråd med kravene i opplæringslovens § 12-4.

6.2 Datagrunnlag

6.2.1 Informasjon til elever og foresatte

I handlingsplanen for et trygt og godt skolemiljø er ett av punktene «Foreldre-Skole Samarbeid». Ifølge dette punktet skal skolen presentere opplæringslovens § 12, plan for et godt skolemiljø og skolens ulike tiltak på foreldremøter.

Konstituert rektor ved Bergenhus fortalte at skolen har en handlingsplan med tilhørende årshjul som sikrer at alle involverte parter er informerte om retten til et trygt og godt skolemiljø, om aktivitetsplikten og om retten til å kontakte statsforvalteren jf. § 12-6. Dette skjer i praksis gjennom å dele informasjon på foreldremøter ved skolestart og på våren, samt ved utviklingssamtaler.

Ifølge tillitsvalgt blir dette også tatt opp på foreldremøter, som innledes med et felles informasjonsmøte hvor rektor informerer om retten til et trygt skolemiljø og retten til å klage til statsforvalter.

Ved Rakkestad ungdomsskole er det også praksis for at skolen, ved rektor, informerer i foreldremøter i september om hva som ligger i retten til et trygt skolemiljø. Denne informasjonen er også tilgjengelig på skolens hjemmesider. Rektor informerte at skolen samarbeider tett med FAU om informasjon som skal ut til elever og foresatte.

6.2.2 Plikt til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak

Kommunens rutiner og skoleeiers arbeid

Revisjonens gjennomgang av prosedyrer og rutiner viser at det er etablert rutiner og systemer knyttet til aktivitetsplikten etter opplæringslovens § 12. Skolene har prosedyrer som beskriver hvordan ansatte skal følge med på elevenes skolemiljø. Dette skjer blant annet gjennom organisert tilsyn, observasjon i skolegården og tilstedeværelse i overganger og i friminutt.

Skoleeier har pålagt skolene å utarbeide en plan for et godt skolemiljø. Revisjonen har fått tilsendt dokumentet «Rakkestad ungdomskole – Plan for et godt skolemiljø. Denne fremstår som et felles dokument som også brukes som mal for tilsvarende plan ved Bergenhus skole. Planen tar utgangspunkt i § 12 i opplæringsloven, nærmere bestemt § 12-2 om retten til et trygt og godt skolemiljø og § 12-4 om plikten til å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø (aktivitetsplikt og dokumentasjonsplikt). Forhold knyttet til § 12-4 behandles i kapittel 6.2.3 under. I planen defineres fire kriterier for et godt skolemiljø: trygghet, inkludering, trivsel og et helsefremmende skolemiljø, samt fire målsettinger:

- Mobbing og krenkelser
- Skape et inkluderende miljø
- Utvikle sosial kompetanse
- Sikre en trygg fysisk og psykososial læringsarena

På grunnlag av disse føringene legger planen frem 9 forebyggende tiltak:

For det første skal skolen sørge for god klasseledelse, blant annet gjennom å ha klare regler, rutiner og forventninger for adferd i klasserommet. Skolene skal utarbeide trivselsregler¹⁵, utvikle klare prosedyrer for å håndtere konflikter eller uro, gjennomføre bli-kjent aktiviteter i starten av 8. trinn for å etablere trygge relasjoner mellom elever, gjennomføre regelmessige klassemøter der elevene kan diskutere klassemiljøet og komme med forslag til forbedringer, og sørge for veiledning av nyansatte lærere ukentlig første arbeidsår, hvor klasseledelse skal være et sentralt tema.

For det andre skal hovedlærerne sørge for at det bygges sterke, tillitsfulle og trygge relasjoner mellom voksne og elever ved skolen. Dette skal gjøres ved hjelp av elevsamtaler, utviklingssamtaler med hver elev og foresatte, sosiale aktiviteter og informasjon til elevene om hvordan de kan søke hjelp og støtte.

For det tredje skal skolene gjennomføre trivselsundersøkelser tre ganger i året for å kartlegge, forebygge og håndtere mobbing gjennom systematisk arbeid, og involvere elevråd og foreldre i arbeidet med å tolke funn og diskutere forebyggende tiltak.

Punkt 4 omhandler undersøkelsesplikten. Skolen skal umiddelbart undersøke alle bekymringsmeldinger om mobbing eller andre uønskede hendelser, i tråd med opplæringslovens § 12. Arbeidet skal dokumenteres, og det skal legges vekt på samarbeid mellom elever, lærere og foreldre i prosessen. Skolen skal informere alle ansatte om undersøkelsesplikten og utarbeide prosedyrer for hvordan mobbesaker skal håndteres.

Femte punkt handler om aktivitetsplikten, og skolens plikt til å sørge for opplæring som fast punkt i begynnelsen av hvert skoleår i denne og skolens prosedyrer for håndtering av mobbesaker. Nødvendige tiltak skal iverksettes umiddelbart, i tett samarbeid mellom kontaktlærer, helsesykepleier og skolens ledelse. Tiltakene skal dokumenteres nøye i en aktivitetsplan, og det skal legges vekt på samarbeid mellom elever, lærere og foreldre i prosessen. Læringsmiljøkonsulent skal kobles på når det er behov for systematiske observasjoner eller veiledning.

Sjette punkt omhandler varslingsplikten, det vil si at alvorlige hendelser skal varsles til relevante instanser av rektor. Det vil blant annet si til foreldre, skoleeier og eventuelle andre relevante instanser.

¹⁵ Revisjonen har fått tilsendt trivselsreglene ved Bergenhus skole. Disse har vært gjeldende for skolen siden den ble vedtatt i SU/SMU i 2016.

Syvende punkt omhandler assisterende rektors plikt til å opprettholde et trygt fysisk miljø på skolens område, gjennom gode inspeksjonsrunder og rutiner for dette.

Punkt 8 handler om samarbeidet mellom skole og foreldre. Dette innebærer blant annet å gi informasjon til foreldre om opplæringslovens § 12 og de ulike tiltakene ved skolen på foreldremøter, at rektor regelmessig deltar i FAU-møter, og samarbeid med FAU om relevante skoleaktiviteter, blant annet temadager om mobbing, inkludering og digital dømmekraft.

Punkt 9 handler om å evaluere og kontinuerlig vurdere effektiviteten av tiltak. Rektor og Skoleforum skal delta i evalueringen for å sikre at tiltakene er hensiktsmessige og oppdaterte.

På bakgrunn av intervjuene vi har gjennomført er det vårt inntrykk at denne planen er godt kjent blant ledere og ansatte med viktige roller i arbeidet med skolemiljøet. Etatsjef skole opplyste at kommunen har gode rutiner for å følge med, gripe inn, varsle og undersøke. Disse rutinene er også oppdatert i tråd med ny opplæringslov. Skolene har nå et meldeskjema som skal sendes til skolens ledelse dersom det oppstår saker i forbindelse med skolemiljøet. Meldeskjemaet skal inneholde merknader som sier noe om saken, for eksempel hvilke kartlegginger som skal gjøres. Når skoleledelsen får en slik melding, møtes de aktuelle partene for å gå gjennom saken og eventuelt utarbeide en tiltaksplan.

Skolemiljøet kartlegges på flere ulike måter. Det gjøres trivselsundersøkelser på skolene, og fra 5. trinn til 10. trinn gjøres det Spekter-kartlegginger, hvor man undersøker relasjoner mellom elevene. I første omgang gjøres Spekter-kartleggingene anonymt, men hvis man oppdager problematikk kan man gjenta kartleggingen på en måte som gjør at man kan vite hvilke elever problematikken dreier seg om.

Kommunen har også relativt nylig opprettet en ny stilling i kommunen som læringsmiljøkonsulent, for å kunne jobbe mer forebyggende, og for at man skal kunne sette inn tiltak hvis det skjer negative endringer i skolemiljøet. Ifølge læringsmiljøkonsulenten er elevsamtaler og utviklingssamtaler viktige tiltak for å sikre at elevene trives på skolen, hvor også foreldre kan involveres.

I tillegg viser hun til trivselsagenter¹⁶ som et godt tiltak som gjør at det finnes aktiviteter for flere av elevene. Hun opplever generelt at prosedyrene skolene har vedrørende opplæringslovens § 12 er gode og at det er tydelig i hvilken rekkefølge lærerne skal gjøre tiltak og i hvilken rekkefølge man skal gå i dialog med de ulike involverte. Ifølge læringsmiljøkonsulenten sikres det også en felles praksis på skolene for dette ved at det er felles rutiner for å følge opplæringslovens § 12.

