

Rapport

FREDRIKSTAD KOMMUNE

05.09.2025

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 skolen	11
4.1	Innledning	11
4.2	Datagrunnlag	11
4.2.1	Politiets perspektiv	11
4.2.2	SLT-koordinators perspektiv	13
4.2.3	Beskrivelse av spørreundersøkelsens datagrunnlag	14
4.2.4	Opplevelser av trusler og vold	15
4.2.5	Oppfølging i etterkant av trusler og vold	17
4.2.6	Opplæring i håndtering av trusler og vold	17
4.3	Konklusjon	20
5	Ansattes sikkerhet i skolen	21
5.1	Revisjonskriterier	21
5.2	Datagrunnlag	22
5.2.1	Overordnet planverk og internkontroll	22
5.2.2	Risikovurderinger og avviksmeldinger	29
5.2.3	Medvirkning, opplæring og oppfølging	32
5.2.4	Tiltakene som er utarbeidet for utfordringene med vold og trusler i skolen	34
5.3	Vurderinger	35
5.4	Konklusjon og anbefalinger	39
6	Aktivitetsplikten	41
6.1	Revisjonskriterier	41
6.2	Datagrunnlag	41
6.2.1	Informasjon til elever og foresatte	41
6.2.2	Plikt til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak	42
6.2.3	Tiltaksplaner	46
6.3	Vurderinger	50
6.4	Konklusjon	52
7	Kilder	53
8	Vedlegg	58
8.1	Utleddning av revisjonskriterier	58
8.2	Sammenligning av spørreundersøkelser	62
8.3	Kommunedirektørens uttalelse	68

1 SAMMENDRAG

Revisjonens fremgangsmåte

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen undersøkt omfanget av vold og trusler mot ansatte i grunnskolen i Sarpsborg 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 Fredrikstad?
- 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?

Revisjonen har benyttet flere metoder for datainnsamling: 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

Når det gjelder problemstilling 1 viste vår spørreundersøkelse at de aller fleste respondentene opplevde sitt arbeidsmiljø generelt som ganske trygt eller svært trygt. Tre av fem opplevde arbeidsmiljøet som ganske trygt, og en av fem respondenter opplevde arbeidsmiljøet som svært trygt. Likevel svarte også tre av fem respondenter at de minst én gang har opplevd å bli utsatt for vold, trusler eller trakassering. Av de respondentene som hadde opplevd å bli utsatt for vold, trusler eller trakassering, svarte 7,4 % at de vurderte dem som svært alvorlige, mens 39 % vurderte dem som ganske alvorlige. Litt i overkant av halvparten oppfattet truslene som mindre alvorlige (45,7%) eller ikke alvorlige (6,6%).

Ifølge statistikk fra forebyggende enhet i politiet har det vært en markant økning av anmeldte straffesaker av unge under 18 år i Fredrikstad kommune. I 2020 var det i underkant av 60 registrerte anmeldte straffesaker av unge under 18 år. I 2024 var det 90 registrerte anmeldte straffesaker av unge under 18 år. Forebyggende enhet opplever også at voldsbruken er mer alvorlig, når den først blir utøvet, samtidig som det skal mindre til for å ty til vold. Vold og trusler blant unge under 18 år forekommer imidlertid ikke nødvendigvis på skolene, men etter skolen, ifølge forebyggende enhet.

Vår konklusjon på problemstilling 1 er dermed at skolens ansatte er i en utsatt posisjon når det gjelder vold, trusler eller trakassering. En relativt stor andel ansatte opplever vold, trusler eller trakassering. Omfanget av dette er en utfordring for kommunens skoler, og problemet synes å være økende.

Våre undersøkelser knyttet til problemstilling 2 viser 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 avvik, og det blir meldt mange

av dem. I tillegg er det gode forhold for ansattes medvirkning i skolene, og informantene vi har intervjuet er godt fornøyde med TROLD-veilederne ved skolene.¹ Ledelsen ved skolene tar også enkelthendelser som oppstår på området alvorlig, og igangsetter 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 fire forbedringsområder sett opp mot våre revisjonskriterier.

Skolene gjennomfører i 2025 en tydeliggjøring av målene for helse-, miljø- og sikkerhet, etter et nylig tilsyn fra Statsforvalteren på området. Kommunens skoler skal nå etablere egne mål, og tilpasse dem etter lokale forhold. Dette arbeidet var på revisjonstidspunktet ikke fullført hos alle skoler. Vi anbefaler derfor at samtlige skoler etablerer og tydeliggjør mål for helse, miljø og sikkerhet tilpasset lokale forhold. Vi mener at den enkelte skole, som en del av denne prosessen, også bør vurdere om det skal knyttes mål til forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte i skolen.

Vi vurderer også at det er noen mangler i forbindelse med tydeliggjøring av ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til HMS for ansatte. Flere informanter fortalte i intervjuene at selv om ikke ansvar, oppgaver og myndighet var tydelig beskrevet, opplevde de dette likevel som avklart på sin arbeidsplass. Ifølge interkontrollforskriften § 5 skal imidlertid virksomheter dokumentere skriftlig hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt i virksomheten. Revisjonen vurderer derfor at skolene skriftlig bør tydeliggjøre ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til HMS-arbeidet. Vi mener også at dette kan bidra til utvikling av en god kultur på skolene knyttet til det å forebygge og håndtere vold og trusler mot ansatte. Vi anbefaler derfor at skolene tydeliggjør ansattes ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til deres helse, miljø og sikkerhet.

Revisjonen legger til grunn at risikovurderinger skal gjennomføres systematisk og ikke kun være hendedelsbasert. Skolene vi undersøkte var veldig gode på risikovurderinger basert på enkelthendelser. Men risikovurderinger i skolene skal også bygge på mulige risikosituasjoner, og disse skal utføres systematisk og jevnlig. Slik revisjonen tolker våre data gjennomføres det ikke slike systematiske risikovurderinger i dag. Hvis slike risikovurderinger blir gjennomført, vil det i større grad bidra til at skolene kan forebygge eventuelle uønskede hendelser. Vi anbefaler derfor at skolene som et minimum utfører årlige risikovurderinger på området for vold og trusler mot ansatte.

Avslutningsvis vil vi også påpeke at ingen skoler vi kontrollerte benyttet seg av veilederen «Forebygging av trusler og vold i skolen». Vi opplever denne veilederen som lettfattelig og enkel å bruke. Veilederen er tilgjengelig på utdanningsforbundet.no,² hvor det også ligger en redigerbar PDF av veilederen, slik at skolene kan dokumentere risikovurderinger direkte i den. Vi anbefaler derfor at kommunen bør vurdere om skolene skal ta denne veilederen i bruk.

Knyttet til problemstilling 3 er det vår vurdering at det har blitt utarbeidet gode maler og rutiner som sørger for at kommunen overholder aktivitetsplikten. I tillegg har også hver skole vi har kontrollert etablert egne systemer for å dokumentere oppfølgingen av aktivitetsplikten. Videre er det vår vurdering at skolene dokumenterer tiltaksplaner som oppfyller kravene for hva slike planer skal inneholde, og vår mappegjennomgang viste at tiltakene som blir igangsatt er treffende for situasjonen og elevenes behov.

¹ TROLD er forkortelse for «trusler og vold». Ifølge Fagbladet er TROLD-veiledere et kompetansekonsept utviklet av Fredrikstad kommune av bedriftshelsetjenesten, vernetjenesten og fagpersoner fra aktuelle tjenester i fellesskap. Se [Fagbladet.no](https://fagbladet.no) for mer informasjon.

² [Nytt verktøy for risikovurdering av vold og trusler i skolen](#)

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

Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- a) sørge for at samtlige skoler utarbeider mål for helse, miljø og sikkerhet tilpasset lokale forhold. Den enkelte skole bør som en del av denne prosessen, også vurdere om det skal knyttes mål til forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte i skolen.
- b) sørge for at skolene tydeliggjør ansattes ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til deres helse, miljø og sikkerhet.
- c) sørge for at skolene minst en gang i året gjennomfører risikovurderinger for å kartlegge forhold ved arbeidssituasjonen som kan medføre at arbeidstaker blir utsatt for vold og trussel om vold.
- d) vurdere om skolene skal ta i bruk veilederen «Forebygging av trusler og vold i skolen: En hjelp til kartlegging og risikovurdering» i sitt arbeid med å motvirke vold og trusler på arbeidsplassen.

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) (NKRF³, 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, faktaopplysninger⁴, 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 vedtatt i bystyret i Fredrikstad kommune i sak 158/2024 (12. desember 2024.)

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 27. november 2024. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet november 2024 - september 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 28.08.2025 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse er vedlagt rapporten (kap. 8.3).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Pål Brekke. Casper Støten har deltatt som oppdragsansvarlig revisor. 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, 5. september 2025


Casper Støten
oppdragsansvarlig revisor


Pål Brekke
utførende forvaltningsrevisor

³ NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

⁴ 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 Fredrikstad?

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?

Problemstilling 1 er deskriptiv/ beskrivende. Under denne problemstillingen beskriver vi omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen. Formålet vårt her er å forsøke å beskrive virkeligheten uten å gi årsaksforklaringer eller måle kommunens praksis opp mot definerte revisjonskriterier.

I problemstilling 2 er det vold og trusler mot ansatte i grunnskolen som er i fokus. Ifølge KS' presentasjon av veilederen «Forebygging av trusler og vold i skolen» på sine nettsider har det vist seg vanskelig i praksis å vurdere risiko knyttet til vold og trusler i skolen. Ifølge KS finner Arbeidstilsynet det samme i sine tilsyn. Arbeidsgivere har likevel et lovpålagt ansvar for å kartlegge og risikovurdere arbeidsmiljøfaktorer. Ansatte skal medvirke, og tillitsvalgte og verneombud har viktige roller.⁵

I problemstilling 3 har vi fokus 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 fanger opp hvis elever ikke har det trygt og godt på skolen, og 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 beste.⁶

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.

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.

⁵ [Ny veileder om arbeid med vold og trusler i skolen - KS](#)

⁶ [Arbeid med aktivitetsplikten | udir.no](#)

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 faktagrunnlag 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 fire skoler til vår revisjon. Ved disse skolene har vi valgt ut intervjuobjekter, undersøkt saksmapper og bedt om relevant dokumentasjon på skolenivå. For å gjøre et utvalg av skoler lagde vi tre kolonner ut fra listen over skoler i Fredrikstad på kommunens nettsider.⁷ En kolonne for barneskoler, en kolonne for ungdomsskoler og en kolonne for barne- og ungdomsskoler. Ved hjelp av tilfeldig utvalg ble følgende skoler plukket ut: Ambjørnrød barneskole, Årum barneskole, Kråkerøy ungdomsskole og Begby barne- og ungdomsskole.

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 på området. Blant annet er «Veileder i Håndtering av vold og trusler for Fredrikstad kommune» og «Aktivitets- og dokumentasjonsplikt etter kapittel 12 i opplæringsloven» sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 7.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 19 intervjuer:

Ledelse

- Kommunalsjef skole
- Spesialkonsulent oppvekst

⁷ [Skoler i Fredrikstad - Fredrikstad kommune](#)

- SLT-koordinator

Årum skole

- Rektor
- Sosillærer
- Tillitsvalgt
- SFO-leder

Ambjørnrød skole

- Rektor
- Sosillærer
- Tillitsvalgt
- SFO-leder

Kråkerøy ungdomsskole

- Rektor
- Sosillærer
- Tillitsvalgt

Begby barne- og ungdomsskole

- Rektor
- Sosillærer
- Tillitsvalgt
- SFO-leder

Politiet

- Ett intervju med to betjenter fra forebyggende enhet i politiet i Fredrikstad kommune.

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den/de som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse 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 Fredrikstad 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 Fredrikstad skolene. Revisjonen har tatt kontakt med Utdanningsforbundet med en forespørsel om å bruke samme spørreskjema som Utdanningsforbundet ved hjelp av Respons analyse brukte i sin undersøkelse om Lærers arbeidsmiljø i 2024 og i 2018. Spørsmålene i størsteparten av undersøkelsen tilsvarer dermed spørsmålene i utdanningsforbundets undersøkelse fra 2024. Dette har vi gjort for å få ett bredere sammenligningsgrunnlag, slik at revisjonen kan sammenligne svarene på vår undersøkelse opp mot tall fra resten av Norge. Samme undersøkelse ble også sendt til skolene i Sarpsborg og Halden, noe som også skaper et sammenligningsgrunnlag på tvers av disse kommunene.

Resultater og relevante funn fra spørreundersøkelsen revisjonen gjennomførte vil bli belyst og drøftet i kapitel 4 under.

Undersøkelsen ble sendt ut til ansattes e-post 5. mars med i overkant av to ukers svarfrist. Av de 1434 ansatte som mottok undersøkelsen var det 617 som svarte. Dette gir en svarprosent på 42. 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 Fredrikstad 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 samtlige aktive aktivitetsplaner ved de fire utvalgte skolene. 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

Revisjonen hadde bistand fra rektorene ved skolene Årum, Ambjørnrød og Kråkerøy skole, og sosiallærer ved Begby skole, ved gjennomgangen.

Ved tidspunktet for mappegjennomgang hadde skolene følgende antall aktive aktivitetsplaner:

- Årum skole: 8
- Ambjørnrød: 3
- Kråkerøy: 1
- Begby: 4

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 intervju 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.

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 19 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.

I denne forvaltningsrevisjon har vi valgt metoden tilfeldig utvalg for å plukke ut skoler. Et tilfeldig utvalg benyttes for å vurdere samsvar. Det vil si at vi kontrollerer om de utplukkede virksomhetene følger etablerte lover, standarder og rutiner som foreligger på enhetens område. Oppdager revisor mangler, feil eller avvik i de tilfeldige utplukkede virksomhetene, kan det indikere svakheter i den overordnede enheten. Revisor vurderer altså eventuelle funn fra det tilfeldige utvalget for å gjøre en vurdering av hele enheten. Siden utvalget er tilfeldig, er det større sannsynlighet for at utvalget speiler enheten man ønsker å undersøke, og funnene kan i større grad overføres til hele enheten, noe som gir mer pålitelige konklusjoner. I tillegg minimeres risikoen for systematiske skjevheter, og siden revisor ikke har kontroll over hvem som blir valgt, bidrar det til at resultatene ikke påvirkes av forskerens egne preferanser eller antakelser.

En utfordring med denne forvaltningsrevisjonen er at Fredrikstad er en stor kommune med mange grunnskoler. Derfor kan det være en svakhet at vi kun har innhentet dokumenter og gjennomført intervjuer og mappegjennomganger ved fire skoler, i en kommune som totalt har 30 skoler, samt flere alternative opplæringsarenaer. Et tilfeldig utvalg er imidlertid en svært anerkjent og mye brukt metode i både forskning, revisjon og kvalitetskontroll for å teste et representativt utvalg av dokumenter, prosesser eller praksis i stedet for å gjennomgå alt på området. Hensikten med et tilfeldig utvalg er nettopp å få tilstrekkelig revisjonsbevis på en effektiv måte, uten å gjennomgå alt.

En vanlig ulempe ved et tilfeldig utvalg er at for at et tilfeldig utvalg skal fungere, trengs det ofte god oversikt over hele enheten (populasjonen) som skal kontrolleres. Vi har fått mye bistand både fra overordnet enhet, samt hver av de enkelte skolene som ble plukket ut, til å erverve oss god oversikt. Som

et lokalt revisjonsfirma som reviderer alle Østfold-kommunene, sitter vi også på mye kunnskap om kommunen.

På den andre siden, hvis utvalget ikke er tilfeldig trukket, kan ulempene være langt større. Er ikke utvalget tilfeldig, kan det være skjevt og følgelig ikke speile hele enheten man ønsker å kontrollere. Det kan føre til skjeve konklusjoner. Et ikke-tilfeldig utvalg vil også begrense revisjonens generaliserbarhet. Siden utvalget ikke nødvendigvis er en god refleksjon av hele enheten man kontrollerer, kan resultatene være vanskelige å overføre til andre virksomheter i den samlede enheten. Det er også høyere risiko for bias (fordom, partiskhet) hvis utvalget ikke er tilfeldig trukket. Revisor eller andre kan påvirke hvem som blir inkludert i utvalget. Det kan føre til blant annet bekvemmelighetsutvalg, altså at utvalget først og fremst bestemmes ut av hva det er enkelt å få til. Eller det kan det føre til bekreftelsesbias i utvalget, altså at revisor eller andre bevisst eller ubevisst velger virksomheter eller informanter som bekrefter en forhåndsbestemt hypotese.

Det at skolene ble tilfeldig valgt, sikrer altså at det ikke forekommer systematiske skjevheter i denne revisjonen. Samtidig vil vi peke på at ingen av skolene som ble tilfeldig plukket ut for kontroll, viste seg å være i bysentrum. Det kan derfor være forhold ved skolene som ble valgt, det være seg sosiale, økonomiske, demografiske og lignende, som skiller dem fra andre skoler i kommunen. Det kan bety at det finnes skoler i kommunen som har andre utfordringer enn de vi har kontrollert. Likevel mener vi at utvalget i den store sammenheng er representativt, og at funnene våre er overordnede, pålitelige og med stor sannsynlighet gyldige for alle grunnskolene i kommunen.

Bruk av personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og e-postadresse til ansatte i kommunen. 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.

I mappegjennomgangen var alle tiltaksplanene⁸ og evalueringene anonymiserte. Dokumentene ble skrevet ut på papir og gjennomgått i skolenes egne lokaler i Fredrikstad. Revisor fikk med seg dokumentene til kontoret for ekstra gjennomganger, og blir destruert i etterkant av revisjonsprosessen.

⁸ I lover og veiledere på området kalles en slik plan for en tiltaksplan. Samtidig har skolene en aktivitetsplikt, som skal følges opp med en plan. Fredrikstad kommune har valgt å kalle planen for en aktivitetsplan. I det følgende vil vi bruke begge begrepene alt ettersom vi viser til veiledere ol., eller kommunens egne dokumenter. Men begge begrepene viser altså til det samme.

4 VOLD OG TRUSLER I SKOLEN

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

4.1 Innledning

Siden dette er en deskriptiv problemstilling, har vi ikke fastsatt revisjonskriterier. For å skaffe til veie et datagrunnlag som kan svare på problemstillingen, har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant skolens ansatte i Fredrikstad kommune. Gjennom undersøkelsen vil vi å kartlegge omfanget av trusler og vold mot ansatte i Fredrikstad kommunes grunnskoler. I tillegg har vi intervjuet kommunens forebyggende enhet i politiet, samt kommunens SLT-koordinator, for å få deres bilde av situasjonen. Vi begynner dette kapitlet med å redegjøre for disse intervjuene.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Politiets perspektiv

Revisjonen avholdt et intervju med forebyggende enhet i politiet i april 2025. Vi ønsket å intervju forebyggende enhet for å få deres perspektiv på omfanget av vold og trusler generelt blant unge i kommunen. Vi ønsket også å høre deres formening om samarbeidet med skolene og andre instanser i kommunen, når det gjelder vold og trusler blant unge, og vi spurte om de hadde eventuelle tanker angående skolens arbeid på området.

Først i intervjuet viste forebyggende enhet fram statistikk for de siste fem årene over utviklingen av vold begått av unge under 18 år i kommunen. I 2020 var det i underkant av 60 registrerte anmeldte straffesaker av unge under 18 år. I 2024 var det 90 registrerte anmeldte straffesaker av unge under 18 år. Det er altså en markant økning av disse anmeldte straffesakene. Forebyggende enhet opplever at det er en klar stigning av vold begått av unge under 18 år. Samtidig er det også mange hendelser som ikke blir anmeldte og registrerte.

Av 90 registrerte anmeldte straffesaker av unge under 18 år i 2024 er det 68 unike gjerningspersoner. Det er 16 jenter og 51 gutter. 6 av de unge har 3 eller flere voldsforhold i 2024. 37,5 prosent av straffesakene er begått av personer under 15 år på gjerningstidspunktet. Forebyggende enhet ser at det er en tendens at gjerningspersonene på området blir yngre og yngre. De opplever også at voldsbruken er mer alvorlig, når den først blir utøvet. Samtidig skal det mindre til for å ty til vold. Vold og trusler blant unge under 18 år forekommer imidlertid ikke nødvendigvis på skolene, men etter skolen. Konsekvensen av volden er også annerledes i dag enn tidligere. Volden i dag kan bli filmet og spredd, enten blant vennegjengen eller på sosiale medier. Hendelser som blir filmet trenger ikke alltid handle om direkte vold, men om å ville ydmyke og nedverdige offeret. Et eksempel kan være at en gjerningsperson får et offer til å kysse skoene sine mens det blir filmet, for så å spre det på sosiale medier. Sosiale medier er derfor en utfordring. I tillegg er ungdommene og andre i miljøet bevisste på den kriminelle lavalder. Unge kan bli brukt for å begå kriminalitet, fordi de involverte vet de yngste ikke vil bli straffet for det.