Læringsmiljøkonsulent informerte at hennes rolle er å være involvert i undersøkelsesfasen, og at hun gjennomfører objektive elevintervjuer og er annen kartlegging. Læringsmiljøkonsulenten arbeider parallelt på elevnivå og på klassenivå. For eksempel når elever ikke opplever at det er trygt og godt å være på skolen. Da prøver skolen å avklare om utryggheten er et resultat av mobbing. Læringsmiljøkonsulenten involveres i undersøkelsen og i tiltak, og tolker resultater og finner ut hvilke tiltak som er hensiktsmessige.

Hun fortalte at hun i en skolevegringssak hadde intervju med alle elever, hvor elevene navnga bestemte elever som ble mobbet. Da ble det opprettet flere tiltaksplaner. Andre tiltak som har blitt brukt er jente- og guttemøter, fellesskapende aktiviteter hvor elevene kan utvide nettverket sitt, eller at når en elev er borte, sender en av elevene i klassen en melding hvor de skriver at de håper å se vedkommende i morgen.

¹⁶ Elever som har fått et spesielt ansvar for å skape et godt miljø i skolegården og i klasserommet.

Da læringskonsulent gjorde sin første trivselsundersøkelse med alle elevene på skolen så ble det avdekket en større utrygghet blant elevene enn det hun først antok. Det har gjort det mer aktuelt å sette inn tiltak for å forbedre skolemiljøet i friminuttene. Eksempler på slike tiltak er at man har en forsterket tilstedeværelse av voksne i skolegården, at det gjøres en påkobling mellom inspektører og elever før elevene går ut i friminuttene, eller at man har friminutt bare med sin egen klasse.

Bergenhus skole

Ved Berghus bruker rektor «Handlingsplan for et godt skolemiljø» som et utgangspunkt for oppfølgingen av elevene. Innholdet i handlingsplanen gjennomgås i utviklingstid¹⁷ og ved klasselærerråd hvor rektor og pedagogene på hvert trinn tar opp temaer knyttet til skolemiljøet. Det er ifølge rektor satt i system hvordan skolen gjennomfører sitt utviklingsarbeid knyttet til skolemiljøet for elevene.

Prosedyrer og rutiner for å følge med, gripe inn, lage tiltaksplan og så videre er ifølge tillitsvalgt skriftliggjort, og det er gjennomgått med de ansatte hvordan de i praksis skal forholde seg til dette.

Helsesykepleier har ikke tilgang til QM+ ved skolene, hvor rutinene ligger, og har derfor begrenset kjennskap til de konkrete rutinene for oppfølgingen av skolemiljøet ved skolen.

Berghus skole gjennomfører trivselsundersøkelser tre ganger i året, i tråd med kommunens handlingsplan om et trygt og godt skolemiljø. Her kan skolen avdekke problematiske forhold i skolemiljøet. Skolen har rutiner for at hvordan elever kan varsle og informere. I tillegg er inspeksjonene ifølge tillitsvalgt en måte å avdekke om det er elever som går mye alene, for eksempel. Det er også mye uformelle samtaler om disse temaene blant lærerne.

Resultatene og analysen av trivselsundersøkelsene dokumenteres dels ved at analysen av resultatene legges i elevmappene, og dels ved at det utarbeides et dokument som viser hvilken oppfølging skolen har iverksatt i sakene som kommer fram. Det er kontaktlærerne som har ansvar for dette.

Rakkestad ungdomskole (RUSK)

Rektor ved ungdomskolen opplyste at de ser at det er trinnvariasjon med hensyn til hvor godt elevene trives på skolen. Det er forholdsvis få saker på 10. trinn, mens det på 8. trinn er mange mindre saker. Årsakene til dette har vært et diskusjonstema blant lærerne, for eksempel om det er slik at det er færre saker på 10. trinn fordi elever slutter å melde fra på 10. trinn, eller om det er fordi de elevene har blitt bedre til å mestre sosiale koder. Kanskje opplever de at det ikke hjelper å si fra, og kan være redde for å «snitche». Sosiallærer tror det er en kombinasjon, men hovedsakelig at elevene har blitt flinkere på sosiale koder og de derfor unngår at det oppstår like mange småsaker.

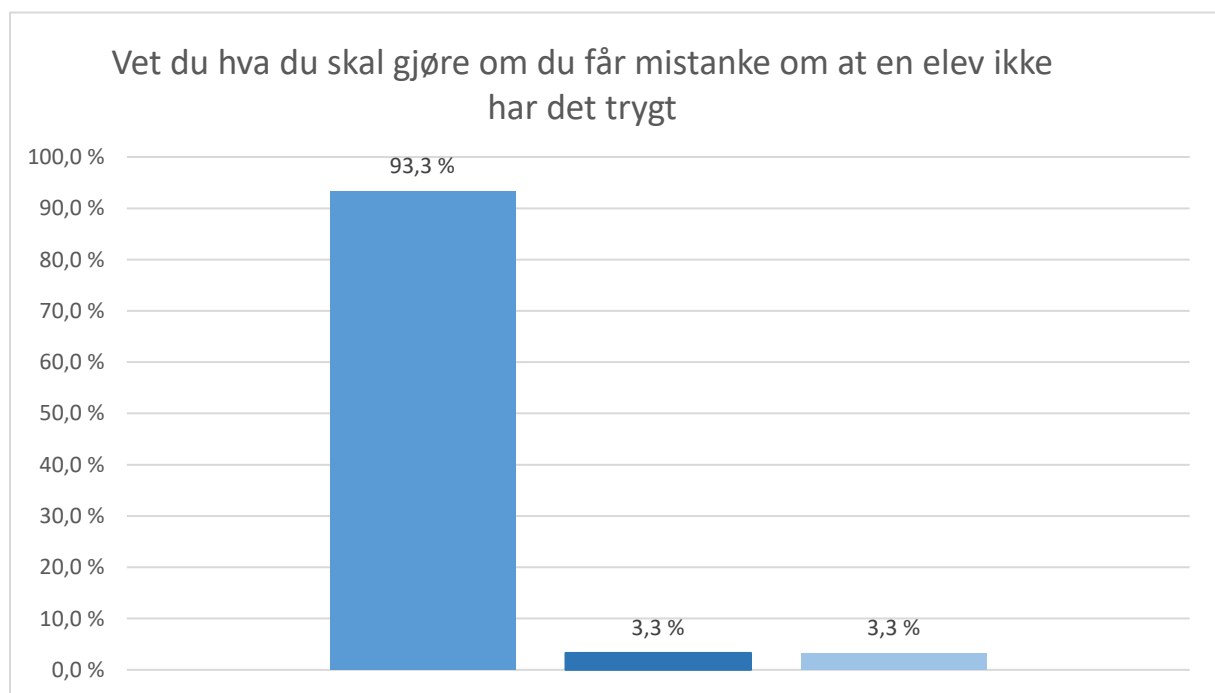
Hvordan man gjennomfører undersøkelser av enkeltelevers behov for oppfølging varierer ut fra hvordan skolen har fått informasjon om en sak. Ifølge sosiallærer ved ungdomskolen er én måte det kan avdekkes problematikk på, at man analyserer trivselsundersøkelser. Hvis det fremkommer at en elev har det vanskelig, så tar sosiallærer eller rektor kontakt med eleven det gjelder. Det vurderes også om man skal involvere elever, kontaktlærer, andre faglærere, inspektører, inspeksjonsvakter og så videre.

¹⁷ Ukentlig tid som er satt av til lærere og annet pedagogisk personale som skal brukes til å jobbe med forbedring av undervisningsmetoder, læringsmiljø og elevers trivsel

Sosiallærer fortalte at de ansatte informeres om meldingsplikten på ulike måter. Dette er noe skoleledelsen orienterer om, med henvisning til innholdet i handlingsplanen for skolemiljø, og dette gjøres i forbindelse med plandager og ved oppstarten av skoleåret. I tillegg er meldingsplikten innarbeidet i saksbehandlingssystemet Sikker Sak som skolene bruker. Her finnes det maler for hvordan ansatte skal melde fra om et barn som ikke trives / føler seg trygt. Lærere er pliktige til å melde dette inn til rektor. Både elevrådet og foreldregruppa Skoleforum med foreldreprerentanter får informasjonen om de tre trivselsundersøkelsene som skolen gjennomfører.