Forebyggende enhet forklarte videre at de opplever mer bæring av kniv blant yngre under 18 år. Det at flere bærer kniv, betyr imidlertid ikke at flere bruker kniv for å begå vold, men at kniven brukes for å true eller heve egen status i miljøet. Forebyggende enhet vet at det har vært noen tilfeller med kniv på skoler, men det har vært få slike tilfeller. Hvis en elev, eller andre, har med kniv på skolen, vil politiet få vite om det, og de vil komme til skolen og undersøke saken.

På grunn av nylige hendelser i kommunen, samt omkringliggende kommuner den siste tiden, med trusler om skoleskyting, spurte vi forebyggende enhet om deres syn på saken. De informerte om at de har en

rutine for eventuell skoleskyting. Hendelsene den siste tiden opplever de som en slags trend som spredde seg på sosiale medier. For cirka 10 år siden hadde politiet i kommunen et prosjekt på skoleskyting, hvor det blant annet ble avholdt møte med skolene i kommunen. Politiet informerte skolene om flere ting, for eksempel at de måtte utarbeide callingssystemer, kart for oppmøte ved en trusselsituasjon og lignende. Ansvar for å holde rutinen oppdatert og kjent hos skolene, er det skolene selv som har. Den gangen leverte skolene en plan som ligger hos operasjonssentralen i politiet, hvor en eventuell melding om skoleskyting vil komme inn. Kommer det inn en slik melding, vet politiet nøyaktig hva de skal gjøre, og de er godt forberedt på en slik situasjon. Forebyggende enhet mener det kan være en idé at skolene har dette som tema innimellom, i forbindelse med nyansettelser og lignende.

På spørsmålet om hva politiets oppgaver er knyttet til vold og trusler mot ansatte og elever på skolene, svarte forebyggende enhet at de ikke har noen spesifikk rolle opp mot skolene. Det er når saker eventuelt blir anmeldt at de hovedsakelig kommer inn. De kan også komme inn i saker som ikke blir anmeldt. Da vil det handle om forebygging, og ikke en straffesak. Det blir ikke automatisk en straffesak hvis vold er involvert. Dette kan i aktuelle tilfeller drøftes med de involverte, skole og foreldre. Forebyggende enhet opplever at deres samarbeid og arbeidsforhold opp mot skolene i kommunen er godt. De kan heller oppleve utfordringer i samarbeidet med foreldrene til gjerningspersoner.

Forebyggende enhet opplyste videre om at de har ingen løpende kontakt med barneskolene i kommunen. I all hovedsak er hendelser knyttet til vold og trusler som forekommer på barneskoler av en slik art at det er andre instanser i kommunen som blir knyttet på disse sakene. Det vil ikke være riktig bruk av forebyggende enhets ressurser å bli involvert i hendelser knyttet til slag, spark, verbale trusler og lignende fra barneskoleelever.

Forebyggende enhet fortalte at de har deltatt i tverrfaglige møter med kommunen hvor skolesektoren også har deltatt. I møtene kan saker bli drøftet anonymt. Møtene handler også om å bygge tverrfaglig kontakt blant instansene i kommunen. I møtene er det representanter fra blant annet PPT, barnevern, politi, helsesykepleier og miljøarbeider, rektor og inspektør på skolen.

Forebyggende enhet informerte videre om at de har et veldig tett samarbeid med SLT-koordinatoren i kommunen. Samarbeidet med SLT-koordinator opplever de som svært godt. De har også samarbeidsmøter med instanser i kommunen, som for eksempel BUF-hjelpe (barne-, ungdom- og familiehjelpe), barnevernet og kommuneoverlege. Forebyggende enhet opplever at de er med på de møtene de har behov for å være med på. Forebyggende enhet vet også at ved behov, vil de nødvendige instansene i kommunen stille opp, inkludert skoleledelsen.

Forebyggende enhet avholder også foredrag for elever og foreldre på ungdomsskolene. Det er mange skoler som ønsker at forebyggende enhet skal gjennomføre slike foredrag hos dem, men de må tidvis begrense antallet foredrag på bakgrunn av ressursmessige årsaker. Uten at de opplever at dette er en særlig utfordring på området sett opp mot skolene per i dag, forteller forebyggende enhet at det alltid er ønskelig med flere ansatte i enheten, slik at de kunne vært enda mer til stede, både i skolene, men også i ungdomsklubber og lignende, samt i bybildet generelt, både med uniform og i sivil. Med mer ressurser kunne de også vært enda raskere på ved behov.

Forebyggende enhet opplever at skolene gjør mye på området for vold og trusler mot ansatte, og at skolene stiller opp ved eventuelle oppfølgingstiltak. I møter med skolene kan for eksempel skillet mellom en anmeldelse, og hva som heller bør bli et forebyggende tiltak, bli drøftet. Samarbeidsklimaet blant de involverte er godt, men forebyggende enhet opplever også at skolene har mistet en del ressurser de siste årene, og de tenker det hadde vært klokt at det sosiale arbeidet i skolene styrkes.

Forebyggende enhet opplever videre at skolene ofte håndterer hendelser helt fint selv. Hvis det skjer noe alvorlig og/eller akutt på en skole, kommer selvsagt politiet til skolen. Samarbeidet og rutineene på systemnivå mellom forebyggende enhet og skolene er godt. Ifølge forebyggende enhet ligger ikke utfordringer i kommunens ungdomsmiljø verken på systemnivå eller på samarbeidet mellom instansene. Utfordringene til enkelte ungdommer har heller veldig sammensatte årsaker, og de kan skyldes en rekke forhold, forklarte de.

4.2.2 SLT-koordinators perspektiv

Ifølge SLT-koordinator, kan det fort bli mye snakk om «harde» og umiddelbare tiltak når det gjelder tematikken vold og trusler i grunnskolen. Koordinatoren mener imidlertid det er viktig å forstå at mye av denne problematikken handler om å forsterke arbeidet som gjøres i klassen, og at skolene skaper trivsel og trygghet for elevene. I en kommune som Fredrikstad med 30 skoler, er dette noe som må jobbes med hele tiden. Koordinatorens opplevelse var at skolene i kommunen hadde god kontroll på området, selv om det generelt sett alltid kan være muligheter for forbedringer. Han forklarte også at det etter hans mening er en litt endimensjonal diskusjon i media knyttet til temaet om vold og trusler mot ansatte i skolene, med for mye søkelys på enkelthendelser. I skolehverdagen ligger heller den store belastningen for skoleansatte i at noen elever bruker vold over tid. Dette gjelder elever som strever mye, og volden de utøver er som oftest et symptom på bakenforliggende forhold. SLT-koordinator fortalte at han tilhører den delen av fagmiljøet som legger vekt på det psykososiale perspektivet. Han opplever ikke motstand mot det psykososiale perspektivet i arbeidet sitt, men han mener det kan føre til frustrasjon blant noen ansatte og foreldre hvis tiltakene ikke handler om tydeligere grensesetting for elever som utøver vold, trusler og lignende. En metodikk han mener fungerer bedre enn snevrere grenser og «hardere» tiltak, er gjenopprettende prosesser. Disse prosessene handler om at et konfliktråd eller lignende kommer inn i sakene utenfra. Dette blir ofte ansett som en «myk» konsekvens, siden man her «bare prater med hverandre». Men det er ofte slike «myke» tiltak som er de mest krevende for både ungdommene som har utført vold og trusler, samt deres foreldre. Dermed er disse prosessene i realiteten kanskje de «hardeste», mente SLT-koordinatoren. På ungdomsskolen er elevene store nok til å håndtere denne typen prosesser. I tillegg opptre lærerne som konfliktlødere hele tiden, forklarte han.

SLT-koordinator fortalte videre at skolene er flinke til å fange opp problemer, men at det kan være større utfordringer i overgangen til eksterne støttetjenester, for eksempel fra BUF-hjelpe, barnevernet, PPT eller lignende. Det kan også være en del ventetid hos slike instanser, noe som spesielt er uheldig når ungdom er i en eskalerende situasjon som utvikler seg til økt voldsbruk. Det kan være et tungt system med lange frister i disse instansene. Likevel mente han at det i flere tilfeller settes inn tiltak raskt. Støttetjenestene er også avhengig av samtykke og samarbeid med foreldrene og barnet selv, som kan være vanskelig å få til. Kommunen jobber for tiden med å opprettholde en helhetlig tiltakspakke, fra spesialpedagoger og individuell tilrettelagt opplæring til muligheter for å la elever være andre steder enn i klasserommet. Det har vært flere gode arenaer her tidligere, men det har vært en vridning i retning av at flest mulig elever nå skal bli integrert i vanlig skole. Når institusjoner på dette området ble lagt ned, og skolene overtok disse elevene, førte det til at de som hadde nytte av andre tilbud, ikke fungerte i skolene. Tanken om å inkludere flest mulig elever i den vanlige klassen er god, og stort sett er det mulig, men det er likevel en liten gruppe barn man må finne en løsning for hvordan man skal tilrettelegge. Strukturene og systemer i skolen kan gjøre dette litt lite fleksibelt, og det kan gå utover de andre elevene. Tiltak og eksterne tilbud er også dyre, fordi de ofte forutsetter egne lokaler og høy voksentetthet.

4.2.3 Beskrivelse av spørreundersøkelsens datagrunnlag

I resten av dette kapitlet vil vi redegjøre for de viktigste svarene i spørreundersøkelsen for å forsøke å gi en beskrivelse av skoleansattes opplevelser på området.

Av de totalt 617 respondentene, som utgjør en svarprosent på 42, arbeider det store flertallet som pedagogisk ansatte i stillinger som lærere, adjunkter og lærere. Punktlisten under viser prosentandelen av respondentenes stillinger:

- 62,5 % var lærere, adjunkter ol.
- 17,4 % var assistenter, barne- og ungdomsarbeidere, miljøarbeidere ol.
- 10,7 % var rektorer, assisterende rektorer og avdelingsledere.
- 4,5 % var rådgivere/sosiallærere eller undervisningsinspektører.
- 4,9 % var kontorarbeidere, helsepersonell, renholdere ol.

85, 2 % av respondentene oppga at de arbeider i heltidsstilling.

Svarene viser at respondentene er forholdsvis jevnt fordelt mellom de ulike klassetrinnene:

Arbeidssted	Prosentandel
1.–4. trinn	30,6 %
5.–7. trinn	25,5 %
8.–10. trinn	27,0 %
SFO	5,0 %
Annet	11,9 %

Aldersfordelingen er noe ujevn blant de 617 respondentene, med noe få unge ansatte, og en viss overvekt av eldre ansatte:

Alder	Prosentandel
Under 35 år	19,2 %
35–49 år	35,6 %
50 år og eldre	45,2 %

Kjønnsfordelingen blant de som besvarte spørreundersøkelsen viser at 72,7 % av respondentene var kvinner og 27,3 % av respondentene var menn.

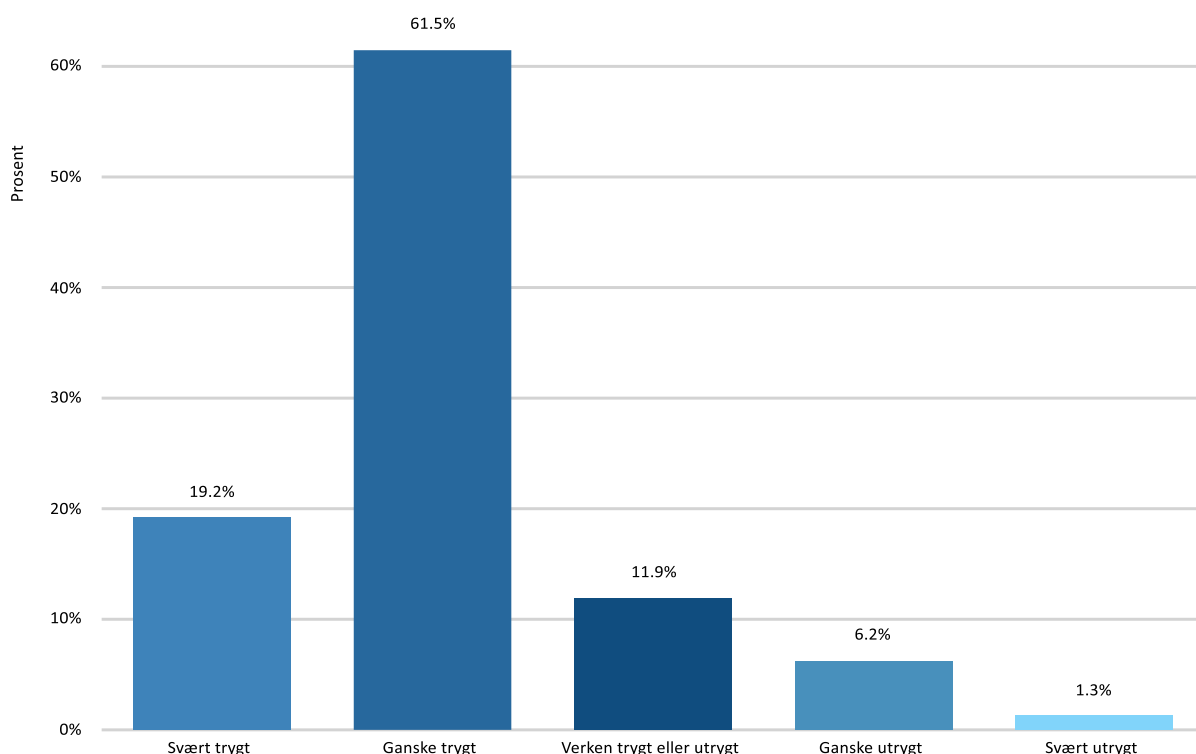
Ifølge dokumentasjon mottatt fra kommunen er den faktiske alder- og kjønnsfordeling i skolene som følger:

Antall ansatte i grunnskolen i Fredrikstad	1325	
Antall kvinner	984	74,3 %
Antall menn	342	25,8 %
Under 35 år	276	20,8 %
35–49 år	471	35,5 %
50 år og eldre	578	43,6 %

Som vi ser, sammenfaller fordelingen av respondentenes alder og kjønn godt med den faktiske alders- og kjønnsfordelingen i skolen.

4.2.4 Opplevelser av trusler og vold

Som vi ser i figur 1 under opplevde 6,2 % av 615 respondenter som svarte på spørsmålet arbeidsmiljøet generelt som ganske utrygt. 6,2 % av 615 tilsvarer 38 personer. Samtidig var det 1,3 % som svarte at de opplevde arbeidsmiljøet generelt som svært utrygt. Dette tilsvarer 8 personer. Den største majoriteten av respondentene svarte at de opplevde arbeidsmiljøet generelt som ganske trygt og svært trygt. 61,5 %, som tilsvarer 378 personer, opplevde arbeidsmiljøet generelt som ganske trygt, mens 19,2 %, som tilsvarer 118 personer, opplevde arbeidsmiljøet generelt som svært trygt.



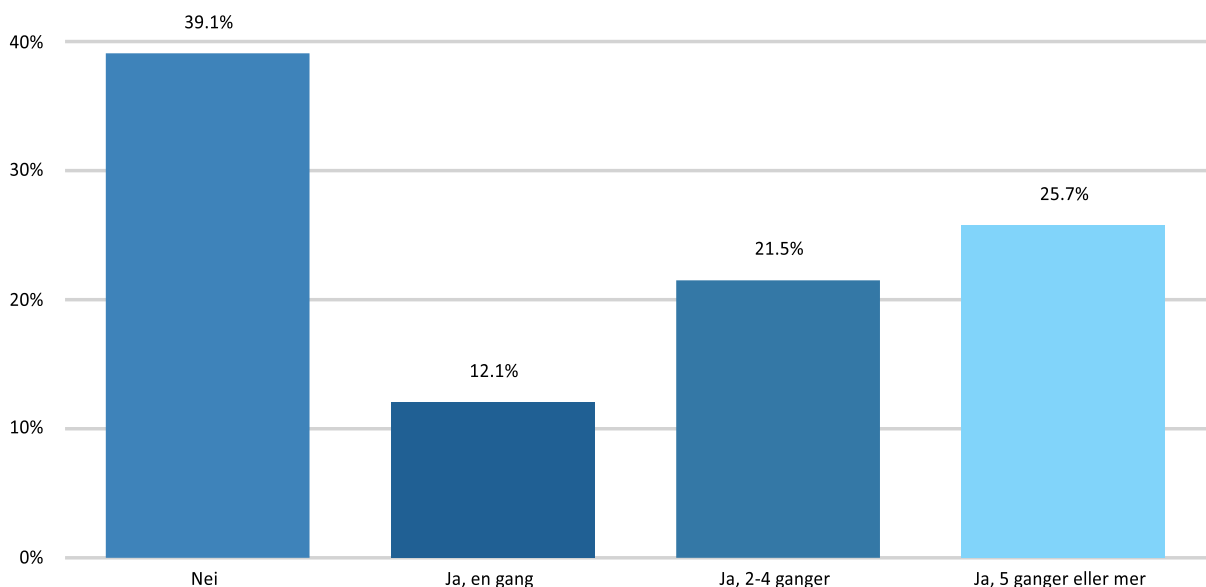
Figur 1: Hvor trygt eller utrygt mener du arbeidsmiljøet generelt er for deg selv og dine kolleger? N=615.

I undersøkelsen «Lærernes arbeidsmiljø» utført av Respons analyse for Utdanningsforbundet i perioden 15. mars til 5. april 2024,⁹ kom det fram følgende på 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.

⁹ 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](#).

Figur 2 under viser svarene på spørsmålet om respondenten har blitt utsatt for vold, trusler eller trakasseringer de siste 12 månedene. Til sammen svarte 59,3 % av de ansatte at de minst én gang har opplevd å bli utsatt for vold, trusler eller trakassering. 12,1 % svarte 1 gang, 21,5 % svarte 2-4 ganger og 25,7 % svarte 5 ganger eller mer. En av fire respondenter har altså opplevd vold, trusler eller trakasseringer de siste 12 månedene 5 ganger eller mer. 1,6 % svarte «vet ikke» på dette spørsmålet.



Figur 2: Hvis du tenker tilbake på de siste 12 månedene, har du som ansatt blitt utsatt for vold, trusler eller trakasseringer? N=614.

I undersøkelsen «Lærernes arbeidsmiljø» utført av Respons analyse for Utdanningsforbundet kom det fram følgende på dette spørsmålet:

- Nei 53 %
- Ja, en gang 15 %
- Ja, 2-4 ganger 19 %
- Ja, 5 ganger eller mer 13 %
- Vet ikke 1 %.

364 respondenter som hadde oppgitt å ha opplevd vold/trusler svarte på det neste spørsmålet. Dette spørsmålet handlet 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 (95,6%) svarte at det er enkeltelever som står bak. Imidlertid kom det også frem av tallene at 9,3 % rapporterte at grupper av elever sto bak. Videre svarte 6,9 % at foreldre eller foresatte hadde vært utøvere av slike handlinger.

På spørsmål om hvor alvorlig respondentene vurderer truslene/trakasseringen svarte 7,4 % av 363 respondenter at de vurderte dem som svært alvorlige, mens 39,1 % vurderte dem som ganske alvorlige. Litt i overkant av halvparten oppfattet truslene som mindre alvorlige (45,7%) eller ikke alvorlige (6,6%).

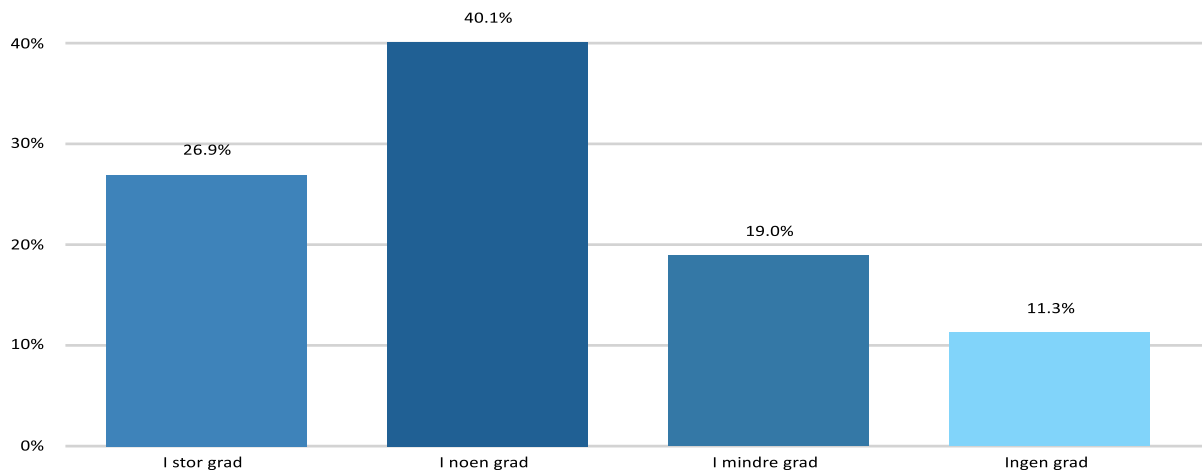
Respondentene ble også bedt om å anslå hvor mange ganger i løpet av de siste 12 månedene de som ansatte hadde vært nødt til å gripe inn fysisk i voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever det siste året. Totalt oppga 61,4 % av respondentene at de hadde vært nødt til å gripe inn fysisk minst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

- 15,2 % å ha grepet inn en gang.
- 28,9 % å ha grepet inn mellom 2 og 4 ganger.
- 17,3 % å ha grepet inn 5 ganger eller mer.

Nesten halvparten (46,2 %) 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 (36,9 %) av respondentene svarte at de ikke har måttet gripe inn i slike situasjoner de siste 12 månedene. 1,8 % svarte «vet ikke» på dette spørsmålet. På dette spørsmålet svarte totalt 613 respondenter.

4.2.5 Oppfølging i etterkant av trusler og vold

Respondentene ble bedt om å vurdere i hvilken grad de fikk tilstrekkelig hjelp til å håndtere situasjoner med trusler og vold. Figur 3 viser at 67 % av respondentene svarte at de fikk dette i stor grad (26,9 %) eller i noen grad (40,1 %). 19 % svarte at de i mindre grad fikk tilstrekkelig hjelp, mens 11,3 % svarte at de ikke fikk hjelp i noen grad. På dette spørsmålet svarte 2,7 % «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=364.

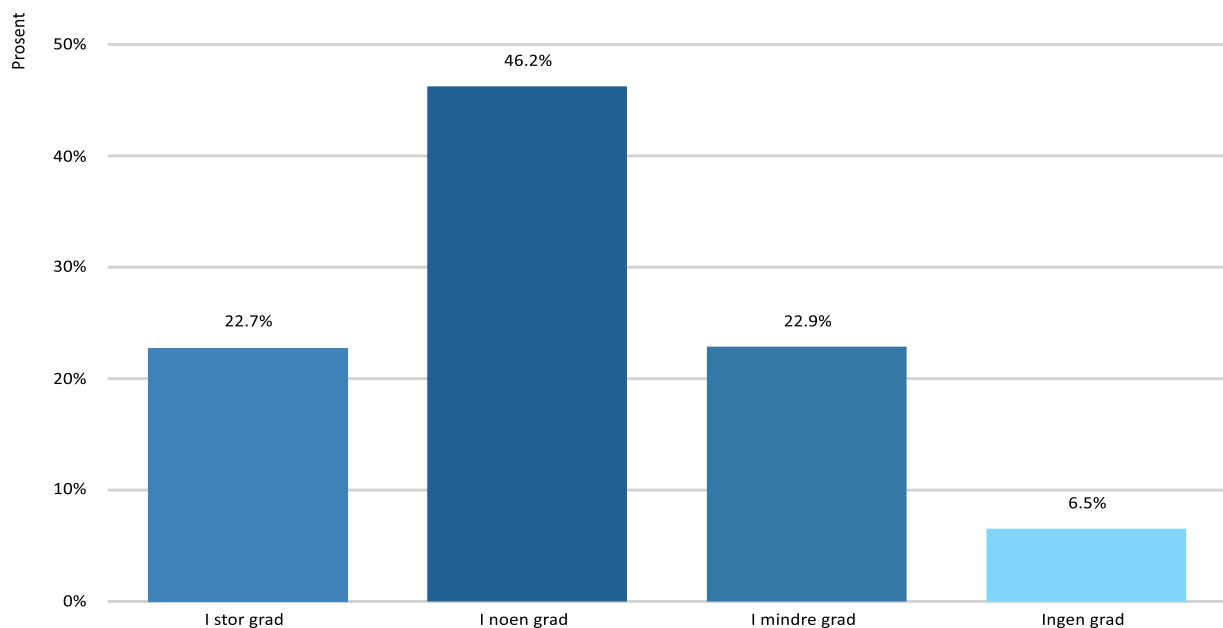
Spørsmål 11 og 12 i spørreundersøkelsen handlet om graden av støtte de ansatte opplevde å motta etter å ha vært involvert i en uønsket hendelse, samt hvem som ga denne støtten. På spørsmål 11: «i hvilken grad fikk du tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant?» svarte 57,3 % av respondentene at de «i stor grad» eller «i noen grad» opplevde å få hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant. 44,7 % rapporterte at de fikk hjelp «i mindre grad» eller «ingen grad». 2,8 % av 361 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 81,7 % av 350 respondenter oppga å ha mottatt hjelp fra kolleger. Videre fremgår det at 46,3 % fikk støtte fra skoleledelsen.

4.2.6 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 22,7 % av respondentene mente

de trengte dette i stor grad, mens 46,2 % ga uttrykk for at de hadde behov for opplæring i noen grad. Til sammen mente altså 68,9 % av respondentene at de hadde behov for opplæring på området. 22,9 % mente de trengte slik opplæring i mindre grad, mens 6,5 % 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=612.

Revisjonen spurte også om respondentene hadde fått tilstrekkelig opplæring i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering. Til dette svarte 18,6 % av 613 respondenter ja. 49,6 % svarte delvis, mens 30,3 % 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 43,1 % at det blir gjennomført praktiske øvelser, mens 47 % svarte at *ikke* blir gjennomført praktiske øvelser. 10 % svarte at de ikke visste om dette blir gjort. 613 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. 221 respondenter ga en slik kort beskrivelse. En stor gjenganger i beskrivelsene var at TROLD-veiledere har hatt en form for gjennomgang ved skolene. En del beskrev at de hadde hatt øvelser i ulike grep hvis det blir nødvendig å holde fast elever og/eller håndtere fysisk utagerende elever. Noen få beskrev øvelser i deeskalering, altså hvordan det kan være klokt å stå, hvilke håndbevegelser som bør gjøres og det å bli bevisst på eget kroppsspråk, hvis situasjonen krevde det.

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 82,8 % at det i stor eller noen grad var en kultur for å snakke om det å bli utsatt for vold, trusler eller trakassering. 13,2 % mente det i mindre grad var en slik kultur på skolen, og 1,6 % opplevde ikke at det var en kultur for dette i det hele tatt. 2,3 % svarte «vet ikke». 613 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.» 614 ansatte svarte på dette spørsmålet. Totalt 47,5 % av respondentene var enige i påstanden,

enten helt (11,9 %) eller delvis (35,7 %). Nesten halvparten (47,1 %) var uenige, hvorav 23,5 % var delvis uenige og 23,6 % var helt uenige. 5,4 % 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. 613 respondenter svarte på dette spørsmålet. Totalt 50,1 % av respondentene oppga at det finnes et støtteapparat, men at kvaliteten på apparatet varierer. 10,8 % mente det fungerte godt. 25,8 % mente det fungerte noenlunde greit, mens 13,5 % svarte at støtteapparatet ikke fungerer som det burde. 27,9 % oppga at det ikke finnes et støtteapparat på deres skole. 22 % 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 615 respondenter var det under halvparten (41,3%) som kjente til denne lovparagrafen fra før.

På spørsmålet «Kjenner du til hvordan du skal varsle og eller rapportere vold, trusler eller trakassering?», svarte 66,9 % av 616 respondenter at de hadde kjennskap til det, mens 28,6 % svarte de hadde delvis kjennskap. Kun 4,1 % svarte nei på dette spørsmålet.

4.3 Konklusjon

Statistisk sett har det vært en markant økning av anmeldte straffesaker av unge under 18 år i kommunen. I 2020 var det i underkant av 60 registrerte anmeldte straffesaker av unge under 18 år. I 2024 var det 90 registrerte anmeldte straffesaker av unge under 18 år. Av disse 90 straffesakene er det 68 unike gjerningspersoner. Forebyggende enhet opplever også en tendens om at gjerningspersonene blir yngre og yngre. De opplever også at voldsbruken er mer alvorlig, når den først blir utøvet, samtidig som det skal mindre til for å ty til vold. Vold og trusler blant unge under 18 år forekommer imidlertid ikke nødvendigvis på skolene, men etter skolen, ifølge forebyggende enhet.

Ifølge SLT-koordinator i kommunen er skolene flinke til å fange opp problemer, men at det kan være større utfordringer i overgangen til eksterne støttetjenester, for eksempel fra BUF-hjelpe, barnevernet, PPT eller lignende. Det kan også være en del ventetid hos slike instanser. Støttetjenestene er også avhengig av samtykke og samarbeid med foreldrene og barnet selv, som kan være vanskelig å få til. Koordinatoren mener at tanken om å inkludere flest mulig elever i den vanlige klassen er god, og stort sett mulig, men at det er en liten gruppe barn man må finne en løsning på for hvordan man skal tilrettelegge. Kommunen jobber for tiden med å opprettholde en helhetlig tiltakspakke, fra spesialpedagoger og individuell tilrettelagt opplæring til muligheter for å la elever være andre steder enn i klasserommet.

De aller fleste respondentene i vår spørreundersøkelse opplevde arbeidsmiljøet generelt som ganske trygt og svært trygt. 61,5 %, opplevde arbeidsmiljøet generelt som ganske trygt, mens 19,2 % opplevde arbeidsmiljøet generelt som svært trygt. Likevel svarte hele 59,3 % av respondentene at de minst én gang har opplevd å bli utsatt for vold, trusler eller trakassering. Samtidig svarte nesten halvparten av respondentene (46,2 %) at de har måttet håndtere voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever flere ganger (to ganger eller mer) det siste året. I overkant av en tredjedel (36,9 %) av respondentene svarte at de ikke har måttet gripe inn i slike situasjoner det siste året. Av de respondentene som hadde opplevd å bli utsatt for vold, trusler eller trakassering, svarte 7,4 % at de vurderte dem som svært alvorlige, mens 39,1 % vurderte dem som ganske alvorlige. Litt i overkant av halvparten oppfattet truslene som mindre alvorlige (45,7%) eller ikke alvorlige (6,6%).

Ut fra det ovennevnte er det vår konklusjon at skolens ansatte i kommunen er i en utsatt posisjon når det gjelder vold, trusler eller trakassering. En relativt stor andel ansatte opplever vold, trusler eller trakassering. Omfanget av dette mot ansatte er en utfordring for kommunens skoler, og problemet synes å være økende.

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

Komplett 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

Fredrikstad kommune begynte et arbeid for å forebygge og håndtere vold og trusler mot ansatte i kommunen i 2019. I saksdokumentene for sak 21/22, behandlet i arbeidsmiljøutvalget 21.03.2022, blir det opplyst om at det 1. januar 2017 kom nye bestemmelser om forebygging av vold og trusler på arbeidsplassen. Bestemmelsene var hjemlet i forskrift om utførelse av arbeid, kapittel 23A – Arbeid som kan medføre fare for å bli utsatt for vold og trussel om vold. Forskriften pålegger arbeidsgiver å gjøre en risikovurdering av fare for å bli utsatt for vold og trusler, og sørge for nødvendig opplæring og øvelse i å forebygge og håndtere volds- og trusselsituasjoner. Arbeidsgiver skal iverksette nødvendige tiltak mot volds- eller trusselsituasjoner i henhold til risikovurderingen, og følge opp arbeidstakere som har blitt utsatt for vold og trussel om vold. Ifølge forskrift om organisering, ledelse og medvirkning skal arbeidet planlegges, organiseres og gjennomføres.

Videre i saksdokumentene blir det i skrevet at behovet for en ny veileder for håndtering av vold og trusler fra pårørende, foresatte eller mindreårige, sett i lys av samfunnsutviklingen, kom i sak 9/19 til AMU 06.03.2019. Her vedtok AMU:

- Det nedsettes en arbeidsgruppe med representanter fra alle seksjonene, HR med bistand fra BHT for kartlegging av seksjonenes utfordringer i håndtering av trusler og vold.
- Revidere overordnede prosedyrer for håndtering av trusler og vold i tråd med samfunnsutviklingen og organisasjonens behov. Revitalisere linjen.
- Opprettholde kommunens internopplæring i håndtering av trusler og vold med etablering av egne trusler og vold veiledere i virksomhetene og tilpasse opplæringen til seksjonenes behov.

I saksdokumentene blir det også informert om at Fredrikstad kommune har utviklet et opplæringstilbud i håndtering av trusler og vold (TROLDT), med hensikt å lære opp veiledere på arbeidsplassene. I tillegg ble en veileder på området utviklet av en arbeidsgruppe bestående av blant annet rektor Årum barne-skole, tillitsvalgt fagforbundet, tillitsvalgt utdanningsforbundet og rådgiver fra bedriftshelsetjenesten med spesialkompetanse i arbeidsfeltet vold og trusler. Veilederens navn er «Veileder i håndtering av vold og trusler for Fredrikstad kommune.» Veilederen ble utarbeidet etter et uttalt behov i organisasjonen for å forstå helheten i arbeidet med trusler og vold.

I dokumentet «Veileder i Håndtering av vold og trusler for Fredrikstad kommune», blir det opplyst om at veilederen er kommunens overordnede dokument i det systematiske arbeidet med å forebygge og sikre god håndtering av vold og trusler mot ansatte. Veilederen skal sikre ansatte som utsettes for vold og trusler lik og god oppfølging, og den gjelder for alle enheter og virksomheter i kommunen. Veilederen er altså overordnet, og ikke spesifikt utformet for kommunens skoler. I veilederen blir det informert om at hver enkelt virksomhet skal beskrive sitt arbeid for å forebygge trusler og vold, og at arbeidsgiver skal sørge for nødvendig planverk på området. Det blir vist til at Fredrikstad kommune har utarbeidet overordnede rutiner for vold- og trusselsituasjoner, og disse prosedyrene skal danne grunnlag for planverk og rutiner tilpasset den enkelte virksomhet.

I veilederen blir det også opplyst at arbeidsgivere i virksomhetene skal sørge for at alle arbeidstakere får den opplæring, øvelse og instruksjon som er nødvendig med hensyn til å håndtere trusler og vold. Arbeidsmiljøutvalget har vedtatt at alle virksomheter i Fredrikstad kommune skal ha sin egen HMS-gruppe. HMS-gruppene er et samarbeidsorgan for alt HMS-arbeid i en virksomhet. Tillitsvalgte i virksomhetene skal bidra til å ivareta medlemmenes rettigheter og plikter i henhold til lov og avtaleverk. De er også viktige samarbeidspartnere i det systematiske arbeidet med å forebygge vold og trusler.

Det blir også skrevet i veilederen at den er begrenset til det systematiske HMS-arbeidet rundt vold og trusler, og at fagspesifikt arbeid og rutiner i ulike seksjoner og etater ikke er omfattet. Under intervjuet med revisjonen fortalte kommunalsjef skole at skoleeier har skriftliggjort overordnede mål for helse, miljø og sikkerhet som er felles for grunnskolene i kommunen. I tillegg definerer hver skole sine egne mål. Det har imidlertid blitt utført en revidering av disse målene i forbindelse med at Statsforvalteren nylig har hatt tilsyn på området, informerte kommunalsjef skole. Kommunen har samarbeidet med tilsynet om å oppdatere og forbedre rutinene, for eksempel ved å tydeliggjøre målene for helse-, miljø- og sikkerhet. Tilsynsmyndighet i kommunen ønsket at kommunen skulle ta i bruk en matrise som de hadde utviklet. I samarbeid med tilsynet ble det utarbeidet et hoveddokument for HMS-arbeidet, i tillegg til matrisen, som skolene skal tilpasse sine egne forhold og fylle ut i mer detalj. Det vil si at de skal etablere egne mål og beskrive sin egen internkontroll. Det var 20 % av skolene som blir plukket ut til dette tilsynet. De resterende skolene må derfor fylle ut planen i løpet av 2025.

I dokumentet «Plan for samarbeid med Bedriftshelsetjenesten» blir det skrevet at den enkelte virksomhet og den enkelte arbeidsplass skal kartlegge sitt arbeidsmiljø og vurdere hvilke risikoforhold de har og hvilke forebyggende tiltak de skal arbeide med i planperioden. Plan for samarbeid er en del av enhetens systematiske HMS-arbeid. Ifølge dokumentet har alle arbeidsplasser forhold i arbeidsmiljøet som kan føre til at ansatte får helseplager og skader. For å sikre at ingen blir skadet eller syke av jobben, skal alle disse forholdene kartlegges, risikovurderes, forebygges og følges opp. Det er arbeidsgiver som har ansvar for at:

- arbeidsmiljøet er fullt forsvarlig
- arbeidsmiljøet kartlegges og risikovurderes
- medvirkning ivaretas, gjennom bruk av *HMS grupper (inkludert vernetjenesten og tillitsvalgte)*
- nødvendig fagkompetanse brukes, for eksempel BHT
- nødvendige tiltak settes inn for å redusere risikoen
- effekten av tiltakene følges opp.

I «Veileder i Håndtering av vold og trusler for Fredrikstad kommune» blir det videre beskrevet at Fredrikstad kommune gir systematisk undervisning til TROLD-veiledere i virksomheter og avdelinger med risiko for vold og trusler. Virksomheter med risiko for vold og trusler skal ha TROLD-veiledere. Dette er ansatte som skal samarbeide med leder og drive med internundervisning på eget arbeidssted. Veilederne gjennomgår et tredagers kurs for å utdanne seg til å jobbe/undervise i vold og trusler på eget arbeidssted. Det som står skrevet om TROLD-veiledere i denne veilederen gjelder altså for alle enheter og kommunale virksomheter i kommunen, og retter seg ikke spesifikt til TROLD-veiledere i skolene.

Ifølge veilederen skal TROLD-veilederne være en samarbeidspartner for virksomhetsleder i arbeidet med å forebygge og håndtere vold- og trusselsituasjoner, gjennom å

- bidra til å se og identifisere situasjoner som kan medføre truende og voldelig atferd på arbeidsplassen
- innhente nødvendig informasjon og bidra i utarbeidelsen av prosedyrer
- gi internundervisning for å håndtere vold og trussel situasjonene, i samarbeid med arbeidsgiver
- virksomhetene må selv ha oversikt over sine TROLD-veiledere

Dokumentet «HMS-grupper» er en overordnet rutine som skal sikre en lik måte å organisere og dokumentere HMS-arbeidet på i Fredrikstad kommunes virksomheter. Den beskriver også en del arbeidsoppgaver som er tillagt HMS-gruppen. Rutinen gjelder for alle seksjoner og virksomheter i Fredrikstad kommune. Den refererer til både arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften. Ifølge rutinen skal HMS-

gruppen møtes minst fire ganger i året, men det blir anbefalt å ha månedlige møter. Mal til referater ligger i Elements. Et punkt i rutinen årshjul er at det på hvert møte skal gjennomgås HMS-avvik, og rettes fokus på arbeidsmiljøforbedringer. Et annet punkt er at HMS-arbeidet skal bli evaluert og rapportert årlig i de forskjellige virksomhetenes årsrapport.

I «Kommunedelplan oppvekst 2021-2032» blir det informert om at Fredrikstad kommunes helseoversikt for 2019 viser at kommunen har større utfordringer knyttet til helse og levekår enn landsgjennomsnittet. Forskjellene i levekår øker, og de fordeler seg ulikt i ulike områder i kommunen. Man vet at negative livshendelser ofte henger sammen. Det kan bety at flere barn i kommunen vil ha ustabile familierelasjoner, problemer på skolen og slite psykisk. Utviklingen skaper problemer for framtidige generasjoner ettersom flere vil ha problemer med å hente inn igjen forspranget majoriteten opparbeider seg. Oppvekstplanen har følgende fire mål:

- Barn og unge har en oppvekst som fremmer helse og reduserer sosial ulikhet.
- Barn og unge har kompetanse og ferdigheter til å møte morgendagens samfunn
- Foreldre gir barn og unge en trygg og god oppvekst
- Barn, unge og familier med særlige utfordringer får koordinert støtte og oppfølging

I «Plan for kvalitet i skole og SFO 2023-2027» blir det skrevet at Fredrikstad kommune har tre prioriterte utviklingsområder for skole og SFO:

- Alle elever opplever å være del av et inkluderende fellesskap
- Alle elever får medvirke i egen læring og hverdag
- Alle elever opplever motivasjon, mestring, læring og utvikling

I saksdokumentene i sak 26/24 behandlet i oppvekstutvalget blir det informert om utarbeidelse av ti strakstiltak mot mobbing, trusler og vold i skolen. Ifølge møteprotokoll fra oppvekstutvalget ble de ti strakstiltakene vedtatt den 28.08.2024. I sammendrag av den politiske saken revisjonen har mottatt fra kommunen, ble tiltakene utviklet etter en situasjonsbeskrivelse som viser at andelen ansatte i skolen som opplever å bli utsatt for vold og trusler har økt i omfang. For eksempel viser *Respons Analyses* undersøkelser, gjennomført i 2018 og 2023, en drastisk økning i trusler og trakassering av lærere, der en av tre hadde opplevd trusler og trakassering i 2018, mens i 2023 hadde andelen økt til nesten tre av fire. I samme undersøkelse kommer det fram at i 2018 hadde hver fjerde lærer opplevd å bli utsatt for fysisk skade eller vold en eller flere ganger i løpet av året. I 2023 hadde denne andelen økt til nesten halvparten.