Sosiallærer pekte også på at skolen er opptatt av at resultatene fra trivselsundersøkelsen bare skal gjelde for korte perioder av gangen, og at elevene skal melde fra om hendelser som har skjedd nylig. Skolen kan også kople på læringsmiljøkonsulent, som da gjør observasjoner i de aktuelle klassene eller i friminuttene. Hvis man konkluderer med at problemet har vedvart over tid og at det ikke er en enkelt-hendelse, blir det utarbeidet en tiltaksplan. Det er situasjonens varighet og alvorlighetsgrad som avgjør om det blir laget en tiltaksplan. Eksempler på slike situasjoner kan være at en elev ikke kommer på skolen fordi eleven ikke føler seg trygg, eller at det er en stadig konfliktsituasjon.

På spørsmål om de ansatte vet hva de skal gjøre dersom de får mistanke om at en elev ikke har det trygt, svarte de aller fleste respondentene i spørreundersøkelsen (93,3 %) «ja». 3 av 90 respondenter svarte «nei», og 3 svarte «vet ikke» (figur 5).



Figur 5 Vet du hva du skal gjøre om du får mistanke om at en elev ikke har det trygt? (N=90)

6.2.3 Tiltaksplaner

Rakkestad kommune benytter en felles mal for utarbeidelse av tiltaksplaner etter opplæringslovens § 12-4, som gjelder elevers rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Tiltaksplaner skal sikre at skolen systematisk håndterer forhold som meldes, og iverksetter nødvendige tiltak.

Tiltaksplaner skal beskrive problemene og situasjonen, hvem som meldte ifra om problemet og hva skolen har gjort i forhold til aktivitetsplikten. Den skal også fortelle når tiltak i tiltaksplanen skal evalueres.

På hvert nivå skal det dokumenteres:

- Hvilket problem tiltaket skal løse
- Hvilke tiltak som er planlagt
- Når tiltakene skal gjennomføres
- Hvem som har ansvar for gjennomføring
- Når tiltakene skal evalueres

I kommunes mal inngår også elevens opplevelse av situasjonen og hvordan skolen har vurdert barnets beste, i tråd med barnekonvensjonens artikler. Alle tiltaksplaner skal utformes etter denne malen og oppfylle kravene i lovverket. I tillegg dokumenteres ansvarsfordeling, tidsperspektiv og hvordan evalueringen skal gjennomføres.

Konstituert rektor ved Bergenhus skole opplyste at hun skal varsles dersom man mistenker at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, og hun sørger da for at de ansatte påbegynner undersøkelser knyttet til dette. Konkluderer de med at eleven har et utrygt skolemiljø, så lager de tiltaksplaner for å løse situasjonen. De benytter seg da av maler fra Utdanningsdirektoratet, hvor det dokumenteres hva de har undersøkt, hva som er dokumentert med hensyn til barnets stemme og hvordan barnets beste er ivare tatt. Tiltaksplanen inneholder tiltak på individnivå, gruppenivå og systemnivå, og foreldrene er med på utarbeidelsen av tiltak. Tiltaksplanen får fungere en viss periode, før den evalueres for å se om det er behov for justeringer.

SFO-leder ved Bergenhus skole opplyste at tiltakene som utføres i skolefritidsordningen utarbeides med utgangspunkt i handlingsplanen for et godt skolemiljø og i sammenheng med tiltaksplanene. På spørsmål fra revisjonen om skolen har kapasitet til å følge opp tiltakene, svarte SFO-leder at ja det må de ha, det er et lovkrav.

Ved ungdomskolen viser rektor til at arbeidet med tiltaksplaner er nedfelt i opplæringsloven, og er noe som skal ligge «under huden» på lærerne. Han påpekte at Rakkestad kommune ligger best an på statistikken over mobbing i Østfold, og at Rakkestad ungdomsskole har ytterst få saker hos Statsforvalteren til tross for god informasjon om muligheten for å kontakte klageinstansen. Det har tidligere vært en klagesak hos Statsforvalteren, men denne ble avvist da det ikke var grunnlag for klage.

Ungdomskolen bruker et eget skjema som mal for tiltaksplaner. Sosiallærer fortalte at de i den senere tid har prøvd ut en ny mal for tiltaksplaner, som sikrer at den aktuelle læreren sender en melding til leder, og at det så igangsettes en undersøkelse. Hvis det vurderes som aktuelt utarbeides en tiltaksplan, og til slutt gjennomføres det en evaluering av de tiltakene som står i tiltaksplanen. Ifølge tillitsvalgt har det skjedd store fremskritt ved skolen med hensyn til arbeidet med tiltaksplaner, og hun opplever at rutineene for dette er gode.

Sosiallærer ved ungdomsskolen fortalte at det er få saker som ender med at man vurderer at det er behov for en tiltaksplan. Men når det skjer informeres foresatte, og de innkalles til et møte med skolen. Man lager da en plan enten sammen med foresatte, eller så har skolen utarbeidet et forslag i forkant. Det er klokt og viktig at foresatte blir hørt og kan komme med innspill til forslaget til plan, forklarte han. Etter 14 dager avholdes det et evalueringsmøte, og en ny evaluering etter en stund. En plan blir sjeldent avsluttet etter 14 dager, fordi skolen vil sørge for at det blir en varig endring. Han la til at det kan være utfordrende drøftinger av innholdet i planene. Tidligere var det stort sett mobbesaker som endte i tiltaksplaner, men de siste årene har også elever som har manglet trivsel i læringsmiljøet fått utarbeidet tiltaksplaner.

Læringsmiljøkonsulent bekreftet at når de oppretter en tiltaksplan, så prøver de å ikke avslutte den for tidlig, slik at de sikrer at endringene er varige. Det understrekes også at terskelen for å opprette en ny tiltaksplan igjen er lav, slik at det ikke innebærer stor risiko å avslutte den. Evaluering er nøkkelen til å lykkes, forklarte hun. Læringsmiljøkonsulent la til at tiltaksplanen gir god dokumentasjon, som hun ellers ikke har tilgang til, i og med at hun ikke har tilgang til elevmappene.

I spørreundersøkelsen med de ansatte ved de to skolene svarte 60 % at det alltid blir utarbeidet tiltaksplaner/tiltaksplaner når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. 4,4 % svarte nei, 35,6% svarte vet ikke.

Gjennomgang av tiltaksplaner

Revisjonen gjennomførte en gjennomgang av tiltaksplaner som ble tilsendt revisjonen i anonymisert form. Blant elevene på 5. til 8. trinn var det på revisjonstidspunktet 6 aktive tiltaksplaner, 4 på Bergenhus skole og 2 på ungdomskolen. Alle planene gjaldt elever enten på 6. trinn eller på 8. trinn.

Tiltaksplanene følger en fast struktur, hvor de innledes med bakgrunnsinformasjon og en kort problembeskrivelse, etterfulgt av elevens egen opplevelse av situasjonen, i tråd med barnets rett til å bli hørt. Deretter følger en redegjørelse for hvilke tiltak skolen allerede har gjennomført, og en oppsummering av hva undersøkelsene så langt har vist.

Planens hoveddel er bygget opp rundt kravene i opplæringsloven § 12-4. Denne delen inneholder et overordnet mål for planen, samt en konkret oversikt over:

- delmål
- tiltak
- hensikten med tiltaket
- ansvarlig person
- tidsramme
- evalueringstidspunkt

Vår gjennomgang viser at det i alle tiltaksplanene er en rubrikk som ikke er utfyllt, som heter «Hvem evaluerer når? Hvordan skal det evalueres? Eks. samtaler, trinnmøte, elevundersøkelse, skalering 1-10, etc.» Årsaken til at denne rubrikken ikke brukes er slik vi tolker det at disse opplysningene kommer frem i beskrivelsen av de enkelte tiltakene. Men det er ikke snakk om utfyllende beskrivelser av hvordan eller når evalueringene skal gjøres. I hovedsak er dette begrenset til å vise til hvem som har ansvar for det enkelte tiltaket og for å evaluere det. Det ble også opplyst fra skolene at det var en etablert praksis med å evaluere tiltaksplanen i sin helhet første gang etter 14 dager, og at man evaluerte igjen når man mente det var hensiktsmessig.