I sammendraget av saksdokumentene i sak 26/24 blir det vist til tall hentet fra Fredrikstad kommunes avvikssystem, som viser at det også i Fredrikstad har vært en markant økning av antall meldte avvik som handler om vold og trusler:

Hendelser delt opp i alvorlighetsgrad			
Årstall	Mindre alvorlig	Alvorlig	Svært alvorlig
2021	101	203	11
2022	110	290	9
2023	271	342	14

Figur 5: Oversikt over hendelsers alvorlighetsgrad.

Som resultat av økningen i antall avvik ble det planlagt å gjennomføre ti tiltak i løpet av høsten 2024 for å bedre situasjonen. Ifølge oppvekstutvalgets vedtak den 28.08.2024 i sak PS 26/24 *Strakstiltak mot mobbing, trusler og vold i skolen* punkt 3, skal kommunedirektøren gi en orientering i maimøtet 2025 om erfaringene og effekten av tiltakene beskrevet i saksfremlegget.

I dokumentet «Ansvar for virksomhetens plikter etter forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler, skolefritidsordninger og lignende - Delegering av oppgaver» blir det opplyst at en eier kan delegere oppgaver for å sikre at internkontrollforskriftens krav oppfylles. Ifølge dokumentet er blant annet følgende oppgaver fordelt til virksomhetsleder på skolene i Fredrikstad:

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering,
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer,
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik,
- dokumentere internkontrollen i den form og det omfang som er nødvendig, og
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Videre blir det skrevet at det er internkontrollsystemet MOAVA som brukes i kommunen. Dette følges opp av kommunalsjef skole. I tillegg blir det opplyst at det er virksomhetsleder ved skolene som er ansvarlige for å legge inn dokumenter som er gjeldende for sine skolars internkontroll.

I intervjuene fortalte samtlige informanter mye om fokus på elevenes helse, miljø og sikkerhet. Langt færre fortalte om et lignende fokus på å skriftliggjøre noe angående mål eller arbeidsmetoder når det gjelder ansattes helse, miljø og sikkerhet i forhold til temaet om vold og trusler mot ansatte. En rektor fortalte imidlertid at dokumenter skolen utarbeidet, som virksomhetsplaner og lignende, var spisset mot de behovene skolen hadde. Mange informanter fortalte noe i samme retning, og at utfordringen med vold og trusler mot ansatte ikke var et stort problem for deres respektive skoler. Derfor var det heller ikke nødvendig å skriftliggjøre mye om tematikken vold og trusler mot ansatte, mente de. I tillegg ble tematikken diskutert på mange faste møter gjennom skoleåret, ifølge mange informanter. Samtlige informanter fortalte også tydelig i intervjuene at det selvsagt var nulltoleranse for vold og trusler fra elever mot ansatte. Samtlige ansatte opplevde også at deres ledere var imøtekomende, og at døren deres alltid var åpen, hvis det var noe de ansatte ønsket å diskutere.

Ansvar, oppgaver og myndighet

Samtlige fire skoler vi har kontrollert har utarbeidet virksomhetsplaner for sine virksomheter. I flere av planene er det kapitler av typen «Slik har vi det», hvor det blir skrevet utfyllende om godt skolemiljø, inkluderende fellesskap og trygghet for elevene. I for eksempel Ambjørnrøds virksomhetsplan «Virksomhetsplan 2024 for Ambjørnrød skole» er det to kapitler som heter «Slik har vi det» og «Slik vil vi ha det». I kapitlet «Slik har vi det» blir det redegjort for blant annet HMS, IA-arbeid og medvirkning. Under punktet om utviklingstrekk blir det beskrevet at skolen ser en økning av elever med behov for spesialundervisning, og økning i behovet for sosial tilrettelegging for flere enkeltelever. I kapitlet «Slik vil vi ha det» blir det beskrevet at i et samfunn hvor det legges økende press på skolen, er ivaretagelse av personalet en viktig oppgave. Skolen har en elevgruppe som trenger stadig større grad av oppdragelse og foresatte som både trenger og ønsker veiledning. Skolens ansatte møter stadig økende krav og forventninger, og da blir det nødvendig å prioritere viktige oppgaver og redusere der de kan. Det er viktig å styrke fellesskapet gjennom sosiale tiltak og det profesjonsfaglige fellesskapet, blir det skrevet.

I innledningen av dokumentet fra Ambjørnrød skole kalt «Informasjon til elever og foresatte skoleåret 2024-2025», blir det skrevet at skolen skal innføre SVAP for mellomtrinnet. SVAP står for Samarbeidsvillig, Vennlig, Arbeidsom og Presis. Hensikten med SVAP er å hjelpe elevene til å utvikle sin sosiale

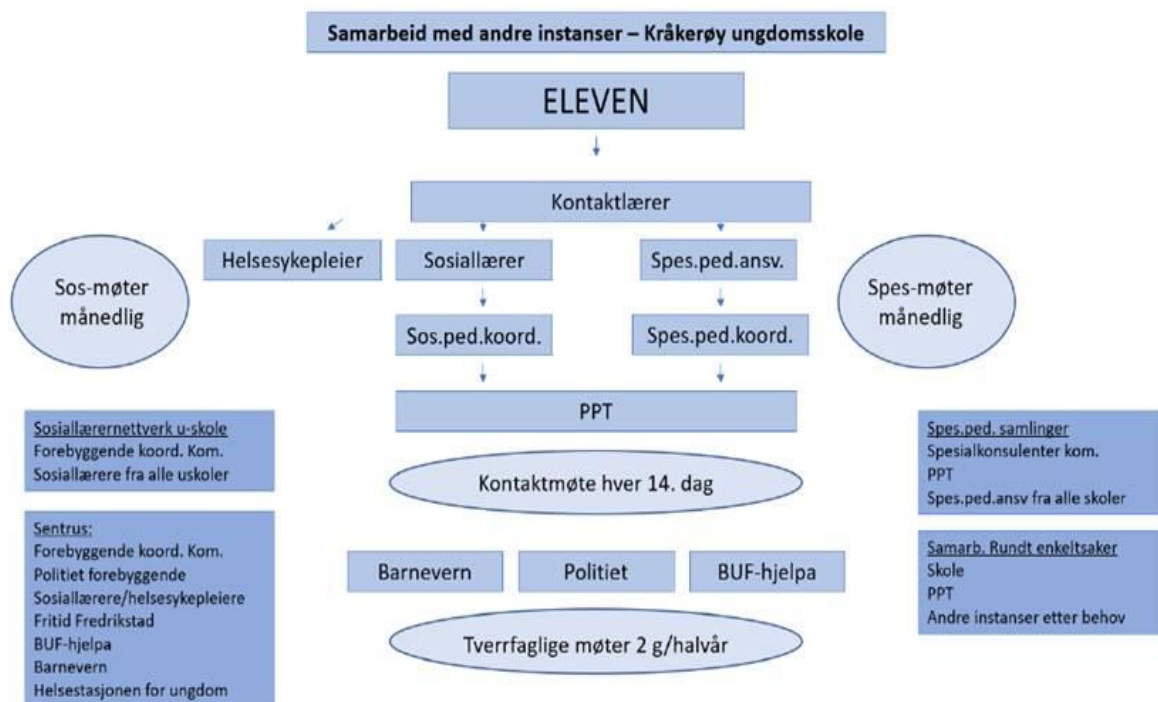
ferdighet og dannelse og at alle skal ha det bra på skolen. Det blir informert om at skolen vil fortsette å jobbe med å få robuste barn slik at de kan mestre hverdagslige utfordringer og være rustet for et ungdoms- og voksenliv som gode samfunnsborgere. I Østfold er det et økende antall unge som faller utenfor skole- og arbeidsliv, og det er viktig å stoppe denne utviklingen.

I samtlige virksomhetsplaner blir det også skrevet om de ansattes arbeidsmiljø. Begbys virksomhetsplan «Virksomhetsplan 2024: For Begby barne- og ungdomsskole» tar for seg temaet over flere sider. For eksempel står det beskrevet at «Det å ha fokus på gode samarbeidsformer påvirker arbeidsmiljøet positivt og bidrar til en større psykologisk trygghet i personalet. Et godt arbeidsmiljø med høy grad av trivsel er viktig på Begby skole.» HMS-gruppens medlemmer og formål blir også beskrevet. Praksis for medarbeidersamtaler blir beskrevet, og det presiseres at ledelsen er opptatt av at deres dører alltid skal være åpne for en prat om det de ansatte har behov for å snakke om. Begby skole har også utarbeidet dokumentet «Skolemiljøplan – Begby skole 2024-25», som omhandler i hovedsak elevenes helse, miljø og sikkerhet, men også indirekte de ansattes helse, miljø og sikkerhet. På lignende måte har Kråkerøy skole utarbeidet dokumentet «Plan for trygt og godt skolemiljø. Kråkerøy ungdomsskole. Skoleåret 2024-2025» som inneholder et omfattende årshjul for skolens arbeid med å skape et trygt skolemiljø. Indirekte blir de ansattes helse, miljø og sikkerhet også drøftet her, for eksempel i første punkt i en liste i årshjulet om hva god oppførsel innebærer, som er at alle elever, lærere og andre ansatte behandler hverandre med respekt.

I det overordnede dokumentet «Ansvar for virksomhetens plikter etter forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler, skolefritidsordninger og lignende - Delegering av oppgaver» blir det vist til forskriften forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Formålet med denne forskriften er å bidra til at miljøet på skoler, skolefritidsordninger og leksehjelpordninger fremmer barns og elevers helse, trivsel, lek og læring, samt at sykdom, skade og alvorlige hendelser forebygges. For eksempel står det i det overordnede dokumentet at teknisk forvaltning har ansvaret for bygningsmessige forhold når det gjelder inneklima. Teknisk forvaltning har også ansvaret for å gjennomføre målinger og dokumentasjon. Eiendomsdrift har ansvaret for driftsmessige forhold, og leder av virksomheten har ansvaret for varsling og avvik. Selv om det selvsagt vil være noe overlapp mellom elevers og ansattes arbeidsmiljø, handler dette dokumentet hovedsakelig om elevenes helse, miljø og sikkerhet. Begby skole har i sin tilpasning av dette dokumentet, for eksempel på punktet om inneklima, tydeliggjort at alle ansatte plikter å melde inn skader på bygg og uteområde som kan være til skade for liv og helse. Det blir også vist til Begbys HMS-kalender. I HMS-kalenderen er det i denne sammenheng et punkt for august hvor det står at de skal gjennomgå plikten til alle ansatte om å melde inn skader på bygg og uteområde som kan være til skade for liv og helse.

Begby har også utarbeidet Excel-dokumentet «Funksjoner», med oversikt over sentrale funksjoner blant ansatte. I tillegg har Begby utarbeidet en egen funksjonsbeskrivelse for teamledere i dokumentet «Funksjonsbeskrivelse teamleder - Begby skole».

Tre av fire skoler har et kart som omhandler elevene, og som viser hvordan skolene følger opp skolemiljø og læringsmiljø. For eksempel har Kråkerøy ungdomsskole følgende kart i dokumentet «Info til elever og foresatte ved nye 8. trinn – før skolestart»:



Figur 5 Kart som viser hvordan Kråkerøy ungdomsskole følger opp skolemiljø og læringsmiljø

Som vi ser viser dette kartet mulige team som kan samles rundt elever ved behov. Kartet er i et skriv som gis elever og foresatte enten ved oppstart i 8. klasse, eller til de som begynner midt i skoleåret. Organisasjonskart eller annen dokumentasjon knyttet til organisering, ansvar og myndighet for de ansattes helse, miljø og sikkerhet, har vi ikke sett i dokumentene.

For å oppsummere dataene vi har samlet i forbindelse med kriteriet om ansvar, oppgaver og myndighet, vil vi peke på at samtlige skoler har utarbeidet dokumenter om og oversikt over elevenes helse, miljø og sikkerhet. Når det gjelder ansattes helse, miljø og sikkerhet, opplever vi at det er noen mangler, som for eksempel en detaljert og oversiktlig dokumentasjon av ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til HMS. En rektor fortalte i intervjuet at selv om de ikke har skriftliggjort dette, går dette igjennom i presentasjonsrunder ved hver skoleoppstart. Videre fortalte rektoren at dette kanskje kunne ha vært nyttig å skriftliggjøre, særlig for nyansatte og vikarer, men at dette ikke er noe som byr på utfordringer i hverdagen. En ansatt på denne skolen fortalte også i intervjuet at skolen ikke har noe skriftlig på området, men at ansvar og myndighet blir redegjort for på blant annet planleggingsdager. Vedkommende ser ikke noe behov for å skriftliggjøre eller tydeliggjøre dette noe mer, siden oversikten finnes i praksis. De nyansatte får også denne informasjonen, mente informanten.

Systematisk overvåkning

Når det gjelder systematisk overvåkning av internkontrollen, fortalte de aller fleste informanter at det er kommunen som står for det overordnede planverket knyttet til vold og trusler mot ansatte. Rektorene fortalte at kommunen kontrollerer at mange av deres oppgaver blir gjort gjennom systemet Moava. For eksempel skal det i systemet kvitteres ut om det blir gjennomgått branninstruks med personalet i august.

Informantene fortalte også om årshjul for HMS-arbeid, og at rutiner på området blir gjennomgått på møter.

Dokumentet «Årsplan for HMS» fra Årum skole viser at de på planleggingsdag i august gjennomgår skolens rutiner for personalet. Rutinene omhandler blant annet avvikssystemet og sikkerhetsrutiner angående trusler og vold mot ansatte. I et møtereferat fra HMS-gruppe på Kråkerøy skole blir det vist til at de gjennomgår HMS-avvik månedlig. Fra Begby skole har vi mottatt en mal for hvordan møtereferater i HMS-gruppen skal skrives, samt en HMS-kalender for skolen. Vi opplever Begby skoles HMS-kalender som særlig bearbeidet og oversiktlig. Den viser for eksempel tydelig at i september er det en gjennomgang og sjekk av vårens tiltaksliste fra internkontroll, i tillegg til at de skal undersøke status i forhold til høstens arbeid med utbedringer. I slutten av september skal de gjennomføre en ny internkontroll, og i november skal resultatene fra internkontrollen analyseres, og tiltak utarbeides. I mars skal det også være internkontroll, og i april skal referat fra vårens internkontroll tas opp, og tiltak drøftes. I starten av skoleåret har de gjennomgang av skolens rutiner, inkludert trusler og vold-tematikk, og i januar har de en TROLD-økt på en planleggingsdag. Samtlige skoler har oversendt oss det overordnede dokumentet «HMS-gruppe» nevnt over, som er utarbeidet av kommunen.

Dokumentanalysen viser at samtlige skoler har årshjul for HMS-arbeid. Ambjørnrød har et dokument, «Internkontroll Ambjørnrød 2024-25», som beskriver hvordan internkontrollen er organisert ved skolen. I dokumentet blir det informert om Moava. I Moava blir rutiner for skole og SFO samlet. Systemet er bygd opp slik at skoleeier legger inn gjøremål som rektorene må kvittere på at blir gjennomført. Det blir registrert i systemet når en oppgave er gjennomført av rektor. Ved oppstarten av hvert skoleår blir rutinene gjennomgått med alle ansatte. Rutinene er også samlet i egen perm. Alle ansatte må kvittere på at de har satt seg godt inn i rutinepermen. Nyansatte får en rask gjennomgang av rutinene når de starter opp, i tillegg til en kopi av den mest nødvendige informasjonen. Skolen er organisert med teamledere, og i den funksjonen ligger det at teamledere også fungerer som mentor for nyansatte slik at de blir godt satt inn i skolens rutiner. I dokumentet er det også sjekklister som omhandler elevenes helse, miljø og sikkerhet. For eksempel er et punkt i sjekklisten om de små barna på skolen har et adskilt område i skolegården spesielt tilrettelagt for dem.

Kommunalsjef skole forklarte under intervjuet at Moava har tatt over mange av funksjonene til Risk Manager, men at avvik fortsatt skal meldes i Risk Manager. Moava gir mulighet til å utøve god internkontroll i skolene fra skoleeiers ståsted. Det er et enkelt system, og det er tillitsbasert. Spesialkonsulent oppvekst informerte under intervjuet om at Moava har en smørbrøddliste med punkter som skal gjennomgås av rektor på hver skole. Hvis en oppgave ikke blir gjennomført til riktig tid, vil Moava gi påminnelser. Spesialkonsulentene i kommunen har fordelt oppfølgingen av internkontrollen i skolene mellom seg, for å sikre at skolene gjennomfører punktene. Rektorene opplever at Moava fungerer bra, mente Spesialkonsulent oppvekst.

For å oppsummere kapittel 5.2.1 vil vi peke på at samtlige skoler har elevenes helse, miljø og sikkerhet som en tydelig prioritering i sine styringsdokumenter. Angående ansattes helse, miljø og sikkerhet blir det skrevet av skolene selv at det skal være fokus på et positivt arbeidsmiljø, og hvordan det kan oppnås. Skolene skriver imidlertid langt mindre om tematikken rundt vold og trusler mot ansatte, og hvordan det kan påvirke en ansatts arbeidsdag, eller hvordan slike utfordringer konkret skal løses. For eksempel kunne vi lese i flere dokumenter om nulltoleranse for mobbing blant elever, men vi fant lite skriftlig i skolenes overordnede planverk om et eventuelt toleransenivå for vold og trusler mot ansatte. De fleste skolene beskriver imidlertid noe om temaet i risikokartlegginger og opplæringsdokumenter, som vi skal redegjøre for i neste delkapittel.

5.2.2 Risikovurderinger og avviksmeldinger

Risikovurderinger

I veilederen kommunen har utarbeidet på området vold og trusler mot ansatte, «Veileder i Håndtering av vold og trusler for Fredrikstad kommune», blir det skrevet at «Alle virksomheter med risiko for vold og trusler skal gjøre systematiske kartlegginger av hvor, når og i hvilke situasjoner arbeidstakere kan bli utsatt for vold og trusler. Dette skal gjøres sammen med arbeidstakerne, tillitsvalgte og verneombud.» Det blir i denne forbindelse referert til forskrift om utførelse av arbeid § 23A-1 i veilederen, og det blir ramset opp eksempler på forhold som skal kartlegges, som for eksempel alenearbeid, bemanning og kompetanse. Videre blir det opplyst at på grunnlag av kartleggingen av vold og trusler mot ansatte, skal arbeidsgiver risikovurdere fare for arbeidstakernes helse og sikkerhet, utarbeide planer og iverksette tiltak for å sikre at helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt. Dette arbeidet skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne. Vurdering av risiko handler om hva som kan gå galt, hva skolen kan gjøre for å forhindre det, og hva skolen kan gjøre for å redusere konsekvensene dersom det skjer. Det står også i veilederen at i Fredrikstad kommune er Risk Manager det valgte verktøyet for risikovurderinger. Ut fra resultatene i risikovurderingen av vold og trusler mot ansatte, skal leder sørge for at det utarbeides en forpliktende handlingsplan med tiltak for å hindre eller redusere risiko for at det forekommer. Handlingsplan og tiltak skal tilpasses den enkelte virksomhet. Handlingsplanen skal beskrive hvilke tiltak som skal gjøres, hvem som er ansvarlig og tidsfrist for når tiltakene skal være gjennomført. Risikovurderinger skal gjentas med passende mellomrom, og ved endringer som kan påvirke risikoforholdene.

Kommunen har utarbeidet flere andre overordnede dokumenter på området. Ifølge rutinen «HMS-gruppe» skal HMS-gruppene årlig eller fortløpende diskutere hvilke kartlegginger og målinger som skal gjennomføres, og på bakgrunn av dette gjennomføre risikovurderinger. I «Ansvar for virksomhetens plikter etter forskrift helse og miljø i barnehager, skole og fritidsordning» står det: «Internkontrollen skal være systematisk, og ikke hendelsesbasert.» I dokumentet «A Prosedyre for forebygging av vold og trusler» blir det skrevet at det er viktig at arbeidsstedet gjennomgår og tilpasser prosedyrer til egen arbeidssituasjon på bakgrunn av risikovurderinger. Virksomhetsleder skal sørge for at vold og trusler kartlegges og risikovurderes i virksomheten. I dokumentet «C Kartlegging av vold og trusler» blir det informert om at kartleggingsskjemaet kan brukes som grunnlag for videre arbeid med risikovurdering i Risk Manager. Her gjengis det mange eksempler på hva som kan bli risikovurdert, som for eksempel tidspress, arbeidstempo og kontakt med kunder, brukere, elever, pasienter og pårørende. Som vi ser, gjelder dokumentet alle kommunens virksomheter. Det er ikke rettet spesifikt mot grunnskolen. Det gjelder alle de overordnede dokumentene på området, inkludert veilederen «Veileder i Håndtering av vold og trusler for Fredrikstad kommune», som vi redegjorde for over.

Under intervjuene spurte vi om informantene hadde hørt om veilederen «Forebygging av trusler og vold i skolen: En hjelp til kartlegging og risikovurdering», utarbeidet i august 2024 av Utdanningsforbundet, skolenes landsforbund, skolelederforbundet, fagforbundet og KS. Denne veilederen er spesifikt rettet mot skoler. Kun noen få informanter hadde hørt om denne, og ingen skoler benyttet seg av den i praksis.