Det er innhentet informasjon gjennom samtaler med elever og foreldre, samt fra undersøkelser som Spekter-undersøkelsen (nettverksundersøkelse), gutte- eller jentemøter, elevsamtaler og samtaler mellom elev og kontaktlærer og assisterende rektor.

Planene inneholder henholdsvis 15, 12, 14, 4, 7 og 17 tiltak, fordelt på individnivå, gruppenivå (klasse) og systemnivå (skole). Når det gjelder tiltakene på systemnivå handler disse først og fremst om to tiltak som allerede er iverksatt for skolene som helhet: plan for inspeksjon og ros-analyse av skolemiljøet.

For hvert enkelt tiltak er ansvaret tydelig plassert, enten det er hos én eller flere bestemte personer, hos alle ansatte eller hos de som er til stede i de aktuelle situasjonene.

En av mappene vi fikk oversendt kom i to versjoner: den opprinnelige planen (slik som de øvrige mappene) og en versjon som var oppdatert med evalueringer etter 14 dager. Her er det gjort evalueringer av alle delmålene i planen, og disse bygger på et møte hvor elev, foresatte og assisterende rektor deltok, og på en samtale mellom elev og kontaktlærer.

Blant de mindre avvikene er at det i en av planene ikke er beskrevet hvem som har meldt inn saken, hva som er utfordringen eller en konkret dokumentering av at barnets stemme er hørt. De to sistnevnte punktene fremkommer likevel indirekte av beskrivelser i andre deler av planen.

Det går kort tid fra melding til rektor og til en tiltaksplan foreligger, det vil si i løpet av en uke. Det er ett unntak blant mappene vi har sett på, hvor det tok litt i underkant av en måned fra melding ble gitt til rektor og til tiltaksplanen var signert.

6.3 Vurderinger

6.3.1 Informasjon til elever og foresatte

Revisjonen vurderer at skolene sørger for at elever og foresatte får nødvendig informasjon om elevenes rett til et godt skolemiljø i flere kanaler. Denne informasjonen omhandler også skolens arbeid på området, om skolens plikt til å iverksette tiltak (aktivitetsplikten) og retten til å kontakte statsforvalteren. For eksempel blir informasjonen gitt ved skolestart og gjennom foreldremøter, og skolene har skriftlige rutiner for dette. Den viktigste informasjonen er også tilgjengelig gjennom skolens nettsider. Vi vurderer derfor at skolene har skriftlige rutiner for å informere elever og deres foresatte om retten til et trygt og godt skolemiljø, om aktivitetsplikten og om retten til å kontakte statsforvalteren.

6.3.2 Plikt til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke

Alle grunnskolene i Rakkestad er pålagt fra skoleeier å utarbeide lokale planer for et godt skolemiljø. Begge skolene vi har undersøkt har, med utgangspunkt i skoleeiers mål for dette, utarbeidet planer, hvor det fastslås at skolene skal gjennomføre ni forebyggende tiltak. Tiltakene dreier seg om klasseledelse, gode relasjoner, trivselsundersøkelser, undersøkelsesplikten, aktivitetsplikten, varslingsplikten, det fysiske miljøet, samarbeid mellom skole og foreldre og evaluering av tiltak.

Vårt inntrykk er at planen er godt kjent blant ledere og ansatte med viktige roller i arbeidet med skolemiljøet. Dette inntrykket forsterkes også av resultatene i spørreundersøkelsen som viser at 93,3 % av de 90 respondentene svarte at de vet hva de skal gjøre om de får mistanke om at en elev ikke har det trygt på skolen.

Kartleggingen av skolemiljøet fremstår som grundige og regelmessige. Det er en tydelig struktur i kartleggingen, som bygger på hyppige trivselsundersøkelser samt statlige elevundersøkelser. Det foretas kartlegginger på skole og gruppenivå, og det finnes maler som brukes i undersøkelser på gruppenivå. Når det er avdekket et behov for det, foretas det undersøkelser med utgangspunkt i den aktuelle enkelt elev. Vi vil også trekke frem som positivt at kommunen har etablert en egen stilling (læringsmiljøkonsulent), som har som oppgave å legge til rette for at skolene kan utvikle egnede tiltak for å sikre en god skolehverdag, og som er spesielt involvert i undersøkelser av skolemiljøet. At meldingsplikten er innarbeidet i saksbehandlingssystemet «Sikker sak» er etter vår vurdering også et tiltak for å sikre at meldingsplikten følges opp.

6.3.3 Tiltaksplaner

Vår gjennomgang av et utplukk av 6 tiltaksplaner viste at planene har en struktur som fanger opp de kriteriene som opplæringslovens § 12-4 legger til grunn. Planene var korrekt utarbeidet og tilfredsstillende lovkravene. De avvikene vi fant handlet om mindre feil med hensyn til hvor i dokumentet opplysninger ble registrert og at en rubrikk i skjemaet sto ubrukt fordi opplysningene var registrert andre steder i dokumentet. Undersøkelsene som ble lagt til grunn fremstår som grundige og bygde i stor grad på elevenes egne opplevelse, og utover samtaler med elever og foreldre var det også innarbeidet kunnskap innhentet på gruppe- og skolenivå. De ansatte svarte i spørreundersøkelsen at de i stor grad har kunnskap til hvordan de skal varsle og følge opp saker. Det ble ikke avdekket vesentlige avvik.

I spørreundersøkelsen sendt til de ansatte ved samtlige skoler svarte 35,6 % «vet ikke» på spørsmålet om det alltid blir utarbeidet tiltaksplan når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. 4,4 % svarte «nei». Som det kommer frem av sammenlikningen av spørreundersøkelser (se kap. 8.3) mellom kommunene, er det vesentlig flere som svarer «vet ikke» i Rakkestad kommune enn i de øvrige kommunene. Spørreundersøkelsens resultater kan isolert tolkes i retning av at det er usikkerhet blant ansatte knyttet

til om det i alle relevante tilfeller utarbeides tiltaksplaner. Likevel må vi ta høyde for at dette ikke nødvendigvis er noe alle ansatte har forutsetninger for å svare på. Kunnskapen om hvilke elever det er utarbeidet tiltaksplaner for er noe kontaktlærer har ansvar for å informere om til de øvrige ansatte som er involvert i tiltak, men ikke til andre. Med grunnlag i dette, og i at andre funn tilsier at skolene etablerer og utformer tiltaksplaner på en god måte, er det revisjonens helhetlige vurdering at kriteriet er oppfylt.

6.4 Konklusjon

Vår konklusjon er at Rakkestad kommune dokumenterer at skolene overholder aktivitetsplikten etter opplæringsloven § 12-4. Kommunen har utarbeidet veiledningsmateriell og rutiner som er kjent og i bruk på de undersøkte skolene. Våre undersøkelser viser at det arbeides systematisk med plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og iverksette tiltak.

Mappegjennomgangen viser at tiltaksplanene er utformet i tråd med lovens krav. De inneholder beskrivelse av tiltak, ansvar, tidsrammer og evalueringspunkt. Det fremgår at elevene involveres, og at tiltakene tilpasses situasjonens alvorlighetsgrad. De ansatte viser i spørreundersøkelsen til at de i stor grad har kjennskap til hvordan de skal varsle og følge opp saker.

I «RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon» heter det at «revisor skal gi anbefalinger når det er hensiktsmessig med bakgrunn i data, vurdering(er) og konklusjon(er). Revisor skal ikke anbefale detaljerte løsninger». Revisjonen finner ikke grunnlag for å gi anbefalinger med bakgrunn i ovennevnte vurderinger og konklusjon.

7 KILDER

Lover, forskrifter og veiledere på området

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).
- Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
- FOR-2011-12-0-1357 Forskrift om utførelse av arbeid.
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).
- Arbeidstilsynets informasjonssider om Forskrift for utførelse av arbeid § 23A-3.
- NOU 2019:23 Ny opplæringslov.
- Prop.57 L (2016–2017). Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).
- Utdanningsdirektoratet – retten til et trygt og godt skolemiljø.
- Utdanningsdirektoratet: rundskriv om skolemiljø.
- «Veileder – Forebygging av trusler og vold i skolen: En hjelp til kartlegging og risikovurdering». Utarbeidet av Utdanningsforbundet, Skolenes Landsforbund, Skolelederforbundet, Fagforbundet og KS.

Overordnede dokumenter og rutiner utarbeidet av kommunen

- Internkontrollsystem for Rakkestad kommune, v. 1.0 (2024).
- Internkontroll for helse, miljø og sikkerhet, v. 2. (2020).
- Melding og oppfølging av avvik og uønskede hendelser, fellesprosedyre for Rakkestad kommune, v.3.0 (2017).
- Områdeplan Oppvekst 2023-2027, Rakkestad kommune (2023).
- Oversikt over HMS-/verneområder med HMS-ledere og verneombud (2025).
- Forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte – Retningslinje med veiledning (2019).
- System for internkontroll og kvalitetsutvikling i Rakkestad kommune.
- Retningslinjer og rutiner for håndtering av vold og trusler og konflikthåndtering på arbeidsplassen.

Dokumenter og rutiner utarbeidet av skoleeier

- Prosedyre kapittel 12: Skolemiljø i skolene etter opplæringsloven.
- Verdidokument for opplæring i skolene i Rakkestad.
- Risikoanalyse: Psykososiale læringsmiljø.
- Sektor intern plan for skolene i Rakkestad.
- Delegasjonsreglement – seksjon skole. Forvaltningsansvar og vedtaksmyndighet innen seksjon skole.
- Oppdragsbrev Bergenhus skole 2024-2025.
- Oppdragsbrev Rakkestad ungdomskole 2024-2025.

Dokumenter og rutiner utarbeidet av Bergenhus barneskole

- ROS Skolemiljø Bergenhus skole
- Sjekkliste – vold og trusselsituasjoner
- Trivselsregler
- Intern kontroll fysiske læringsmiljø
- Skolens plan for et godt skolemiljø
- Oversikt over kurs

- Oversikt over tiltaksplaner

Dokumenter og rutiner utarbeidet av Rakkestad ungdomskole

- Risikovurdering skolemiljø
- Skolens plan for et godt skolemiljø
- Virksomhetsplan Rakkestad ungdomskole
- Oversikt over tiltaksplaner

8 VEDLEGG

8.1 Utledning av revisjonskriterier

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 2

Formålet med formålsparagrafen til arbeidsmiljøloven § 1-1 er å sikre et arbeidsmiljø som blant annet «gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger». ¹⁸ Ifølge arbeidsmiljøloven § 4-3 skal arbeidsgiver sørge for at arbeidstakere er beskyttet mot vold, trusler, trakassering og uheldige belastninger, så langt det lar seg gjøre. Definisjonen på trakassering er «*handlinger, unnlater eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende*». ¹⁹ Arbeidstakere skal heller ikke utsettes for seksuell trakassering, som defineres med «*enhver form for uønsket seksuell oppmerksomhet som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende, ydmykende eller plagsom*». ²⁰

Forskrift om utførelse av arbeid ²¹ påpeker at arbeidsgiver skal sørge for at ansatte får nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner. Hva som anses som «nødvendig» informasjon må være i tråd med hva som anses tilstrekkelig for å ivareta arbeidstakervern og et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i den enkelte virksomhet. ²² Arbeidstakere skal også få informasjon om rutiner for varsling og rapportering av vold og trusler om vold. Arbeidsgiver skal iverksette tiltak på bakgrunn av de helse- og sikkerhetsrisikoer som kommer frem ved en risikovurdering. Det skal tas spesielt hensyn til utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeidet som utføres, mulighet for å tilkalle hjelp, samt bemanning.

For å sikre at hensynet til de ansattes helse, miljø, og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver i samarbeid med arbeidstakerne og tillitsvalgt, sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten ²³, arbeidet innebærer å oppfylle flere krav. Det skal blant annet fastsettes mål for HMS, gjennomføres ROS-analyser, utarbeides planer og iverksettes tiltak for å redusere risikoen. Ifølge internkontrollforskriften § 5 skal internkontrollen 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. Det stilles krav til skriftlig dokumentasjon i § 5, nr. 4 til og med 8: ²⁴

4. fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet
5. ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt.
6. kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene
7. iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen
8. foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt

¹⁸ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §1-1

¹⁹ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §4-3

²⁰ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §4-3

²¹ FOR-2011-12-0-1357 Forskrift om utførelse av arbeid

²² Arbeidstilsynets informasjonssider om Forskrift for utførelse av arbeid § 23A-3

²³ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §3-1

²⁴ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) §5

Flere arbeidstakerorganisasjoner har i samarbeid med KS utarbeidet en veileder for å gi skolene drahjelp i arbeidet med risikovurdering av vold og trusler. Veilederen «Forebygging av vold og trusler i skolen» påpeker at vold og trusler rammer mange ansatte på skolene, og har blitt et alvorlig arbeidsmiljøproblem i hele landet. Dokumentet tar utgangspunkt i Arbeidsmiljøloven §§ 3-1 og 4-3, Internkontrollforskriften § 5 og forskrift om utførelse av arbeid § 23A-1. Veilederen skal være verktøy for å kartlegge, gjennomføre og dokumentere risikoer på skolen. Det er viktig at alle ansatte, roller og yrkesgrupper både medvirker og informeres om arbeidet med gjennomføringen. Innledningsvis i veilederen er vold definert som enhver handling der en person forårsaker fysiske eller psykisk skade på en annen person. Det inkluderer også situasjoner hvor den som utfører volden ikke hadde til hensikt å skade eller var klar over konsekvensene. Vold kan også defineres som utagerende handlinger som forårsaker stor skade på inventar og utstyr. Trusler er videre definert som et verbalt angrep eller en handling som forårsaker psykisk skade eller skremmer en person. Veilederen anbefaler at risikovurderinger gjøres jevnlig, fortrinnsvis i begynnelsen av hvert semester, og bør være en del av skolens systematiske HMS-arbeid. Når og hvordan risikovurderinger skal gjennomføres bør dokumenteres i et styrende dokument. Alle skoler skal ha konkrete planer for møtetidspunkt, fremdrift og oversikt over hvem som skal delta.

Alle situasjoner hvor det kan være fare for vold eller trusler skal vurderes. Ifølge Forskrift om utførelse av arbeid ²⁵ skal arbeidsgiver kartlegge forhold ved arbeidssituasjonen som kan føre til at ansatte blir utsatt for vold og trussel om vold. Risikovurderingen skal 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 og av arbeidslokalene og tekniske løsninger
- Effekten av iverksatte og planlagte forebyggende tiltak

Skolen skal dermed tilrettelegge, organisere, planlegge og iverksette forebyggende tiltak ut ifra disse punktene. Veilederen Forebygging av vold og trusler i skolen er delt opp i fem ulike steg.

1. Kartlegge risiko for vold og trusler
2. Dokumentere hva dere kommer frem til
3. Vurdere hvor det er størst risiko og hva konsekvensene er
4. Lage en prioritert liste over risikoer som må håndteres
5. Identifisere og iverksette tiltak

Revisjonen vil i denne forvaltningsrapporten undersøke om Rakkestad kommune har etablert tilfredsstillende systemer og tiltak slik at ansatte i grunnskolen er sikret mot vold og trusler. Revisjonen vil også undersøke om ansatte er godt nok rustet til å håndtere vold, trusler og uheldige situasjoner på arbeidsplassen.

Rakkestad kommune har utarbeidet en plan med 10 tiltakspunkter for å adressere utfordringene med vold og trusler mot lærere i skolen. Denne har nylig blitt implementert. Revisjonen mener det vil være hensiktsmessig som en del av forvaltningsrevisjonen å undersøke hvordan status er knyttet til å følge opp planen.

På grunnlag av dette utleder revisjonen følgende revisjonskriterier:

²⁵ FOR-2011-12-0-1357 Forskrift om utførelse av arbeid.

- Skoleeier skal ha på plass et internkontrollsystem som er skriftlig og tilpasset den enkelte skolens aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å følge internkontrollforskriften § 5, dette innebærer at skoleeier
 - o fastsetter mål for helse, miljø og sikkerhet
 - o sørger for at det foreligger en oversikt over virksomhetens organisasjon og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt.
 - o foretar en systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt

- Skolen og skoleeier skal ha oversikt over og kunnskap om hvor, når og i hvilke situasjoner ansatte og elever kan bli utsatt for vold eller trusler ved å
 - o gjennomføre risikovurderinger som ifølge forskriften om utførelse av arbeid særlig vektlegger blant annet arbeidets organisering og tilrettelegging, arbeidstidens plassering og organisering, utformingen av arbeidslokaler, kompetanse samt bemanning.
 - o sørge for at arbeidstakere får nødvendig informasjon om risikofaktorer knyttet til vold og trusler om vold, samt informasjon om iverksatte tiltak og rutiner, for å forebygge, håndtere og følge opp vold- og trusselsituasjoner.
 - o etablere gode rutiner for varsling og rapportering av hendelser, og oppmuntre ansatte til å melde inn hendelser.