Under intervjuene var rektorene og mange ansatte samstemte når det gjaldt spørsmål angående kartlegginger og risikovurderinger. De fortalte at rutinene for kartlegging av vold og trusler gjelder hele kommunen, og at ikke alle passer like godt til skolen. Videre fortalte de at risikovurderinger først og fremst blir gjort med henblikk på enkeltsituasjoner eller enkeltelever. Kun noen få mente det ble utført systematiske, overordnede risikovurderinger hvor temaet var vold og trusler mot lærere. Et tiltak som ofte gikk igjen som et resultat av en risikovurdering på en enkelthendelse, var økt bemanning på arbeidsplasser med utagerende elev(er). Et annet tiltak var at utagerende elever fikk oppholde seg andre steder i enkelttimer, for eksempel på kjøkkenet. Flere informanter fortalte også at skolene jobber mye med slike

vurderinger, og at de har et stort fokus på risiko og forebygging, selv om ikke alt dette arbeidet nødvendigvis gjøres gjennom verktøy i kvalitetssystemet, eller på en så systematisk måte som revisjonen etterspør.

Ved en skole fortalte informantene at det i forbindelse med kartlegginger og risikovurderinger for eksempel har blitt avdekket at ansatte hadde behov for alarmknapper. Bakgrunnen var at de hadde hatt utfordringer over en periode med flere utagerende elever. Dersom det oppstår en truende situasjon med elever, kan ansatte trykke på alarmen, så sendes det signal til tre forskjellige mobiltelefoner i ledelsen. Ved en annen skole ble det fortalt at det er flere lærere nå enn tidligere som aktivt går med telefon på seg når de er alene med elever. På den samme skolen fortalte imidlertid en informant at det var dårlig mobildekning på noen steder i skolebygget. Samtidig var informantene fra skolen helt samstemte i at de følte seg trygge, og at ledelsen på skolen var gode på å trygge de ansatte. Lærerne hadde også gode relasjoner til elevene, mente våre informanter. Enkeltsituasjoner hadde blitt håndtert og fulgt opp i etterkant. Tillitsvalgt ved denne skolen fortalte at dette også var et inntrykk han fikk fra sine klubbmedlemmer. Samtlige informanter revisjonen intervjuet følte seg trygge, ingen gruet seg for å gå på jobben, og alle mente arbeidsplassen deres var trygg. Videre mente samtlige at vold og trusler-tematikken ble drøftet tilstrekkelig ganger på fellesmøter og lignende, og at ledelsen ved hver skole var enkle å henvende seg til hvis det dukket opp noe.

Dokumentet «Skolemiljø-internkontroll ROS» er en risikovurdering kommunen har gjennomført knyttet til rutiner for skolemiljø og § 12 i opplæringsloven om tiltaksplaner. Risikoanalysen gikk på at kommunens rutiner rundt § 12 skal være kjent blant alle ansatte. Dokumentet «Risikoanalyse skjema» viser en overordnet vurdering på området vold og trusler opp mot organisering og tilrettelegging.

Dokumentasjonen revisjonen har mottatt fra skolene viser flere utførte kartlegginger og risikovurderinger utført av skolene selv. Dokumentasjonen viser at kartleggingene og risikovurderingene i all hovedsak er gjort opp mot enkelthendelser og enkeltelever. En skole har utført risikoanalyser knyttet til alenearbeid og inspeksjon, samt forstyrrelser i klasserom.

Avviksmeldinger

Angående avvik defineres dette begrepet i kommunens veileder «Veileder i Håndtering av vold og trusler for Fredrikstad kommune» som mangel på oppfyllelse av lov og forskrifter, interne krav eller gjeldende prosedyrer. Når ansatte skriver HMS-avvik om uønskede hendelser, er dette viktige bidrag til forbedringsarbeidet. En god kultur for å melde avvik og videre avvikshåndtering gir et godt utgangspunkt for ledere og HMS-grupper å få oversikt over hva det bør jobbes videre med. Målet er at saker løses på lavest mulig nivå. Det blir også beskrevet i veilederen at Fredrikstad kommune forventer at både ledere og ansatte tar ansvar for å dokumentere uønskede hendelser og forhold gjennom å skrive avvik, og at avvikene behandles raskt og forsvarlig. Avvik skal meldes i avviksmodulen i kvalitetssystemet under HMS, som har en egen kategori for vold og trusler.

Kommunalsjef skole informerte under intervjuet at det er mange avvik som omhandler trusler og vold, og at de ansatte på skolene har blitt flinkere til å melde avvik. Barneskolene har mange flere avviksmeldinger om trusler og vold, spesielt opp til fjerde trinn, sammenlignet med ungdomsskolene. Problemet i disse tilfellene er først og fremst den emosjonelle belastningen for ansatte som blir utsatt for vold og trusler. I ungdomsskolen er det større fare for fysiske skader. Kommunen har jobbet mye med å fremme den autoritative voksne i skolen, og at ansatte ved skolene fokuserer mer på barnet bak adferden,

og ikke på selve adferden i seg selv.¹⁰ Kommunalsjefen mottar og har innsyn i alle avvik. Hun informeres også om dette i IDA-møter (informasjon, dialog og annet) hver tredje uke, hvor det rapporteres på avvik. I tillegg rapporteres HMS-avvik til KAMU (kommuneområdets arbeidsmiljøutvalg). I første instans går avviket til rektor. Kommunalsjef mener disse avvikene skal brukes til å forbedre rutiner og lignende, mens utdanningsforbundet i større grad vektlegger at det skal brukes for å dokumentere hendelser. Ifølge Kommunalsjef kan de få inn flere avvik på en hendelse, selv om det bare gjelder én elev som har gjort noe mindre alvorlig. Utdanningsforbundet mener at i slike tilfeller skal det dokumenteres av alle involverte. Kommunalsjefen kan tenke seg at det kanskje ville holdt med én avviksmelding på en slik mindre alvorlig situasjon. Kommunalsjef fortalte at de nå har en diskusjon angående dette på kommunenivå, noe kommunalsjefen opplever som positivt.

Samtlige av rektorene fortalte under intervjuene om et stort fokus på avvikshåndtering på området. Ansatte blir oppmuntret til å melde avvik. Det blir tilbudt kurs fra kommunen på hvordan avvik skal meldes, samt kurs fra utdanningsforbundet. Nyansatte får også opplæring avviksmelding. Ansatte vi intervjuet fortalte at det er enkelt å melde avvik, og at hvis man er i tvil, så er det bedre å melde, enn å ikke melde. Fokuset på avviksmelding blir ofte snakket om på fellesmøter og lignende. De fleste informantene mente at dette kan være noe av grunnen til at det meldes flere avvik på området enn tidligere. Informantenes opplevelse indikerer altså at det ikke er en økning i vold og trusler mot ansatte i grunnskolen sammenlignet med tidligere, men at uønskede episoder blir hyppigere meldt fra om. De aller fleste informantene fortalte at der skolens ansatte tidligere nok hadde tenkt at en hendelse som var forholdsvis ufarlig og mindre alvorlig, og en del av jobben, nå skal bli meldt som avvik. Informantene opplevde at avvikene de meldte inn ble tatt på alvor, og at tiltak ble igangsatt ved behov. Alarmknappene nevnt ovenfor er et eksempel på et igangsatt tiltak basert på risikokartlegging og avviksmeldinger.

En informant mente det kanskje ikke ble meldt nok avvik. En grunn kunne være at ansatte ikke opplever en aktuell hendelse som alvorlig nok til å melde ifra. Det kan også være vanskelig å vurdere hva som er et avvik, mente denne informanten, men definisjonen av et avvik har blitt diskutert i møter denne informanten har deltatt på. En annen grunn til at avvik kanskje ikke blir meldt, kunne ifølge informanten være at tiden ikke strekker til, som fører til lite rom for å melde avvik. I tillegg må ansatte bli flinkere til å minne hverandre på å melde, mente denne informanten.

Kommunalsjef skole fortalte i intervju at de har hatt enkelte hendelser der elever har hatt med kniv på skolen, og at det ved en anledning var en som ble skadet i forbindelse med en slik hendelse. Likevel handler hendelser rundt knivbruk mest om trusler, forklarte hun, og det har ikke forekommet store, alvorlige hendelser knyttet til det. Under perioden revisjonen gjennomførte intervjuer dukket det opp en trussel om skoleskyting skrevet på en vegg ved en av kommunens skoler. Kommunalsjef skole fortalte i den forbindelse at det har vært trusler om skoleskyting tidligere, hvor det ble det satt inn tiltak. SLT-koordinator forklarte at kommunen har gjennomført skrivebordsøvelser ved enkelte skoler hvor man har øvd på håndtering av skoleskyting.

Samtlige rektorer vi intervjuet fortalte at de har hatt en gjennomgang av rutiner hvis en skoleskyting-hendelse skulle oppstå. Noen ansatte opplevde imidlertid ikke rutinen, som var utarbeidet på overordnet nivå, som helt optimal, og at det kanskje kan gjøres mer når det gjaldt eventuelt samlingssted eller hvor man skal flykte til. En rektor fortalte om et kurs for flere år siden hvor de fikk opplæring av politiet på håndtering av skoleskyting. En ting de lærte på kurset, var at antall ring i skoleklokken skulle signalisere forskjellige bygg på skolens område. Slik kunne det formidles hvor trusselen befant seg. To ring kan for

¹⁰ Autoritative voksne klarer å balansere gode, varme relasjoner med det å stille krav. De bygger sterke relasjoner til barn og unge, samtidig som de setter klare forventninger til oppførsel og oppgaver. For å bli en autoritativ voksen, er det viktig å være tydelig, men også omsorgsfull.

eksempel være gymsalen. Beskrivelser for dette henger på alle rom. På forsiden av denne beskrivelsen er det et kart over skolens bygninger. På baksiden er det beskrevet hvilke bygg som tilhører antall ring. Rektoren fortalte at de ansatte også øvde, som et resultat av kurset, på hvordan de kan hoppe ut av vinduer og lignende. En informant ved en annen skole fortalte at skoleklokken har forskjellig ringelyder. En lyd er for vanlig inn/ut-ringing, en lyd er for å signalisere brann, og en lyd er for å signalisere at det pågår andre farlige hendelser, som for eksempel skoleskyting. Ansatte øver på å gjenkjenne disse forskjellige ringelydene, fortalte informanten.

5.2.3 Medvirkning, opplæring og oppfølging

Medvirkning

Samtlige skoler vi har undersøkt omtaler medvirkning i egne dokumenter de har utarbeidet. I for eksempel Ambjørnrøds virksomhetsplan blir det informert om at HMS-gruppen møtes 6-8 ganger fast per år. Ved behov kalles det inn til ekstra møter. HMS-gruppen består av rektor, inspektør, SFO-leder, representanter for Utdanningsforbundet og Fagforbundet og verneombud. Saker skal meldes inn på forhånd i fellesområdet på Teams. Referater skrives av rektor/inspektør, og legges i Elements. Medbestemmel-sesmøter avholdes med representanter for Utdanningsforbundet og Fagforbundet hver 2.-3. uke. Ver-neombud og ledelsen holder løpende kontakt, og HMS-møtene er arenaen for å drøfte saker av større betydning. Samtlige skoler gjennomfører også jevnlig systematiserte medarbeiderundersøkelser.

Under intervjuene kom det fram et klart bilde av at de ansatte opplevde at det fantes flere områder for å utøve medvirkning, både i formelle og uformelle arenaer. Samtlige ansatte forklarte at lederens dør alltid var åpen. I tillegg var alle fornøyde med medarbeidersamtalene som ble avholdt årlig, samt mulig-hetene de hadde for medvirkning i arenaer som samarbeidsmøter, team-møter, personalmøter og base-møter. Skolene hadde også kollegaveiledning ved behov, og de ansatte opplevde at ledelsen på skolene var gode på å bygge oppunder dette arbeidet, samt være en støtte for de ansatte.

Opplæring

I «Veileder i Håndtering av vold og trusler for Fredrikstad kommune» blir det referert til forskrift om utførelse av arbeid § 23A-3 som fastsetter at arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstakerne og deres representanter gis nødvendig informasjon om risikofaktorer knyttet til vold og trusler om vold. Arbeids-takerne skal også gis informasjon om rutiner for varsling og rapportering av vold og trusler om vold. Videre skal arbeidsgiver sørge for planer, og gi nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og hånd-tering av vold- og trusselsituasjoner. Opplæringen skal være tilpasset den enkelte virksomhet og ansat-tes behov. TROLD-veileder er en viktig samarbeidspartner i dette arbeidet. Opplæring og øvelse gjentas og tilpasses vesentlige endringer i risikovurderinger og endringer i organisering av arbeidet. I veilederen blir det også skrevet at Fredrikstad kommune har overordnede rutiner for vold og trusselsituasjoner, og at disse rutinene skal danne grunnlag for rutiner tilpasset den enkelte virksomhet.

Kommunen har utarbeidet flere overordnede rutiner på området for opplæring og oppfølging knyttet til vold og trusler mot ansatte. I dokumentet «A Prosedyre for forebygging av vold og trusler» beskrives det at virksomhetsleder skal sørge for rutiner for og gjennomføring av nødvendig og tilpasset informa-sjon, opplæring og praktisk øvelse i forebygging og håndtering av vold og trusler. Leder skal også sikre rutiner for oppfølging av ansatte som har vært utsatt for en vold- eller trusselsituasjon, samt sørge for at temaet vold og trusler regelmessig står på dagsorden i HMS-grupper, personalmøter og andre fora.

I dokumentet «B Opplæring i håndtering av vold og trusler» blir det skrevet at virksomhetsleder skal sende utpekte ansatte på tilrettelagt 3 dagers kurs i håndtering av trusler og vold på arbeidsplassen. I

samarbeid med TROLD-veileder skal også leder tilrettelegge tid og sted for internundervisning av ansatte. Leder skal også utvikle en vedlikeholdsplan for kontinuerlig undervisning av ansatte på området.

Skolene vi har undersøkt har utarbeidet få egne dokumenter for opplæring på området vold og trusler mot ansatte. Under intervjuene fortalte imidlertid samtlige informanter at de har blitt gitt opplæring på området, og at opplæringen er systematisert. Vi intervjuet også flere, blant annet sosiallærere, som har vært på kurs for å bli TROLD-veiledere ved skolene. Dokumentasjon eller oversikt over skolenes TROLD-arbeid, hadde imidlertid flere av skolene ikke utarbeidet, ble det fortalt. I stedet fulgte skolene de overordnede rutinene som er utarbeidet av kommunen. Noen av informantene som hadde gått TROLD-kurset, fortalte at de hadde fått noe materiale av kursholder da kurset ble avholdt. Men dette hadde altså ikke blitt systematisert eller innarbeidet i skolens øvrige dokumenter.

Samtlige informanter fortalte at TROLD-veilederne gjennomfører årlige kurs med både teoretisk og praktisk innhold for sine kollegaer. På samtlige skoler hadde minst to ansatte vært på TROLD-kurs i regi av kommunen. En informant fortalte at innholdet i kursene kan ha elementer av selvfølgheter for de som har jobbet i skolen en stund, som for eksempel at det er viktig å roe ned en situasjon hvis en elev utagerer. Men for nyansatte er kursene god opplæring. En del av kursingen avholdt av TROLD-veilederne omhandlet lovendringen i opplæringsloven (14. juni 2024) som omhandler skoleansattes rett til fysiske inngrep for å avverge skader og annet.¹¹ Samtlige informanter opplevde det som lite aktuelt å ta i bruk denne retten ved deres skoler, men noen få fortalte samtidig at de nok kan få bruk for det. Alle mente imidlertid at det for dem handlet mer om å deeskalere dersom hendelser oppsto, og drive et forebyggende relasjonsarbeid i forkant. Flere informanter mente at det nok fantes andre skoler i kommunen som hadde større utfordringer knyttet til tematikken.

I kapittel 4 så vi at spørreundersøkelsen revisjonen sendte ut til alle ansatte i grunnskolene i kommunen viste et noe annet bilde angående opplæring enn intervjuene vi avholdt. Som figur 4 viser svarte nesten 70 % av 612 respondenter at de i stor eller i noen grad opplevde å ha behov for opplæring i å håndtere truende situasjoner og voldsepisoder. Samtidig viser figur 2 at av 614 respondenter var det til sammen nesten 60 % som svarte at de minst én gang hadde opplevd å bli utsatt for vold, trusler eller trakasseringer. Denne prosentandelen tilsvarer cirka 368 ansatte. Spørreundersøkelsen viste videre at ganske mange ansatte har måttet gripe inn fysisk i voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever det siste året. Totalt oppga 61,4 % av respondentene at de har vært nødt til å gripe inn minst én gang.

Oppfølging

Dokumentet «D Prosedyre for vold og trusselsituasjoner» er en rutine for hva som skal gjøres hvis en hendelse innen vold og trusler har forekommet. For eksempel skal leder vurdere alvorlighetsgrad av hendelsen, og undersøke eventuelle fysiske og psykiske reaksjoner hos ansatt/ansatte, om andre ansatte er indirekte berørt, og om hendelsen kunne ha ført til et verre utfall. Det er leders ansvar å ivareta ansatte, sørge for eventuelle eksterne meldinger og vurdere politianmeldelse.

Dokumentet «E Prosedyre for oppfølging av ansatte etter vold og trusselsituasjoner» har som formål å sørge for at det blir gitt god støtte, omsorg, informasjon og oppfølging av ansatte etter en vold og trussel situasjon. Det omfatter både den/de som ble direkte eksponert, kolleger/vitner som opplevde det som skjedde, og alle ansatte i virksomheten/avdelingen/gruppen. Rutinen har en lang rekke punkter virksomhetsleder skal gjennomføre ved en hendelse for å følge opp ansatte. Leder skal for eksempel drøfte behov for psykisk førstehjelp og oppfølging, og unngå å stille krevende spørsmål, som «hva kunne du/vi gjort annerledes.»

¹¹ Se «§ 13-4.Fysiske inngrep for å avverge skade m.m.» i opplæringsloven.

Dokumentet «F Skriftlig informasjon til ansatte og pårørende etter traumatisk hendelse» omhandler beskrivelser av normale reaksjoner etter trussel- og voldssituasjoner. Dokumentet «G Politianmeldelse ved vold og trusler» gir blant annet beskrivelser på hvem, når og hvordan man skal anmelde hendelsen til politiet.

Samtlige informanter fortalte at det foreligger en rutine på hvordan oppfølgingen skal foregå etter en hendelse innen vold og trusler. Ved noen skoler var TROLD-veiledere også involvert i det arbeidet, i tillegg til rektor, og det fungerte godt, mente de. Samtlige ansatte vi intervjuet følte seg trygge og mente de var godt ivaretatt, og at de ville bli tatt godt hånd om av ledelsen, hvis en hendelse skulle oppstå.

Ifølge spørreundersøkelsen mente 11,9 % av 614 respondenter at ansatte som oftest blir stående alene med ansvaret for å håndtere situasjoner der elever utøver vold ved skolen de jobber. 32,7 % av respondentene var delvis enig i denne påstanden. Selv om kommunen har utarbeidet rutiner på området for oppfølging av ansatte, og selv om informantene vi har intervjuet følte seg også trygge og godt ivaretatt på området, viser altså spørreundersøkelsen at det kan være en del ansatte i kommunens skoler som opplever å bli stående alene i situasjoner der elever utøver vold.

5.2.4 Tiltakene som er utarbeidet for å adressere utfordringene med vold og trusler i skolen

Samtlige informanter fortalte at de ti punktene i planen som har blitt utarbeidet for å adressere utfordringene med vold og trusler mot lærere i skole, hadde blitt igangsatt:

- Virksomhetsledere har deltatt på digital fagdag med tema vold og trusler i skolen.
- Temaet vold og trusler er fast punkt på virksomhetsledermøter.
- Sosiallærere og andre fortalte om god kjennskap til kartleggingsverktøyet Klassetrivsel,¹² og samtlige opplevde det som et meget nyttig verktøy.
- Bedriftshelsetjenestens kurs på gjennomføring av ROS-analyse for ledere ble utsatt til november, og da deltok de aktuelle.
- Ledergruppene ved skolene og utvalgte spesialkonsulenter i Fredrikstad deltok også på fagdag 5. november arrangert av Akademiet VGS i Fredrikstad. Flere opplevde dette som veldig nyttig, og det handlet om hvordan man kan endre undervisningen og ikke endre eleven.
- Temaene mobbing, vold og trusler er faste diskusjonspunkter på skolene, med fokus på erfaringsdeling, kollegaveiledning og avviksbehandling.
- Trara skole og Kjølberg skole deltar i et pilotprosjekt som gjennomføres av SAFE4 Risk Solutions.
- Skolene har gjennomført ROS-analyser.
- Kursrekken med TROLD-veiledere blir gjennomført.
- Det blir tilbudt kurs på avviksføring.