- Skoleeier skal følge opp funn fra risikovurderinger gjennom å
 - o utarbeide skriftlige rutiner, planer og tiltak for å forebygge volds- og trusselsituasjoner.
 - o iverksette tiltak etter resultatet av risikovurderinger som særlig vektlegger; utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeidet som utføres, mulighet for tilkalling av hjelp, og bemanning.
 - o følge opp og evaluere tiltakene.

- Skoleeier skal sørge for at ansatte medvirker og settes i stand til å forebygge og håndtere vold, trusler og uheldige belastninger så langt det er mulig, ved å
 - o sørge for formelle arenaer for medvirkning som gir ansatte plikt og mulighet til medvirkning, slik at ansatte har innflytelse på egen arbeidssituasjon.
 - o sikre at ansatte får opplæring i forebygging og håndtering av trusler og vold, samt at det gjennomføres praktiske øvelser som en del av det forebyggende arbeidet.
 - o sørge for at ansatte som blir utsatt for vold og trusler får nødvendig oppfølging i etterkant av hendelser.

- Kommunen bør ha igangsatt og/eller gjennomført aktuelle punkter i planen som har blitt utarbeidet for å adressere utfordringene med vold og trusler mot lærere i skolen.

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 3

Revisjonen vil i denne forvaltningsrapporten undersøke om Rakkestad kommune sikrer at skolen og skoleeier varsler, undersøker og setter inn tiltak dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Opplæringsloven § 12-2 sier at alle elever i både grunnskolen og videregående skole har rett på et trygt og godt skolemiljø, som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring.²⁶ For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt som består av fem deler²⁷;

- a. Plikt til å følge med
- b. Plikt til å gripe inn
- c. Plikt til å varsle
- d. Plikt til å undersøke
- e. Plikt til å sette inn tiltak

Ifølge Utdanningsdirektoratet er formålet med aktivitetsplikten å sikre at skolen fanger opp elever som ikke har det trygt og godt på skolen, og handle raskt og riktig. Alle situasjoner er unike, og krever dermed tilpassede tiltak. I forarbeidene til opplæringsloven er «trygt og godt» definert til å omhandle mer enn frihet fra krenkelser. Elevenes skolemiljø skal fremme helse, trivsel og læring. Videre står det i forarbeidet at «Det avgjørende for vurderingen er hvordan eleven opplever å ha det mens han eller hun er på skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelptilbudet.»²⁸ Hva som ligger i begrepet krenkelse, må i henhold til loven bero på en helhetlig vurdering, og gjelder ikke bare hva den enkelte elev selv opplever som krenkelse.

I tidligere forarbeider til opplæringsloven er krenkelse definert slik:

«Begrepet krenkelser omfatter direkte handlinger og verbale uttrykk rettet mot eleven, for eksempel hatytringer. I tillegg omfatter begrepet mer indirekte krenkelser som utestenging, isolering og baksnakking. Begrepet krenkelser skal tolkes vidt. Det er likevel ikke slik at enhver kritisk ytring eller uenighet mellom elevene er ment å være omfattet.»²⁹

Ifølge opplæringsloven § 12-4 skal «alle som arbeider på skolen» følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, de skal om mulig gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Definisjonen på «alle som arbeider på skolen» omfatter:

«alle som har et ansettelsesforhold til skolen, kommunen eller fylkeskommunen, uavhengig av om det er fulltid eller deltid, fast eller midlertidig, kort- eller langvarig. Også andre som yter arbeid eller gjør tjeneste på skolen og jevnlig oppholder seg på skolen, er omfattet av formuleringen «som arbeider på skolen», uavhengig av hvem som er deres arbeidsgiver, eller om de mottar lønn. Derimot skal ikke personer som bare mer tilfeldig eller nå og da befinner seg på skolen, omfattes.»³⁰

Ansatte har videre en plikt til å melde fra til rektor hvis det er mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I NOU 2019:23 Ny opplæringslov står det beskrevet hvor lav terskelen for å melde saker skal være, «Terskelen for hva som vekker en mistanke om eller gir kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal være lav. At en elev sier fra om at han eller hun ikke opplever at det er trygt og godt på skolen, oppfyller kravet til at den ansatte har kjennskap»³¹. Skolen skal da undersøke saken, og melde saken videre til skoleeier ved alvorlige tilfeller. Hva som er alvorlige tilfeller, er basert på skjønnsmessig vurdering ut fra formålet med varslingen. Skolen har plikt til å dokumentere arbeidet de gjør for å sikre at kravene til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak i den formen og omfanget som er nødvendig, i henhold til opplæringsloven § 12-4.

²⁶ Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova) §12-2.

²⁷ Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova) §12-4.

²⁸ NOU 2019:23 Ny opplæringslov 57-4-2-4.

²⁹ Prop.57 L (2016–2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø) s. 14.

³⁰ NOU 2019:23 Ny opplæringslov 57-4-2-4.

³¹ NOU 2019:23 Ny opplæringslov 57-4-2-4.

Den skriftlige planen for saken skal i henhold til opplæringsloven § 12-4 tredje ledd inneholde:

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

Dokumentasjonskravet retter seg mot arbeidet skolen faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, og ikke rutiner eller planer for hvordan kravet skal oppfylles. Omfanget av tiltaksplanen må tilpasses den enkelte sak, skolen har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, i den form og omfang som er nødvendig. Skolen skal skriftlig dokumentere hvordan de følger opp tiltaksplanen, hvordan de involverer elever og hvordan de tar hensyn til elevens beste³². Tiltaksplanen trenger ikke være knyttet til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere elever. Skoler finner som regel gode tiltak og løsninger sammen med elever og foreldre. Ifølge Utdanningsdirektoratets informasjonssider om retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en uke på seg til å trygge eleven og foreldrene på at skolen skal gjøre noe med situasjonen. Hvis situasjonen ikke blir bedre, eller tiltakene ikke er gode nok, kan eleven og foresatte melde saken til statsforvalteren. I opplæringsloven § 12-6 står det at dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foresatte melde saken til statsforvalteren, etter at saken er tatt opp med rektor.³³

Ifølge Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø skal egnede tiltak som blir igangsatt være basert på pedagogisk-faglige vurderinger. Det vil si at tiltakene skolen velger må være basert på en konkret faglig vurdering, både i lys av erfaringer og forskning på området. Skolen må tilpasse tiltakene til den konkrete situasjonen og den lokale konteksten, blant annet til hva som er årsaken til at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolen må vurdere hva slags tiltak som ivaretar elevens interesser og behov best mulig. For å finne ut dette må skolen høre med eleven. Tiltakene kan ha både et kortsiktig og langsiktig perspektiv. Et eksempel på et kortsiktig tiltak kan være økt voksentetthet og samtaler med involverte elever, mens en systematisk oppfølging av situasjonen har et lengre tidsperspektiv. Ofte kan det være nødvendig å sette inn flere tiltak. I disse tilfellene kan tiltakene styrke hverandre og sammen sørge for at eleven får det trygt og godt på skolen.³⁴

På grunnlag av ovennevnte utleder revisjonen følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal ha skriftlige rutiner for å informere elever og deres foresatte om retten til et trygt og godt skolemiljø, om aktivitetsplikten og om retten til å kontakte statsforvalteren jf. §12-6.
- Skolen skal ha etablert skriftlige rutiner som sikrer at den enkelte ansatte og skolen følger med, griper inn og varsler hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen skal ha skriftlige rutiner for å sikre at det blir iverksatt tiltak for den enkelte elev i saker der det ikke er trygt og godt skolemiljø, som sikrer at eleven blir fulgt opp i samsvar med opplæringsloven.
- Skolen skal utarbeide tiltaksplaner i tråd med kravene i opplæringslovens § 12-4.

³² Utdanningsdirektoratet – retten til et trygt og godt skolemiljø

³³ Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

³⁴ Utdanningsdirektoratet: rundskriv om skolemiljø.

8.2 Sammenligning av spørreundersøkelser

Nedenfor følger en sammenligning av utvalgte spørsmål fra spørreundersøkelsen. Resultatene sammenlignes mellom de undersøkte kommunene samt med utdanningsforbundets spørreundersøkelse om vold og trusler, gjennomført blant deres medlemmer i 2024.

Alderssammensetning av respondentene

Alder	Fredrikstad N=615	Sarpsborg N=440	Halden N=265	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Under 35 år	19,2 %	23,4 %	14,7 %	14,6 %	18,0 %	21 %
35–49 år	35,6 %	38,2 %	42,3 %	38,2 %	38,2 %	41 %
50 år og eldre	45,2 %	38,4 %	43,0 %	47,2 %	43,4 %	38 %

Mellom Fredrikstad og Sarpsborg var alderssammensetningen ganske lik, mens i Halden og Rakkestad var alderen på respondentene noe høyere. Undersøkelsen blant utdanningsforbundets medlemmer viser en alderssammensetning som i hovedtrekk er lik som gjennomsnittet for de undersøkte kommunene.

Hvor trygt eller utrygt mener du arbeidsmiljøet generelt er for deg selv og dine kolleger?

	Fredrikstad N=615	Sarpsborg N=441	Halden N=265	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Svært trygt	19,2 %	10,0 %	19,6 %	21,1 %	17,5 %	9 %
Ganske trygt	61,5 %	56,7 %	57,0 %	60,0 %	58,8 %	51 %
Verken trygt eller utrygt	11,9 %	22,4 %	13,2 %	11,1 %	14,6 %	21 %
Ganske utrygt	6,2 %	10,4 %	9,4 %	4,4 %	7,6 %	16 %
Svært utrygt	1,3 %	0 %	1 %	3,3 %	1,4 %	2 %

Nesten dobbelt så mange ansatte i Fredrikstad, Rakkestad og Halden mener arbeidsmiljøet generelt er svært trygt i forhold til ansatte i Sarpsborg. Undersøkelsen blant utdanningsforbundets medlemmer viser at flere oppgir miljøet som svært utrygt/ utrygt sammenlignet med gjennomsnittet for de undersøkte kommunene.

Hvis du tenker tilbake på de siste 12 månedene, har du som ansatt blitt utsatt for vold, trusler eller trakasseringer?

	Fredrikstad N=614	Sarpsborg N=441	Halden N=264	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043 ³⁵
Nei	39,1 %	26,3 %	39,8 %	38,9 %	36 %	40,5 %
Ja, en gang	12,1 %	10,9 %	14,0 %	10,0 %	11,8 %	13 %
Ja, 2-4 ganger	21,5 %	29,9 %	18,9 %	18,9 %	22,3 %	23,5 %
Ja, 5 ganger eller mer	25,7 %	30,8 %	26,9 %	32,2 %	28,9 %	23 %

Resultatene viser at skoleansatte i Sarpsborg og Rakkestad i noe større grad utsettes for vold, trusler eller trakassering enn i de andre kommunene. Det er også vesentlig flere respondenter i Sarpsborg som har oppgitt at dette har skjedd flere ganger i løpet av det siste året.

Hvem har stått bak volden, truslene eller trakasseringene?

	Fredrikstad N=364	Sarpsborg N=316	Halden N=157	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043 ³⁶
Enkeltelever	95,6 %	98,1 %	94,9 %	96,4 %	96,2 %	97,5 %
Grupper av elever	9,3 %	12,7 %	13,3 %	3,6 %	9,7 %	10,5 %
Foreldre eller foresatte	6,9 %	5,7 %	7,0 %	18,2 %	9,4 %	7 %
Andre/vet ikke	1,1 %	0 %	1,9 %	1,8 %	1,2 %	1 %

Enkeltelever er den klart største kilden til hendelser i alle kommuner, med små variasjoner. Sarpsborg og Halden har en noe høyere andel av grupper av elever som står bak vold, trusler og trakassering, sammenlignet med Fredrikstad og resultatene i utdanningsforbundets undersøkelse. I Rakkestad er denne andelen vesentlig lavere enn i de øvrige kommunene og i utdanningsforbundets undersøkelse. Rakkestad skiller seg også ut fra de andre kommunene ved at det i større grad er foreldre/foresatte som har stått bak vold, trusler eller trakassering.

³⁵ Tallene som presenteres er gjennomsnittet av svarene for to spørsmål som tar for seg trusler/trakassering og fysisk vold hver for seg.

³⁶ Ibid.

Hvordan vil du vurdere truslene/trakasseringen?

	Fredrikstad N=363	Sarpsborg N=316	Halden N=157	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043 ³⁷
Svært alvorlig	7,4 %	6,6 %	6,4 %	21,8 %	10,5 %	9 %
Ganske alvorlig	39,1 %	40,8 %	36,3 %	43,6 %	40 %	36,5 %
Mindre alvorlig	45,7 %	46,8 %	51,0 %	34,5 %	44,5 %	44,5 %
Ikke alvorlig	6,6 %	4,1 %	4,5 %	0 %	3,8 %	8,5 %
Vet ikke	1,1 %	1,6 %	1,9 %	0 %	1,1 %	1 %

Opplevelsen av alvorlighetsgrad er relativt lik mellom kommunene Fredrikstad, Sarpsborg og Halden. Respondentene i utdanningsforbundets undersøkelse rapporterer at hendelsene i noe større grad anses som svært alvorlige. I Rakkestad er det vesentlig flere som karakteriserer hendelsene som svært alvorlig.

Hvis du tenker på sist gang du var involvert i en truende situasjon eller en voldsepisode ved skolen, i hvilken grad fikk du tilstrekkelig hjelp til å håndtere situasjonen der og da?

	Fredrikstad N=364	Sarpsborg N=316	Halden N=157	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
I stor grad	26,9 %	23,7 %	22,9 %	32,7 %	26,5 %	9 %
I noen grad	40,1 %	44,6 %	40,1 %	36,4 %	40,3 %	32 %
I mindre grad	19,0 %	19,6 %	26,1 %	20 %	21,2 %	31 %
Ingen grad	11,3 %	9,2 %	9,6 %	7,3 %	9,3 %	23 %
Vet ikke	2,7 %	2,8 %	1,3 %	3,6 %	2,6 %	5 %

Fredrikstad og Rakkestad peker seg ut med noe høyere andel som i stor grad fikk hjelp når hendelsen inntraff. Samlet sett gir de undersøkte kommunene bedre støtte der og da, sammenlignet med det respondentene i utdanningsforbundets undersøkelse opplever.

³⁷ Ibid.

I hvilken grad fikk du tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant?

	Fredrikstad N=361	Sarpsborg N=315	Halden N=158	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
I stor grad	18,8 %	22,5 %	20,3 %	23,6 %	21,3 %	9 %
I noen grad	38,5 %	30,2 %	30,4 %	27,3 %	31,6 %	24 %
I mindre grad	20,2 %	24,1 %	24,7 %	29,1 %	24,5 %	28 %
Ingen grad	19,7 %	20,6 %	21,5 %	16,4 %	19,5 %	33 %
Vet ikke	2,8 %	2,5 %	3,2 %	3,6 %	3,1 %	6 %

Det er små forskjeller mellom de undersøkte kommunene knyttet til oppfølging i etterkant av hendelser. En vesentlig andel flere ansatte i kommunene opplever å ha fått tilstrekkelig hjelp i etterkant av hendelsen, sammenlignet med det respondentene i utdanningsforbundets undersøkelse opplever.

Hvem fikk du hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden av? (Flervalgsspørsmål)

	Fredrikstad N=350	Sarpsborg N=303	Halden N=152	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Skoleledelsen	46,3 %	43,6 %	38,2 %	66 %	48,5 %	49 %
Verneombud/ tillitsvalgt	10,6 %	6,3 %	7,2 %	7,5 %	7,9 %	10 %
Kolleger	81,7 %	81,5 %	80,9 %	81,1 %	81 %	86 %
Psykolog/ helsepersonell	1,4 %	1 %	2,6 %	1,9 %	1,7 %	3 %
Annet	5,4 %	6,6 %	6,6 %	1,9 %	5,1 %	2 %

Resultatene viser at støtte fra kolleger er mest utbredt på tvers av kommuner generelt. Respondentene i Halden rapporterer noe lavere støtte fra ledelsen enn i Fredrikstad, Sarpsborg og sammenlignet med utdanningsforbundets undersøkelse. I Rakkestad var andelen som rapporterte at de fikk hjelp av skoleledelsen vesentlig høyere enn i øvrige kommuner.