De tre nederste punktene om ROS-analyser, TROLD-veiledere og avviksføring er inkludert i våre øvrige revisjonskriterier, og blir derfor også behandlet i egne kapitler. Disse punktene er mer komplekse, og det var nødvendig å redegjøre for forskjellige nyanser ved hver av dem.

¹² I verktøyet Klassetrivsel kan det settes opp målrettede undersøkelser, som lar elevene svare på spørsmål om hvordan de opplever for eksempel undervisningen eller fellesskapet i klassen, samt hvordan de generelt trives på skolen. For mer informasjon, se: [Om Klassetrivsel | klassetrivsel](#).

5.3 Vurderinger

5.3.1 Overordnet planverk og internkontroll

Mål for helse, miljø og sikkerhet

Skoleeier har utarbeidet flere overordnede dokumenter på området vold og trusler mot ansatte i grunnskolen. Disse dokumentene inkluderer for eksempel «A Prosedyre for forebygging av vold og trusler» og «E Prosedyre for oppfølging av ansatte etter vold og trusselsituasjoner». Dokumentene er ikke rettet spesifikt mot skoler, men de får fram budskapet på en god måte, de er oversiktlige, og detaljerte der det er nødvendig, slik at de i stor grad treffer det arbeidet skolene skal gjøre på området.

I planene «Kommunedelplan oppvekst 2021-2032» og «Plan for kvalitet i skole og SFO 2023-2027» blir det informert om flere mål og utviklingsområder som omhandler elever i grunnskolen. For eksempel er et utviklingsområde for skolen at alle elever opplever motivasjon, mestring, læring og utvikling. På samme måte var det skrevet mye og godt om elevenes helse, miljø og sikkerhet, i de fire skolenes respektive planverk, med et særlig og godt fokus på skolefravær. Ansattes arbeidsmiljø blir også beskrevet i planene, men revisjonen opplever at det generelt er lite fokus på temaet vold og trusler mot ansatte i disse dokumentene. Ifølge informantene på de skolene vi undersøkte, var ikke utfordringene med vold og trusler mot ansatte spesielt store på deres respektive skoler, derfor opplevdes det av flere som unødvendig å fastsette mål på området. Informantene så det som selvsagt at det skulle være nulltoleranse for vold og trusler fra elever mot ansatte uansett.

Flere skoler var deltagere i HMS-grupper med møter minst fire ganger i året. HMS-avvik blir også periodisk gjennomgått og evaluert ved skolene. Som kommunalsjef skole fortalte gjennomfører imidlertid skolene i 2025 en tydeliggjøring av målene for helse-, miljø- og sikkerhet, etter et nylig tilsyn fra Statsforvalteren på området. Skolene i kommunen skal etablere egne mål, og tilpasse dem etter deres egne forhold. Dette arbeidet var på revisjonstidspunktet ikke fullført hos alle skoler. Revisjonen opplevde også under intervjuene at ikke alle informanter var klar over at det trengtes å gjøre et arbeid her for sine respektive skoler. Vår vurdering er at kommunens arbeid på de fleste områder er tilfredsstillende, men at det gjenstår et arbeid knyttet til dette.

Revisjonen oppfatter arbeidet med tydelige målsetninger på HMS-arbeidet som særlig viktig. Ifølge interkontrollforskriften § 5 skal også virksomheter fastsette skriftlige mål for helse, miljø og sikkerhet. Vi anbefaler derfor at samtlige skoler etablerer og tydeliggjør mål for helse, miljø og sikkerhet tilpasset lokale forhold. Vi mener at den enkelte skole som en del av denne prosessen, også bør vurdere om det skal knyttes mål til forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte i skolen.

Ansvar, oppgaver og myndighet

Samtlige skoler kan dokumentere hva ansattes ansvar, oppgaver og myndighet er opp mot elevenes helse, miljø og sikkerhet. Blant annet viser dokumentet «Ansvar for virksomhetens plikter etter forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler, skolefritidsordninger og lignende - Delegering av oppgaver» til hvilke ansvar og oppgaver som skal ivaretas av skolens personell. Selv om det selvsagt vil være noe overlapp mellom elevers og ansattes arbeidsmiljø, handler dette dokumentet hovedsakelig om elevenes helse, miljø og sikkerhet. Dokumentet tar også for seg områder som inneklime, og er ikke rettet mot vold og trusler mot ansatte. Begby skole har noen dokumenter som beskriver sentrale funksjoner blant ansatte. Samtlige har også detaljerte årshjul på HMS-området. Flere skoler har i tillegg gode oversiktskart som viser hvordan skolene følger opp skolemiljø og læringsmiljø.

Til tross for det ovennevnte vurderer revisjonen at det er noen mangler ved skolene når det gjelder tydeliggjøring av ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til HMS for ansatte. Som nevnt gjennomfører skolene i kommunen for tiden et arbeid med å tilpasse og etablere egne HMS-mål etter lokale forhold. Dette arbeidet var på revisjonstidspunktet ikke fullført hos alle skoler. Flere informanter fortalte i intervjuene at selv om ansvar, oppgaver og myndighet ikke var tydelig beskrevet, opplevde de dette som avklart på sin arbeidsplass. Ifølge interkontrollforskriften § 5 skal virksomheter dokumentere skriftlig hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt i virksomheten. Revisjonen vurderer derfor at skolene bør tydeliggjøre ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til HMS-arbeidet skriftlig. Dette kan også bidra til utvikling av en god kultur på skolene knyttet til å forebygge og håndtere vold og trusler mot ansatte. Vi anbefaler derfor at skolene tydeliggjør ansattes ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til deres helse, miljø og sikkerhet.

Systematisk overvåkning

Dokumentanalysen viser at samtlige skoler har årshjul for HMS-arbeid. Skolene har også rutiner som omhandler blant annet avvikssystemet og sikkerhetsrutiner angående trusler og vold mot ansatte. Vi opplever Begby skoles HMS-kalender som særlig bearbeidet og oversiktlig. Videre har for eksempel Ambjørnrød skole utarbeidet dokumentet «Internkontroll Ambjørnrød 2024-25», som beskriver hvordan internkontrollen er organisert ved skolen. I systemet Moava utøver også skoleeier kontrollhandlinger overfor skolene gjennom en punktliste som skal gjennomgås av rektor på hver skole. Spesialkonsulenter i kommunen sikrer at skolene gjennomfører punktene. Revisjonens helhetlige vurdering er at den systematiske overvåkingen på området er tilstrekkelig, og at dette kriteriet er oppfylt isolert sett. Revisjonen vil likevel vise til de to foregående kriterier, og påpeke at klare målsetninger, samt tydelig fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet i HMS-arbeidet, er forutsetninger for en god internkontroll på området totalt sett.

5.3.2 Risikovurderinger og avviksmeldinger

Risikovurderinger

Kommunen har utarbeidet en veileder på området for vold og trusler mot ansatte som heter «Veileder i Håndtering av vold og trusler for Fredrikstad kommune». Denne veilederen er kommunens overordnede dokument i det systematiske arbeidet med å forebygge og sikre god håndtering av vold og trusler mot ansatte. Veilederen er ikke spesifikt utformet for kommunens skoler. I veilederen blir det skrevet at Risk Manager er det valgte verktøyet for risikovurderinger. Det blir også informert om at hver enkelt virksomhet skal beskrive sitt arbeid for å forebygge trusler og vold, og at arbeidsgiver skal sørge for nødvendig planverk på området. Skoleeier har også utarbeidet det overordnede dokumentet «C Kartlegging av vold og trusler». Dette dokumentet skal brukes som grunnlag for skolenes videre arbeid med risikovurderinger i Risk Manager. Dette dokumentet er heller ikke rettet spesifikt mot grunnskolen.

Informantene fortalte at de opplevde at dokumentene på området ikke alltid var tilpasset skolens behov. Flere informanter fortalte videre at skolene jobber mye med kartlegginger og risikovurderinger, men at ikke alt dette arbeidet nødvendigvis gjøres på en så systematisk måte som revisjonen etterspør. Skolene igangsetter også tiltak ved behov. Revisjonens forståelse er at risikovurderinger i hovedsak blir gjort etter at en hendelse har forekommet. Vår dokumentanalyse viser også at kartleggingene og risikovurderingene i hovedsak er gjennomført i tilknytning til enkelthendelser og enkeltelever.

Revisjonen mener det er bra at skolene både gjennomfører kartlegginger, risikovurderinger og igangsetter tiltak etter enkelthendelser. Det viser at ledelsen tar både sine ansatte og tematikken om vold og trusler på alvor. Revisjonen legger imidlertid til grunn, jf. krav som stilles til kommunens internkontroll,

at risikovurderinger skal gjennomføres systematisk og ikke kun være hendelsesbasert. Det innebærer at risikovurderinger i skolene skal bygge på mulige risikosituasjoner, samt utføres systematisk og jevnlig. Slik revisjonen tolker våre data gjennomføres det ikke slike systematiske risikovurderinger i dag. Dersom slike risikovurderinger blir gjennomført, vil dette i større grad bidra til at skolene forebygger eventuelle uønskede hendelser. Vi anbefaler derfor at skolene som et minimum utfører årlige risikovurderinger på området for vold og trusler mot ansatte.

Under intervjuene fortalte kun et fåtall informanter at de hadde hørt om veilederen «Forebygging av trusler og vold i skolen: En hjelp til kartlegging og risikovurdering», som er utarbeidet av Utdanningsforbundet, skolenes landsforbund, skolelederforbundet, fagforbundet og KS. Ingen skoler vi kontrollerte benyttet seg av veilederen i praksis. Revisjonen opplever at denne veilederen er lettfattelig og enkel å bruke. Den er tilgjengelig på utdanningsforbundet.no,¹³ hvor det også ligger en redigerbar PDF av veilederen, slik at skolene kan dokumentere risikovurderinger direkte i veilederen. I veilederen blir det skrevet at risikovurdering av vold og trusler bør gjøres jevnlig, for eksempel i begynnelsen av hvert semester og som en del av skolens systematiske HMS-arbeid. Vi anbefaler derfor at kommunen bør vurdere om skolene skal ta denne veilederen i bruk.

Siden kriteriet om systematiske, overordnede risikovurderinger på området vold og trusler ikke er oppfylt, følger det at skolens ansatte heller ikke 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 på et overordnet nivå. Ansatte får denne informasjonen ved enkelthendelser, men altså ikke som følge av en overordnet risikovurdering. Vår vurdering er derfor også at kriteriene om at det skal utarbeides, iverksettes og følges opp rutiner, planer og tiltak ikke er oppfylt, siden overordnede og systematiserte risikoanalyser på området vold og trusler ikke har blitt gjennomført.

Avviksmeldinger

I veilederen «Veileder i Håndtering av vold og trusler for Fredrikstad kommune» blir det informert om hva avvik er, at det er viktig å melde avvik fordi det er viktige bidrag til forbedringsarbeidet, og hvordan det skal meldes. Kvalitetssystemet har en egen kategori for vold og trusler, hvor avvik på området skal bli meldt. Kommunalsjefen mottar og har innsyn i alle avvik, og disse blir gjennomgått på møter, og rapporteres om i kommuneområdets arbeidsmiljøutvalg.

Ansatte vi intervjuet fortalte at de opplever det som enkelt å melde avvik. Hvis man er i tvil om en hendelse er et avvik, mente alle informanter at det er bedre å melde, enn å ikke melde. Definisjonen av et avvik blir diskutert i skolene, fortalte de, og det er fokus på avviksmelding på fellesmøter og lignende. Basert på det ovennevnte vurderer vi at kommunen har etablert gode rutiner for varsling og rapportering av hendelser, og at ansatte blir oppmuntret til å melde inn hendelser.

5.3.3 Medvirkning, opplæring og oppfølging

Medvirkning

Vår dokumentanalyse viser at for samtlige skoler vi har undersøkt, blir ansattes medvirkning beskrevet i egne dokumenter som skolene har utarbeidet. Samtidig er det etablert flere møtearenaer ved skolene, hvor ansatte kan medvirke og ha innflytelse på egen arbeidssituasjon. Ansatte vi intervjuet opplevde at det fantes flere områder for å utøve medvirkning, både gjennom formelle og uformelle arenaer. Skolene hadde også kollegaveiledning ved behov. Vi vurderer på bakgrunn av dette at kriteriet er oppfylt.

¹³ [Nytt verktøy for risikovurdering av vold og trusler i skolen](#)

Opplæring

Samtlige skoler har TROLD-veiledere. Disse veilederne har gjennomført kurs, og formidlet informasjon videre til de andre ansatte ved skolene. En utfyllende dokumentasjon eller oversikt over skolenes TROLD-arbeid, hadde flere av skolene ikke utarbeidet. I stedet fulgte skolene de overordnede rutineene som er utarbeidet av kommunen. Informantene vi intervjuet opplevde imidlertid i all hovedsak at de fikk dekket sine opplæringsbehov knyttet til forebygging og oppfølging av vold og trusler, og de aller fleste opplevde TROLD-veiledere som et nyttig tiltak. En informant mente imidlertid at noen av tingene de lærte, kunne oppleves som selvfølgeligheter. I skolenes årshjul blir det også vist til periodevise TROLD-økter.

Ifølge spørreundersøkelsen revisjonen sendte ut til alle ansatte i grunnskolene i kommunen svarte likevel nesten 70 % av 612 respondenter at de i stor eller i noen grad opplevde å ha behov for opplæring i å håndtere truende situasjoner og voldsepisoder. Spørreundersøkelsen viste også at totalt 61,4 % av respondentene har vært nødt til å gripe inn fysisk i voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever det siste året minst én gang.

Revisjonens helhetlige vurdering er at ansatte får opplæring i forebygging og håndtering av trusler og vold gjennom TROLD-veilederne. TROLD-veilederne sørger også for at det gjennomføres praktiske øvelser som en del av det forebyggende arbeidet. Å fortsette arbeidet med TROLD-veiledere, samt som vi tidligere har omtalt, forbedre arbeidet knyttet til risikovurderinger og generelt HMS-arbeid, mener vi vil være de mest hensiktsmessige tiltakene for å møte ansattes behov for opplæring fremover.

Oppfølging

Kommunen har utarbeidet dokumentet «E Prosedyre for oppfølging av ansatte etter vold og trusselsituasjoner» som har som formål å sørge for at det blir gitt god støtte, omsorg, informasjon og oppfølging av ansatte etter en vold og trussel situasjon.

Samtlige informanter fortalte også at det foreligger en rutine på hvordan oppfølgingen skal foregå etter en hendelse knyttet til vold og trusler. Ved noen skoler var TROLD-veiledere også involvert i dette arbeidet, i tillegg til rektor, og dette arbeidet fungerte godt ifølge våre informanter. Samtlige av de vi intervjuet mente de ville bli tatt godt hånd om av ledelsen, hvis en hendelse skulle oppstå.

Samtidig viste spørreundersøkelsen at 11,9 % av 614 respondenter mente at ansatte som oftest blir stående alene med ansvaret for å håndtere situasjoner der elever utøver vold ved skolen de jobber. 32,7 % av respondentene var delvis enig i denne påstanden. På spørsmålet «I hvilken grad fikk du tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant?» svarte 44,7 % av respondentene at de fikk hjelp «i mindre grad» eller «ingen grad». Spørreundersøkelsen viser altså at det kan være en del ansatte i skolene som opplever å bli stående alene etter situasjoner der elever utøver vold.

Vi vil vise til anbefalingene ovenfor angående tydeliggjøring av HMS-mål, tydeliggjøring av ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til HMS for ansatte, samt gjennomføring av risikovurderinger. Revisjonen er av den oppfatning at risikovurderinger som jevnlig gjennomføres bør kunne avdekke eventuell utilstrekkelig oppfølging av ansatte på dette området. Der dette avdekkes, bør disse funnene gjenspeiles i skolenes tydeliggjøring av mål, tiltak og fastsetting av ansvar, oppgaver og myndighet for ansatte ved de respektive skolene. Vi mener videre at det er hensiktsmessige for skolene å fortsette å implementere prosedyren for oppfølging av ansatte etter vold og trusselsituasjoner i sitt oppfølgingsarbeid, for å sikre en konsekvent praksis på dette området.

5.3.4 Tiltakene som er utarbeidet for å adressere utfordringene med vold og trusler i skolen

Revisjonen har undersøkt om kommunen hadde igangsatt og/eller gjennomført aktuelle punkter i tiltaksplanen som ble utarbeidet for å adressere utfordringene med vold og trusler mot lærere i skolen. Tiltakene som omhandlet fagdager, kurs og møter har alle blitt avholdt. Temaene mobbing, vold og trusler er faste diskusjonspunkter på skolene, med fokus på erfaringsdeling, kollegaveiledning og avviksbehandling. Trara skole og Kjølberg skole deltar i et pilotprosjekt som gjennomføres av SAFE4 Risk Solutions. Punktene om TROLD-veiledere og avvik har vi gjennomgått i forbindelse med egne revisjonskriterier over.

Når det gjelder punktet risikovurderinger, viser vi til vurderingen ovenfor, om at overordnede, systematiske risikovurderinger på området for vold og trusler ikke har blitt gjennomført. Samtlige øvrige punkter i planen som har blitt utarbeidet for å adressere utfordringene med vold og trusler mot lærere i skolen, vurderer vi som oppfylt.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens opplevelse 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 avvik, og det blir meldt mange av dem. I tillegg er det gode forhold for ansattes medvirkning i skolene, og informantene vi har intervjuet er godt fornøyde med TROLD-veilederne ved skolene. Ledelsen ved skolene tar også enkelthendelser som oppstår på området alvorlig, og igangsetter 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 fire forbedringsområder, sett opp mot våre revisjonskriterier.

For det første gjennomfører skolene i 2025 en tydeliggjøring av målene for helse-, miljø- og sikkerhet, etter et nylig tilsyn fra Statsforvalteren på området. Skolene i kommunen skal etablere egne mål, og tilpasse dem etter deres egne forhold. Dette arbeidet var på revisjonstidspunktet ikke fullført hos alle skoler. Revisjonen opplevde også under intervjuene at ikke alle informanter var klar over at det trengtes å gjøre et arbeid her for sine respektive skoler. Ifølge interkontrollforskriften § 5 skal virksomheter fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet. Vi anbefaler derfor at samtlige skoler etablerer og tydeliggjør mål for helse, miljø og sikkerhet tilpasset lokale forhold. Vi mener at den enkelte skole som en del av denne prosessen, også bør vurdere om det skal knyttes mål til forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte i skolen.

For det andre vurderer vi at det er noen mangler ved skolene når det gjelder tydeliggjøring av ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til HMS for ansatte. Flere informanter fortalte i intervjuene at selv om ikke ansvar, oppgaver og myndighet var tydelig beskrevet, opplevde de dette som avklart på sin arbeidsplass. Ifølge interkontrollforskriften § 5 skal virksomheter dokumentere skriftlig hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt i virksomheten. Revisjonen vurderer derfor at skolene bør tydeliggjøre ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til HMS-arbeidet skriftlig. Dette kan også bidra til utvikling av en god kultur på skolene knyttet til å forebygge og håndtere vold og trusler mot ansatte. Vi anbefaler derfor at skolene tydeliggjør ansattes ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til deres helse, miljø og sikkerhet.

For det tredje legger revisjonen til grunn, jf. krav som stilles til kommunens internkontroll, at risikovurderinger skal gjennomføres systematisk og ikke kun være hendelsesbasert. Det innebærer at risikovurderinger i skolene skal bygge på mulige risikosituasjoner, samt utføres systematisk og jevnlig. Slik revisjonen tolker våre data gjennomføres det ikke slike systematiske risikovurderinger i dag. Dersom slike risikovurderinger blir gjort, vil dette i større grad bidra til at skolene forebygger eventuelle uønskede hendelser. Vi anbefaler derfor at skolene som et minimum utfører årlige risikovurderinger på området for vold og trusler mot ansatte.

For det fjerde vil vi påpeke at ingen skoler vi kontrollerte benyttet seg av veilederen «Forebygging av trusler og vold i skolen: En hjelp til kartlegging og risikovurdering». Vi opplever denne veilederen som lettfattelig og enkel å bruke. Veilederen er tilgjengelig på utdanningsforbundet.no,¹⁴ hvor det også ligger en redigerbar PDF av veilederen, slik at skolene kan dokumentere risikovurderinger direkte i den. Vi anbefaler at kommunen bør vurdere om skolene skal ta denne veilederen i bruk.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- sørge for at samtlige skoler utarbeider mål for helse, miljø og sikkerhet tilpasset lokale forhold. Den enkelte skole bør som en del av denne prosessen, også vurdere om det skal knyttes mål til forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte i skolen.
- sørge for at skolene tydeliggjør ansattes ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til deres helse, miljø og sikkerhet.
- sørge for at skolene minst en gang i året gjennomfører risikovurderinger for å kartlegge forhold ved arbeidssituasjonen som kan medføre at arbeidstaker blir utsatt for vold og trussel om vold.
- vurdere om skolene skal ta i bruk veilederen «Forebygging av trusler og vold i skolen: En hjelp til kartlegging og risikovurdering» i sitt arbeid med å motvirke vold og trusler på arbeidsplassen.

¹⁴ [Nytt verktøy for risikovurdering av vold og trusler i skolen](#)

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.
- 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

Kommunen har utarbeidet en overordnet rutine ved navn «Foreldreinformasjon skolemiljø - nulltoleranse mot mobbing». I dokumentet blir det opplyst om retten til et trygt og godt skolemiljø, om aktivitetsplikten og om retten til å kontakte statsforvalteren. Det er også en lenke i dokumentet til nullmobbing.no på utdanningsdirektoratets nettsider.¹⁵

Samtlige skoler vi har undersøkt gjør tilgjengelig skriftlig informasjon til elever og foresatte når det gjelder retten til et godt og trygt skolemiljø og aktivitetsplikten. For eksempel har Begby skole gjort dokumentet «Skolemiljøplan – Begby skole 2024-25» tilgjengelig på sine nettsider. I planen står det utfyllende om både skolemiljø og aktivitetsplikt. Øvrige skoler vi har undersøkt har gir også ut lignende informasjon til elever og foresatte.

Når det gjelder informasjon om retten til å kontakte statsforvalteren, har vi ikke funnet noe skriftlig om dette i skolenes dokumenter, bortsett fra i dokumentet «Aktivitetsplan etter §12-4», som kommunen har utarbeidet. Dokumentet er en mal for hvordan en aktivitetsplan skal lages. Når det blir laget en aktivitetsplan, blir altså informasjonen om retten til å kontakte statsforvalter sendt til den aktuelle eleven samt foresatte. På samtlige av skolenes nettsider finner vi lenken «Meld fra om skolemiljø».¹⁶ Klikker man på denne, kommer man til en ny side med lenken «Meld saken til statsforvalteren.» Klikker man på denne lenken, blir man ført lenger ned på siden, hvor det blir gitt informasjon om hvorfor og hvordan man melder en sak til statsforvalteren. Det står blant annet at hvis man mener at skolen ikke har gjort nok for å stoppe krenkelser, kan saken meldes til statsforvalteren. I så fall må man først ha tatt opp saken med rektor på skolen. Det må så gå minst en uke fra man tok opp saken med rektor, før man kan melde saken til statsforvalteren. Saken man melder inn må gjelde skolemiljøet på den skolen eleven går på nå.

¹⁵ udir.no/nullmobbing

¹⁶ Se Begbys nettside som eksempel, på: [Fredrikstad kommune - Begby barne- og ungdomsskole](https://fredrikstad.kommune.no/begby-barne-og-ungdomsskole)

Under intervjuene forklarte rektorene at informasjon om retten til et godt og trygt skolemiljø, aktivitetsplikten, og retten til å kontakte statsforvalter, blir gitt på foreldremøter. En rektor fortalte at skolen har en brosjyre de deler ut til alle ved skolestart med denne informasjonen. En annen rektor informerte om at skolen ikke har en egen brosjyre på dette, men at temaet er oppe på foreldremøter. Skolen har alltid foreldremøte med skolestartere før oppstart hvor det også blir informert om rettigheten til å kontakte statsforvalter. En tredje rektor fortalte at denne retten informeres om i foreldremøter og på plakater, og at sosiallærer også informerer om dette.

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

Kommunen har utarbeidet «Plan for helhet og sammenheng i arbeidet med elevenes skolemiljø». I planen innledes det med at den er rettet mot alle som jobber i skole, SFO og leksehjelp, og at den skal være en veileder for ledere og ansatte for hvordan de skal skape og ivareta et trygt og godt skolemiljø. Den beskriver også tiltak og prosedyrer for hvordan skolene skal gripe inn hvis elever ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø. Det forventes at ansatte gjør seg kjent med planens innhold og benytter den aktivt i sitt arbeid.

I planen blir det beskrevet at opplæringslovens kapittel 12 tredde i kraft 1. august 2024. Skolene skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Elevene har en lovfestet individuell rett til et trygt og godt skolemiljø. I kapittel 12 er ordet inkludering lagt til som en rettighet elever har. Videre blir det på en oversiktlig måte drøftet begreper som krenkelse og mobbing. Det blir stadfestet at det er forskjellig fra person til person hva som oppleves som krenkende, avhengig av blant annet elevens forutsetninger, alder, bakgrunn og den konteksten krenkelsen blir utført. Elevens opplevelse skal anerkjennes og alltid legges til grunn. Likevel skal ikke nødvendigvis enhver kritisk ytring eller uenighet mellom elevene forstås som en krenkelse. Skolen skal lære elevene å tenke kritisk, og det å kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger er en del av skolens samfunnsmandat. Dette vil også være en sentral del av skolens systematiske arbeid med å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene. Dette arbeidet ligger på det helsefremmende og forebyggende nivået. Videre har planen kapitler om hvordan fremme et trygt og godt skolemiljø, hvordan forebygge mobbing og andre krenkelser og hvordan håndtere skolemiljø saker.

Kommunen har en overordnet rutine knyttet til kartleggingsverktøyet Klassesetrvsel. I rutinen blir det skrevet at Klassesetrvsel kan brukes for å oppfylle delpliktene «følge med» og «undersøke» i henhold til opplæringsloven § 12-4. Verktøyet skal brukes ved behov, og kan i tillegg til å oppfylle delplikter brukes som en hjelp til å sette sammen grupper i klassen. Det er ledelsens ansvar å sørge for at de som skal gjennomføre undersøkelsene har kompetanse til å behandle elevenes data på en ansvarlig måte. Alle dataene som samles inn i Klassesetrvsel er taushetsbelagte opplysninger. Det forutsettes at en lærer kan behandle taushetsbelagt informasjon på en ansvarlig måte. I tillegg er det ledelsens ansvar at lærerne kjenner til de spesifikke vilkårene for behandling av personopplysningene i Klassesetrvsel. Det finner man i informasjonen til foresatte om personvernet i Klassesetrvsel og i dette dokumentet.

Under intervjuene fortalte samtlige informanter at de kjente godt til Klassesetrvsel, og at det ble mye brukt. De aller fleste opplevde verktøyet som nyttig og enkelt å bruke.

Kommunen har også utarbeidet «10 Flytskjema og plassering av dokumenter», som er en oversikt over gangen i en sak om skolemiljø fra mistanken dukker opp hos ansatte til aktivitetsplanen skrives.

Kråkerøy skole har en informasjonsplakat hvor det blir opplyst at alle ansatte har plikt til å sørge for at elever ikke blir utsatt for mobbing, utestenging, krenkende ord eller handlinger, diskriminering og vold

eller rasisme. Det står også på plakaten at dersom du får mistanke om, eller ser at et barn/elev ikke har et trygt og godt psykososialt miljø, skal du snarest varsle virksomhetsleder. Terskelen for å varsle skal være lav. Din plikt er å melde fra så fort du har mistanke om at et barn/elev ikke har et trygt og godt miljø. Du må gripe inn direkte i situasjoner der du er vitne til pågående krenkelser.

Begby skole har utarbeidet egne rutiner på alle delpliktene om å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. I dokumentet «§12-4 delplikt - følge med - Begby skole» foreligger det også et årshjul for når skolen gjør forskjellige tiltak i forbindelse med plikten om å følge med. For eksempel står det at 3.-10. trinn gjennomfører sosiogramundersøkelse for å kartlegge læringsmiljøet to ganger i løpet av skoleåret, i september og mai, og at dette gjøres ved bruk av Klassetrivsel. Ansvarlig for dette er ledelsen, kontaktlærer og sosiallærer. Kontaktlærer er ansvarlig for at alle elever to ganger i året har elevsamtale med lærer, hvor lærer alltid undersøker elevens egen opplevelse av trivsel på skolen. Resultater av undersøkelser og observasjon knyttet til elevenes trivsel diskuteres og analyseres på trinnmøter jevnlig. Dette gjøres på ukentlige møter, og det er teamleder og kontaktlærer som har ansvar for at dette blir gjennomført. Ledelsen har ansvar for at alle rutinebeskrivelser og plikter knyttet til § 12 gjennomgås med personalet årlig som en del av skolens interne kontrollsystem i august.

I dokumentet «§12-4 delplikt - gripe inn - Begby skole» blir det informert om at alle ansatte ved Begby skole plikter å gripe inn i situasjoner som oppleves som krenkende. Alle som har tilsyn skal være aktive i miljøet, bevegelige og undrende til elevenes aktivitet og samhandling. Ledelsen plikter å sørge for at alle ansatte er informert om plikten til å gripe inn. Bruk av fysisk makt skal kun benyttes når det oppleves at reglene for nødrett og nødverge er til stede (Straffeloven §§ 17 og 18). Fysisk makt skal kun benyttes i ekstraordinære tilfeller der det handler om å forsvare liv og helse. Det skal i etterkant skrives avvik når fysisk makt benyttes.

I dokumentet «§12-4 delplikt - varsle - Begby skole» blir det blant annet skrevet at:

- Alle ansatte ved Begby skole plikter å varsle rektor/skolens ledelse ved mistanke om at en elevs psykososiale læringsmiljø ikke oppleves som trygt og godt.
- Ved Begby skole har vi lav terskel for hva som skaper mistanke.
- Mistanke kan være basert på:
 - Observasjoner
 - Undersøkelser
 - Informasjon fra andre elever eller foresatte
 - Aktivitet på sosiale medier
 - Elevenes egen utrykte trivsel
- I saker der det mistenkes at ansatte krenker elever skal rektor straks varsles og rektor plikter å varsle skoleeier.
- I saker der det mistenkes at ansatte i ledelsen krenker elever skal den ansatte varsle skoleeier umiddelbart.

I dokumentet «§12-4 delplikt - undersøke - Begby skole» blir det blant skrevet at

- Alle ansatte ved Begby skole plikter å undersøke elevenes psykososiale læringsmiljø ytterligere ved mistanke om at noen ikke opplever det som trygt og godt.
- Ved Begby skole har vi lav terskel for å igangsette undersøkelser.
- Ved Begby skole undersøker vi systematisk i henhold til rutine for å følge med.
- Når det er behov for ytterligere undersøkelser, kan det benyttes:
 - Undersøkelser, Klassetrivsel
 - Observasjoner med utgangspunkt i anbefalinger i Innblikk
 - Samtaler med elever og foresatte
 - Tverrfaglig samarbeid med kommunalt ressursteam og PPT

- Alle undersøkelser har som formål å innhente fakta om situasjonen.
- Elevene skal medvirke ved at de involverte blir hørt.
- Elevens beste skal alltid danne grunnlag for skolens vurdering.
- Ved mistanke om at elever blir krenket av voksne gjelder skjerpede krav til undersøkelser, og i henhold til kommunal rutine er det skoleeier som gjennomfører undersøkelsene.

I dokumentet §12-4 delplikt - sette inn tiltak - Begby skole» blir det blant annet skrevet at

- Ved Begby skole setter vi inn tiltak for alle elever som opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt, uansett årsak.
- Tiltak skal være faglig godt begrunnet og ta utgangspunkt i resultater på undersøkelser som er gjort.
 - Tiltak skal rettes mot en konkret sak/utfordring
 - Det er ofte nødvendig med flere tiltak
 - Vi setter alltid inn tiltak på individ-, klasse- og skolenivå
 - Tiltak kan rette seg mot enkeltelever, grupper, den som krenker, den som føler seg krenket og klasser/trinn
 - Alle tiltak skal være lovlige og faglig godt begrunnet
- Tiltak som igangsettes skal alltid vurderes opp mot hva som er til elevens beste.
- Tiltakene skal jevnlig evalueres sammen med eleven og foresatte.
- Ved Begby skole plikter alle ansatte å høre elevens stemme.
- Alle ansatte plikter å følge opp avtalte tiltak i henhold til aktivitetsplan.
- Ved Begby skole endrer vi tiltak, eller legger til tiltak, dersom dette er nødvendig.
- Skolen benytter kommunal mal for utarbeidelse av aktivitetsplan.
- Det er et viktig prinsipp for skolen å ivareta tverrfaglighet i arbeidet med saker knyttet til læringsmiljø. Tverrfaglighet kan være representert ved helsesøster, sosiallærer, PPT, BUP, barnevern, ressursteam osv.

En rektor fortalte under intervjuet at skolen ikke hadde utarbeidet egne skriftlige rutiner knyttet til disse pliktene. En annen rektor forklarte at rutiner for dette blant annet foreligger i veileder om elevenes skolemiljø. Dette er også integrert i skolens årsplaner, og ansatte vet de har disse pliktene, og det blir de minnet på gjennom blant annet fellesmøter og andre møter. Samtlige informanter fortalte at de kjenner godt til opplæringsloven § 12, og alle delpliktene i den, og at dette er noe som diskuteres jevnlig på møter og lignende.

Når det gjelder plikten til å følge med, ble det under intervjuene mange interessante diskusjoner knyttet til hvor mye og hvordan dette skal dokumenteres. For eksempel fortalte informanter fra en skole at de benyttet seg av OneNote.¹⁷ Elevene er her anonymiserte. Det som noteres ned er hendelser som ikke er alvorlige nok til at det blir dokumentert andre steder, som at det blir meldt som avvik eller registrert i elevmappen og arkivsystemet Elements, men hendelser som kan bli aktuelle å benytte i dialog med foresatte. Slik revisjonen forsto det kan hendelsene for eksempel handle om vurderinger av om en elev kan defineres som særskilt sårbar. Som Utdanningsdirektoratet skriver, har skolen et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet. Det er viktig at de som jobber på skolen vet hvilke elever som har en særskilt sårbarhet, og følger nøye med på hvordan de har det på skolen, da disse elevene er overrepresentert blant dem som ikke har et trygt og godt skolemiljø.¹⁸ Samtidig har statsforvalteren et økt fokus på særskilt sårbare elever, som det blir skrevet om i en artikkel i VG fra februar 2025.¹⁹ I denne artikkelen blir det også vist til at statsforvalteren i Oslo mener at skolens aktivitetsplikt brytes i

¹⁷ Microsoft OneNote er en programvare for notater og samling av informasjon, og for flerbrukersamarbeid.

¹⁸ [Elever med særskilt sårbarhet | udir.no](#)

¹⁹ [Kampen mot mobbingen: Skolens aktivitetsplikt brytes i åtte av ti saker](#)

åtte av ti saker. Ved å dokumentere mindre alvorlige hendelser i for eksempel One note, som etter hvert kan vise seg å være nyttig for å tegne et bilde av for eksempel en særskilt sårbar elev, forsøker denne skolen å ta kontroll over nødvendig dokumentasjon og fokuset på sårbare elever, slik revisjonen forstår det.

Flere informanter fra de andre skolene fortalte om ulike måter å dokumentere mindre alvorlige hendelser på. Ved en skole skulle hendelser meldes til rektor, som så sammen med sosiallærer avgjør om det skal følges opp videre. Mye av dette blir ifølge rektor skrevet ned, men ikke alt. At det forekommer hendelser blant elevene, opplevde de aller fleste som helt naturlig, og så å si samtlige mente at alt av hendelser ikke var nødvendig å dokumentere. Som vi så i dokumentet over, «Plan for helhet og sammenheng i arbeidet med elevenes skolemiljø», skal elevens egen opplevelse alltid legges til grunn, men enhver kritisk ytring eller uenighet mellom elevene skal ikke nødvendigvis forstås som krenkelser. Slik revisjonen opplevde informantene hadde alle skolene diskusjoner rundt dette spørsmålet. En rektor mente at skolen loggfører mye, men at det er en viktig balanse mellom riktig mengde dokumentasjon og for mye dokumentasjon, og at en skole ikke kan dokumentere alt som skjer. Flere informanter fortalte det samme, og mange mente at de brukte mye tid på andre ting enn det å være lærer, og en slik tidstyv var all dokumentasjonen de måtte sørge for. En informant mente at ansatte burde kunne si fra om slike mindre hendelser på en måte de selv synes er best. Dette fordi de må prioritere tiden sin på å være lærere og å skape relasjoner til elevene.

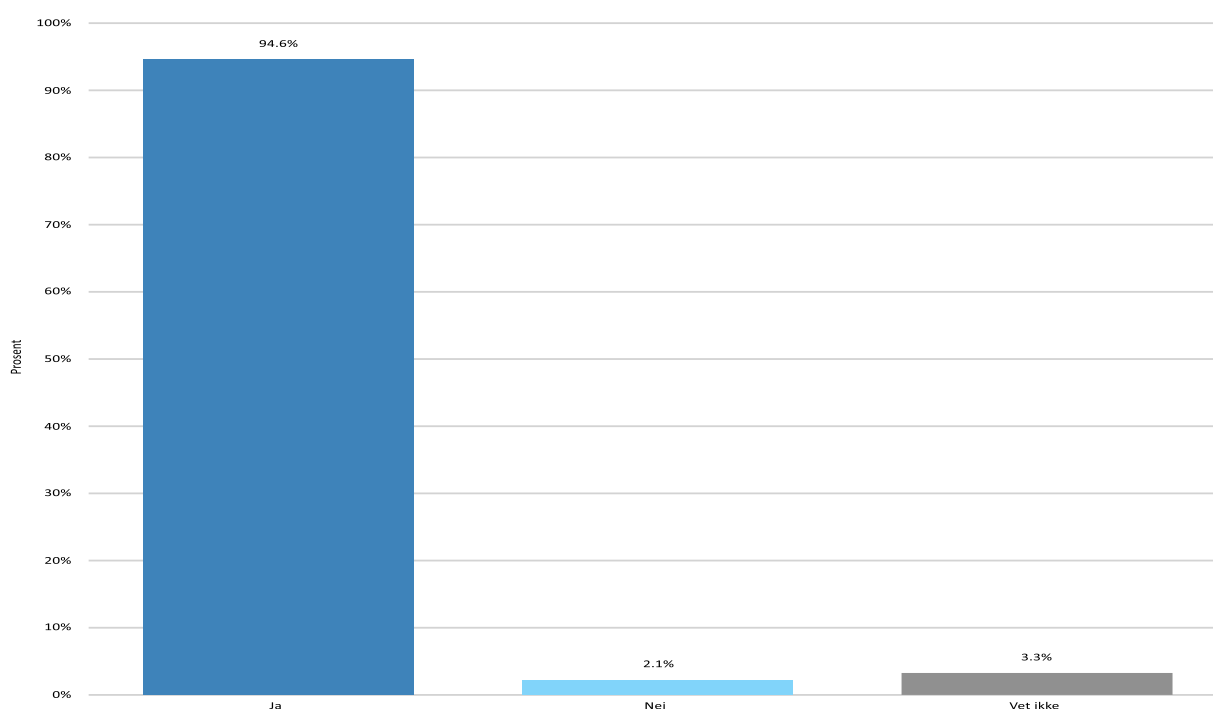
Informantene fra en skole fortalte at de brukte et meldeskjema som ansatte fylte ut og ga til rektor, når det gjaldt mindre alvorlige hendelser. Meldeskjemaet var den første, kortfattede meldingen om en hendelse. Rektor følger opp skjemaet til saken er løst eller det blir vurdert at saken må tas videre, for eksempel til en vurdering av om en aktivitetsplan må igangsettes. Da blir skjemaet dokumentert, og dokumentet «Aktivitets- og dokumentasjonsplikt etter kapittel 12 i opplæringsloven» tatt i bruk. Informantene hadde også god kjennskap til dette dokumentet.

Ambjørnrød skole har utarbeidet dokumentet «Registreringsskjema § 12 ved gjentakende hendelser». Eksempler på hendelser i skjemaet er stygt språk, vold (slå, sparke, spytte etc.), kaste gjenstander og så videre. Skjemaet har bokser for å føre inn eventuelle umiddelbare tiltak som ble igangsatt (for eksempel tilsnakk og bortvise), samt om det har blitt meldt fra om hendelsen til rektor, inspektør, SFO-leder eller sosiallærer.

Dokumentet «Aktivitets- og dokumentasjonsplikt etter kapittel 12 i opplæringsloven» er utarbeidet av kommunen. Dokumentet skal benyttes med en gang det meldes fra om en bekymring, eller ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt psykososialt miljø. Dokumentet skal være en oversikt over hva skolen har gjort for å oppfylle de fire første delpliktene i aktivitetsplikten (altså følge med, gripe inn, melde fra og undersøke.) Dokumentet har flere bokser som skal fylles ut. Eksempler på disse boksene er «Problembeskrivelse» og «Elevens egen opplevelse av situasjonen», i tillegg til bokser for forholdene følge med, gripe inn, melde fra og undersøke, samt bokser for vurderinger og konklusjon. Flere av boksene har utfyllende og oversiktlig ledetekster. I boksen for undersøkelse viser ledeteksten for eksempel til at dokumentasjon fra observasjoner og verktøyet klassetrivsel kan benyttes, samt informasjon fra elev- og foreldresamtaler. I boksen «Vurdering av barnets beste» er det en oversiktlig ledetekst som forklarer at det er viktig å ta stilling til hvorvidt barnet er særskilt sårbart. Det blir også informert om noen aktuelle forhold som kan peke på særskilt sårbarhet, som for eksempel det individuelle (som sykdom, diagnoser, temperament, språkvansker), familie (som omsorgssvikt, psykisk sykdom, samlivsbrudd, rus, høyt konfliktnivå), jevnaldrende (som krenkelser, utfordring i å etablere og bli i stabile vennerelasjoner), og miljøet (som fattigdom, kriminalitet, mangel på sosialt nettverk).