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Ansatte blir som oftest stående alene med ansvaret for å håndtere situasjoner der elever utøver vold ved skolen der jeg jobber.

	Fredrikstad N=350	Sarpsborg N=303	Halden N=152	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Helt enig	11,9 %	13,2 %	13,2 %	7,9 %	11,5 %	22 %
Delvis enig	35,7 %	34,9 %	37,7 %	38,2 %	36,6 %	46 %
Delvis uenig	23,5 %	22,9 %	21,1 %	18 %	21,4 %	17 %
Helt uenig	23,6 %	22,9 %	23 %	34,8 %	26,1 %	12 %
Vet ikke	5,4 %	6,1 %	4,9 %	1,1 %	4,4 %	3 %

For de undersøkte kommunenes del kan man litt forenklet si at halvparten av respondentene er enig i at ansatte som oftest blir stående alene med ansvaret for å håndtere situasjoner der elever utøver vold, mens den andre halvparten er uenig i denne påstanden. Flere ansatte i kommunene er uenige i denne påstanden, sammenlignet med funnene i utdanningsforbundets undersøkelse. Rakkestad har den høyeste andelen som er uenige i påstanden. Dette kan tyde på bedre støtte i de fire undersøkte kommunene sammenlignet med andre kommuner.

Gitt din arbeidssituasjon i dag. I hvilken grad opplever du å ha behov for opplæring i å håndtere truende situasjoner eller voldsepisoder?

	Fredrikstad N=612	Sarpsborg N=440	Halden N=264	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
I stor grad	22,7 %	29,3 %	26,1 %	22,2 %	25,1 %	32 %
I noen grad	46,2 %	44,3 %	40,5 %	48,9 %	45 %	40 %
I mindre grad	22,9 %	19,3 %	22,3 %	22,2 %	21,7 %	20 %
Ingen grad	6,5 %	6,1 %	9,1 %	6,7 %	7,1 %	7 %
Vet ikke	1,6 %	1 %	1,9 %	0 %	1,1 %	2 %

Sarpsborg har høyest opplevd behov for opplæring blant de undersøkte kommunene. De undersøkte kommunene rapporterer generelt et noe lavere behov for opplæring sammenlignet med respondentene i utdanningsforbundets undersøkelse.

I hvilken grad vil du si det er kultur på din skole for å snakke om det å bli utsatt for vold, trusler eller trakasseringer?

	Fredrikstad N=613	Sarpsborg N=439	Halden N=265	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
I stor grad	41,9 %	42,6 %	38,9 %	40 %	40,8 %	27 %
I noen grad	40,9 %	40,5 %	44,2 %	40 %	41,4 %	41 %
I mindre grad	13,2 %	13,0 %	11,3 %	15,6 %	13,3 %	24 %
Ingen grad	1,6 %	1,8 %	3,0 %	1,1 %	1,9 %	6 %
Vet ikke	2,3 %	2,1 %	2,6 %	3,3 %	2,6 %	1 %

Gjennomsnittet for de undersøkte kommunene viser at 82 % av respondentene i noen eller stor grad opplever at det er kultur for å snakke om vold, trusler og trakassering i deres kommuner. Dette er vesentlig høyere enn i utdanningsforbundet undersøkelse der 68 % opplever det samme.

Tenk tilbake på de siste 12 månedene. Har du som ansatt måttet gripe inn fysisk i voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever?

	Fredrikstad N=613	Sarpsborg N=439	Halden N=264	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Nei	36,9 %	22,8 %	34,5 %	38,9 %	33,3 %	22 %
Ja, en gang	15,2 %	21,4 %	22,0 %	18,9 %	19,4 %	17 %
Ja, 2-4 ganger	28,9 %	33,3 %	30,7 %	25,6 %	29,6 %	36 %
Ja, 5 ganger eller mer	17,3 %	21,6 %	12,1 %	16,7 %	16,9 %	24 %
Vet ikke	1,8	1 %	1 %	0 %	1 %	1 %

Blant de undersøkte kommunene skiller Sarpsborg seg ut med en høyere andel ansatte som har måttet gripe inn fysisk i voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever. Resultatene av utdanningsforbundets undersøkelse viser jevnt over en høyere andel respondenter som opplever slike hendelser, sammenlignet med de undersøkte kommunene.

Har du fått tilstrekkelig opplæring i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering?

	Fredrikstad N=613	Sarpsborg N=440	Halden N=265	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte Kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Ja	18,6 %	21,6 %	22,6 %	21,1 %	21 %	Ikke aktuelt
Delvis	49,6 %	53,0 %	48,3 %	42,2 %	48,3 %	
Nei	30,3 %	24,5 %	27,2 %	36,7 %	29,7 %	
Vet ikke	1,5 %	1 %	1,9 %	0 %	1,1 %	

Respondentenes opplevelse av om de har fått tilstrekkelig opplæring i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering er rimelig lik mellom kommunene. I gjennomsnitt svarer rundt 69 % at de helt eller delvis har fått tilstrekkelig opplæring, mens 30 % opplever ikke å ha fått tilstrekkelig opplæring.

Blir det gjennomført praktiske øvelser i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering?

	Fredrikstad N=613	Sarpsborg N=440	Halden N=263	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Ja	43,1 %	65,5 %	31,2 %	11,4 %	37,8 %	Ikke aktuelt
Nei	47,0 %	25,0 %	58,9 %	72,7 %	40,9 %	
Vet ikke	10,0 %	9,5 %	9,9 %	15,9 %	11,3 %	

Sarpsborg skiller seg ut som den kommunen som i størst grad gjennomfører praktiske øvelser. Rakkestad skårer lavere enn de andre kommunene på dette.

Vet du hva du skal gjøre om du får mistanke om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

	Fredrikstad N=612	Sarpsborg N=440	Halden N=264	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Ja	94,6 %	96,1 %	93,6 %	93,2 %	94,4 %	Ikke aktuelt
Nei	2,1 %	2,3 %	3,0 %	3,3 %	2,7 %	
Vet ikke	3,3 %	1,6 %	3,4 %	3,3 %	3,1 %	

Nesten alle respondenter på tvers av kommunene oppgir at de vet hva de skal gjøre ved mistanke om at en elev har et utrygt skolemiljø.

Blir det alltid utarbeidet aktivitetsplaner når en elev ikke har det trygt og godt på skolen?

	Fredrikstad N=610	Sarpsborg N=435	Halden N=261	Rakkestad N=90	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Ja	69,3 %	64,6 %	73,9 %	60 %	67 %	Ikke aktuelt
Nei	10,0 %	10,6 %	9,2 %	4,4 %	8,5 %	
Vet ikke	20,7 %	21,8 %	16,9 %	35,6 %	23,7 %	

Respondentene i Halden kommune opplever i noe større grad at det alltid utarbeides aktivitetsplaner når en elev ikke har det trygt og godt på skolen, sammenlignet med Sarpsborg, Fredrikstad og Rakkestad. Rakkestad har den høyeste andelen som svarte «vet ikke». I gjennomsnitt for alle kommunene svarer 32,2 % «nei» eller «vet ikke». Dette kan tyde på at det er noe usikkerhet knyttet til om planer faktisk blir utarbeidet i alle relevante tilfeller.

8.3 Kommunedirektørens uttalelse

Revisjonen mottok per e-post datert 10.11.2025 følgende uttalelse fra kommunedirektøren i Rakkestad kommune:

«Rakkestad kommune viser til høringsutkast av rapport som omhandler vold, trusler og mobbing i grunnskolen, hvor Østre Viken kommunerevisjon ber om uttalelse fra kommunedirektøren.

Rakkestad kommune har gjennomgått høringsutkastet sammen med skoleledelsen på våre grunnskoler. Kommunedirektøren er av den oppfatning at høringsutkastet beskriver en driftsmessig situasjon innenfor vår grunnskole, som er gjenkjennbar. Rakkestad kommune har ingen kommentarer som rokker ved konklusjoner i høringsutkastet.»