Angående særskilt sårbarhet er det bare i dette dokumentet, samt i «Aktivitetsplan etter §12-4», som revisjonen redegjør for i neste delkapittel, hvor særskilt sårbarhet blir omtalt. Skolene har heller ikke utarbeidet noe eget dokument eller en rutine på dette området. Flere informanter fortalte under intervjuene at de ikke var helt kjent med formuleringen «særskilt sårbar». På skolen brukes heller et mer hverdagslig språk om slike elever, fortalte for eksempel en ansatt. En ansatt fortalte også at skolen nok kan være litt dårlig på å følge den formelle forventningen til dokumentasjon knyttet til særskilt sårbarhet hos elever. Samtidig fortalte alle informantene at det å følge med på sårbarhet hos elever er en helt naturlig del av det å være lærer og jobbe med barn og unge, og er noe alle lærere gjør.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om de vet hva de skal gjøre om de får mistanke om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Som vi ser i figur 5 svarte et overveldende flertall (94,6 % av 612 respondenter) at de vet hva de skal gjøre i en slik situasjon. Kun 2,1 % svarte nei på dette spørsmålet, og 3,3 % svarte «vet ikke».



Figur 6: Vet du hva du skal gjøre om du får mistanke om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø? N=612.

6.2.3 Tiltaksplaner

Kommunen har utarbeidet en overordnet veileder på området ved navn «Veileder til aktivitetsplan og dokumentasjon ved forhold meldt etter §9A». Selv om det står § 9 A i denne tittelen, er dokumentet godkjent 12.08.2024, altså etter at § 12 tredje i kraft. Slik revisjonen forstår det omhandler altså dokumentet § 12 i opplæringsloven, og det gir en fylldig oversikt på både hvorfor og hvordan en aktivitetsplan skal opprettes. For eksempel blir det gitt en beskrivelse på tre forskjellige tiltaksnivåer. Disse er individtiltak, gruppetiltak og systemtiltak. I tillegg blir det beskrevet hvorfor et helsetiltak kan være aktuelt og hvordan det skal fungere.

Kommunen har også utarbeidet dokumentet «Aktivitetsplan etter §12-4», som er en mal på hvordan en aktivitetsplan skal lages. Den samme ledeteksten om særskilt sårbarhet som i dokumentet «Aktivitets- og dokumentasjonsplikt etter kapittel 12 i opplæringsloven» finnes også i «Aktivitetsplan etter §12-4». I ledeteksten for hovedmål og delmål står det at hovedmål og delmål skal være knyttet opp til eleven selv.

For delmål på gruppe- og systemnivå vil det være naturlig å ha tiltak rettet mot grupper som eleven er en del av, og/eller som har påvirkning på elevens miljø. For hvert delmål som blir skrevet inn, er det tilhørende bokser med navn «Tiltak/aktivitet», «Hva skal tiltaket løse», «Ansvarlig» og «Tidsperspektiv og evaluering». Det er også bokser for evalueringer av delmål, med tilhørende bokser hvor det blant annet blir spurt om tiltaket har løst problemet, om barnets stemme har blitt husket å inkludere, og om tiltaket skal videreføres. Tiltakene som blir igangsatt kan være på individnivå, gruppenivå og/eller systemnivå. Det er også en egen rubrikk for delmål for helse med mulighet for å skrive inn tiltak.

Spesialkonsulent oppvekst fortalte under intervjuet at dokumentene og malene på dette området har forbedret seg veldig de senere årene. Under § 9 så var dette veldig detaljert. Nå kommer det tydelig fram at det er lite som skal til for at en tiltaksplan skal bli igangsatt. Men likevel varierer omfanget av tiltaksplaner veldig fra skole til skole. Ifølge spesialkonsulenten er det generelle inntrykket at det er relativt få alvorlige hendelser og saker, men at det skjer noe på alle skoler. De yngre har hatt en slags negativ utvikling, men det er noe man ser generelt i samfunnet. Spesialkonsulenten fortalte også at Moava bidrar til at kommunen har et bedre kunnskapsgrunnlag i arbeidet på området.

Kommunalsjef skole forklarte at det foreligger rutiner på dette området, og at etter et tilsyn de har hatt, er alle rutinene er godkjent av statsforvalter. Kommunen har også gjennomgått alle skjemaene med skolene, og det er satt inn mye mer hjelpetekst i dokumentene for å hjelpe skolene. Før kom det kritikk på at arbeidet med tiltaksplanene var for omfattende. Nå er arbeidet med aktivitetsplanene lagt opp mer trinnvis. Fremdriften i dette arbeidet blir også kartlagt gjennom Moava.

Under intervjuene var informantene samstemte i at det er lav terskel for å iverksette en aktivitetsplan, og at det legges stor vekt på å sikre at elevens stemme blir hørt i prosessen. Alle fortalte at hovedregelen er at en undersøkelse skal gjennomføres før en aktivitetsplan iverksettes. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være nødvendig å sette inn tiltak umiddelbart. Hvis for eksempel en Klassetrivselsundersøkelse avdekker bekymringsfulle funn, kan det være hensiktsmessig å utarbeide og implementere en aktivitetsplan umiddelbart.

Rektor ved Kråkerøy skole fortalte under intervjuet at han er noe usikker på om det foreligger tiltaksplaner i alle tilfeller etter opplæringslovens § 12-4. Det foreligger statistikk og data som forteller at det er flere elever som opplever utrygghet, enn det antallet aktivitetsplaner ved skolen skulle tilsa. Denne forskjellen kan imidlertid ha ulike årsaker, forklarte rektor. For eksempel kan noen elever ha utfordringer som ikke er synlig. Det kan også være mobbing som foregår utenfor skolen, eller en «snitche»-kultur blant elever, som gjør det vanskelig å avdekke problemer mellom dem. Rektor forklarte at skolen selv sagt har nulltoleranse for mobbing, slik alle skoler har, men at det likevel dessverre kan finnes elever som ikke har et trygt og godt miljø hele tiden, som skolen ikke oppdager. Hvis man hadde satt i gang en aktivitetsplan hver gang det forekom en hendelse, hadde det blitt veldig mange planer. Det kan ofte være situasjoner som ikke blir vurdert å ligge innenfor § 12-4. I nesten alle tilfeller er det mindre hendelser som forekommer. Skolen tar tak i disse hendelsene ved behov, og løser situasjonen. Ofte kan foreldrene inkluderes, og være enige om at saken er over. Slike saker kan likevel senere utvikle seg til å bli en skolemiljøsak over tid for en av elevene som var med i en slik hendelse. Da kan foreldre ha endret mening, og mene at saken startet ved den første hendelsen, selv om den altså ble undersøkt, tatt tak i og løst der og da.

Andre informanter fra Kråkerøy skole fortalte at det har forekommet tilfeller hvor foreldre ikke har ønsket at det skal igangsettes en aktivitetsplan for barnet deres. Ansatte ved skolen forsøker uansett å fange opp mest mulig. Hvis det er snakk om mindre tiltak, som samtaler, gå tur eller lignende, kan det hende at det ikke passer helt med formatet i en aktivitetsplan. De ansatte ved Kråkerøy er i likhet med rektor usikre på om det blir utarbeidet aktivitetsplaner i alle relevante tilfeller. En informant fortalte at arbeidet

med en aktivitetsplan kan føre til at lærerne får brukt mindre tid til å bygge relasjoner med den aktuelle eleven, fordi tidsbruken og arbeidsmengden knyttet til en slik plan er stor.

Mappegjennomgangen viste at samtlige skoler brukte de nye skjemaene «Aktivitetsplan etter §12-4» og «Aktivitets- og dokumentasjonsplikt etter kapittel 12 i opplæringsloven». I samtlige planer var elevens stemme dokumentert. Hovedmålene og delmålene var skrevet ned, og de var forståelige og konkrete. De forskjellige tiltakene på de forskjellige nivåene, samt evalueringene av dem, ble også redegjort for på en oversiktlig måte.

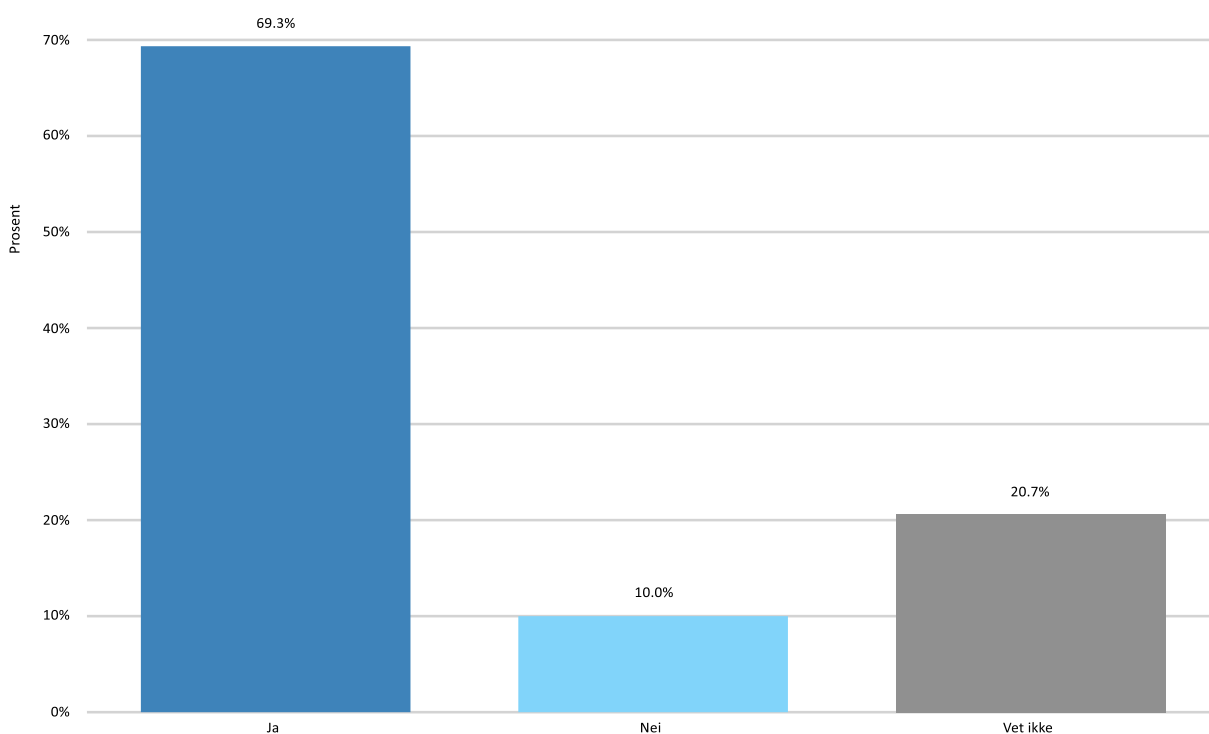
Et punkt vi vil peke på, hvor det er til dels store forskjeller i utfyllingen av aktivitetsplanene, er under punktet «Vurdering av barnets beste som er gjort i denne prosessen.» Det er her ledeteksten angående særskilt sårbare barn står. Første setning i ledeteksten er «Det er viktig å ta stilling til hvorvidt barnet er særskilt sårbart i denne vurderingen». Slik vi opplever det blir det ikke alltid tatt stilling til om barnet er særskilt sårbart. I alle aktivitetsplanene som er undersøkt er barnets stemme beskrevet, men i planene fra Kråkerøy skole, var dette i form av noen få setninger. Noen konkret vurdering eller stillingtagen til om barnet er særskilt sårbart, blir ikke beskrevet i disse aktivitetsplanene. En slik vurdering eller stillingtagen gjøres heller ikke i planene fra Ambjørnrød skole og Begby skole. I planene fra disse to skolene, blir det likevel skrevet ganske utfyllende om barnets stemme. Særlig i Begbys planer kommer den aktuelle elevens sårbarhet fram, selv om det ikke gjøres en konkret vurdering av om barnet er særskilt sårbart. I noen av planene vi har undersøkt ved Årum skole kommer det frem en vurdering av særskilt sårbarhet hos det aktuelle barnet.

Årum har også utarbeidet en aktivitetsplan for en hel klasse. Som det skrives på utdanningsdirektoratets nettsider, trenger ikke en tiltaksplan å knytte seg til en bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere. Dette kan være aktuelt når tiltakene ikke retter seg mot utvalgte enkeltelever, men mot et større eller mindre problem eller miljøutfordringer på skolen.²⁰ I denne aktivitetsplanen beskrives det at planen er opprettet for klassen som helhet på grunn av utageringer. Vurderingene som har blitt gjort, inkluderer at elevene i klassen har rett til beskyttelse og sikkerhet, rett til opplæring, og at enkelte barn er sårbare for stress og frykt ved situasjoner med utagering.

Siden tiltaksplanen er rettet mot en hel klasse, har den ingen tiltak på individnivå. Den har imidlertid flere tiltak på både gruppenivå og systemnivå. For eksempel er et tiltak på gruppenivå at det alltid er en ansatt som har primæroppgave å sikre utagerende elever. Denne ansatte skal til enhver tid ha en alarmknapp på seg. Døra til klasserommet skal låses ved behov. Tiltak på systemnivå er for eksempel at tilsynsplan må utarbeides og timeplanfestes. Det må også rulleres på ansatte gjennom dagen, for å sikre at de berørte belastes minst mulig.

²⁰ [6. Skolen har en aktivitetsplikt | udir.no](https://www.udir.no/6-skolen-har-en-aktivitetsplikt)

På spørsmålet i spørreundersøkelsen om det alltid blir utarbeidet aktivitetsplaner når en elev ikke har det trygt og godt på skolen, svarte 69,3 % ja. 10 % svarte nei, mens 20,7 % svarte «vet ikke». På dette spørsmålet var det 610 respondenter som avla svar.



Figur 7: Blir det alltid utarbeidet aktivitetsplaner når en elev ikke har det trygt og godt på skolen? N=610.

6.3 Vurderinger

6.3.1 Informasjon til elever og foresatte

Revisjonen mener at skolene sørger for at elever og foresatte får nødvendig informasjon i flere kanaler. For eksempel blir informasjonen gitt ved skolestart og ved foreldremøter, og skolene har skriftlige rutiner for dette. Den viktigste informasjonen er også tilgjengelig gjennom skolenes 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

Revisjonen vurderer at kommunens «Plan for helhet og sammenheng i arbeidet med elevenes skolemiljø» fungerer som en nyttig veileder for arbeidet med elevenes skolemiljø. Kommunen har også utarbeidet dokumentet «Aktivitets- og dokumentasjonsplikt etter kapittel 12 i opplæringsloven». Vi mener at dette dokumentet har gode ledetekster, inkludert en tekst om sårbare elever, noe som innebærer at den vil fungere som en nyttig mal ved undersøkelser. Kommunen har rutine knyttet til kartleggingsverktøyet Klassesetrvsel. Skolene bruker verktøyet hyppig, og får et godt bilde av klassemiljøet og elevenes trivsel gjennom dette. Vårt inntrykk er at skolene og skoleeier tar elevenes skolemiljø på alvor, og at alle involverte ønsker å legge forholdene best mulig til rette for elevene, slik at de har det trygt og godt på skolen.

Vi vurderer at skolene sørger for god dokumentasjon av hendelser som på et senere tidspunkt kan vise seg å få betydning for skolemiljøet, men som likevel ikke kvalifiserer som et avvik eller undersøkelse/aktivitetsplan der og da. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det ikke noen formelle krav til at skolene skal ha spesifikke systemer eller dokumenter for å dokumentere sitt arbeid med dette, imidlertid oppfordrer Udir til en slik praksis; «Hvis alle som arbeider på skolen dokumenterer det de fanger opp om elevene, og samler denne informasjonen på samme sted, kan det gjøre skolen bedre i stand til å se sammenhenger og sørge for et trygt og godt skolemiljø».²¹ Hva som skal dokumenteres og på hvilken måte, må tilpasses den enkelte skole. Det eneste formkravet er at dokumentasjonen må være skriftlig. Derfor bør skoleeier og skolene ikke lage et mer omfattende system for dokumentasjon enn nødvendig, ifølge Utdanningsdirektoratet.

Hver skole vi har kontrollert har hatt sitt eget system for å dokumentere arbeidet med aktivitetsplikten. Noen skoler brukte observasjonslogger, og andre brukte meldeskjemaer, referater eller notater fra samtaler med elevene. Noen skoler brukte også en kombinasjon av disse metodene. For eksempel bruker Årum skole OneNote som et samlende system for denne dokumentasjonen. Gjennom OneNote sørger skolen for at ansatte har mulighet til å gå inn i systemet og dokumentere alle hendelser skriftlig ved behov, samt at dokumentasjonen blir lagret på samme sted.

Dokumentet «Aktivitets- og dokumentasjonsplikt etter kapittel 12 i opplæringsloven» inneholder tekstbokser hvor problemet knyttet til elevens skolemiljø blir beskrevet, barnets stemme kommer frem, og forholdene rundt skolens plikt til å følge med, gripe inn, melde fra og undersøke blir dokumentert. I tillegg kan informasjon fra både observasjoner og verktøyet klassesetrvsel skrives inn i dokumentet, og barnets beste bli vurdert. I dokumentet er det også en oversiktlig ledetekst som forklarer at det er viktig å ta stilling til hvorvidt barnet er særskilt sårbart.

²¹ [6. Skolen har en aktivitetsplikt | udir.no](https://www.udir.no/6-skolen-har-en-aktivitetsplikt)

Begby skole utarbeidet egne dokumenter på hvert av de fem delpunktene i § 12-4 i opplæringsloven. Vår opplevelse er at alle skoler har god kjennskap til lovverket på området, og at skolenes ansatte har god oversikt over sine plikter. Vi vil likevel trekke fram Begbys arbeid på området som særlig vellykket.

Vi vurderer derfor at skolen har etablert skriftlige rutiner som sikrer at den 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.

6.3.3 Tiltaksplaner

Vi opplever at dokumentet «Aktivitetsplan etter §12-4» sørger for at det blir skrevet tiltaksplaner som oppfyller kravene for hva en tiltaksplan skal inneholde. Vår mappegjennomgang viste videre at tiltakene som blir beskrevet er treffende for situasjonen og de respektive elevenes behov.

Det eneste vi har å bemerke angående innholdet i aktivitetsplanene, gjelder elevenes sårbarhet. I malen for aktivitetsplaner, «Aktivitetsplan etter §12-4», finnes det som nevnt en ledetekst angående sårbare elever. Det kan selvsagt være fornuftig å dokumentere diskusjoner og vurderinger om en elevs sårbarhet i en aktivitetsplan, da dette kan føre til gode diskusjoner rundt myndiggjøring og styrking av elevens selvfølelse, med både foresatte og eleven selv. Men etter revisjonens oppfatning kan det også i noen tilfeller være fornuftig å ikke beskrive elevens sårbarhet i en aktivitetsplan. Elevene leser jo disse planene selv. Å lese en slik vurdering om seg selv, kan være ubehagelig for enkelte, og kan i verste fall føre til belastning for eleven og økt sårbarhet. Hvis en skole kommer fram til det sistnevnte, og det blir besluttet at eventuell sårbarhet ikke skal skrives inn i aktivitetsplanen, er det da desto viktigere at slike diskusjoner og vurderinger kommer fram i dokumentasjonen rundt denne eleven, i for eksempel One-Note eller andre verktøy skolene bruker for å dokumentere løpende vurderinger/observasjoner.

Vårt inntrykk er altså at skolene tar elevenes skolemiljø på alvor. Vi har ikke funnet indikasjoner på at skoler for eksempel unngår å lage en aktivitetsplan fordi det fører til merarbeid. Likevel kan det være indisier som peker i retning av at skolene samlet sett kunne ha utarbeidet noen flere aktivitetsplaner. For eksempel viser som nevnt undersøkelser av statsforvalteren generelt sett at skoler kan ha behov for å igangsette aktivitetsplaner på et tidligere tidspunkt. I vår spørreundersøkelse svarte også cirka 10 prosent av de ansatte at aktivitetsplaner ikke alltid blir igangsatt når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Hvis vi legger spørreundersøkelsen til grunn, kan det bety at en av ti som ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø, ikke får den oppfølgingen de burde hatt. Dette er fra revisjonens side imidlertid kun til etterretning for skolene, da vi ikke har oppdaget vesentlige avvik som tilsier at skolene ikke igangsetter aktivitetsplaner i tråd med lovverket. Vår vurdering er derfor at skolen i hovedsak utarbeider tiltaksplaner i tråd med opplæringslovens § 12-4.

6.4 Konklusjon

Vår vurdering er at skolene, inkludert skoleeier, tar elevenes skolemiljø på alvor, og at alle involverte ønsker å legge forholdende best mulig til rette for elevene, slik at de har det trygt og godt på skolen. Skolene har skriftlige rutiner som sørger for at elever og foresatte blir informert om retten til et trygt og godt skolemiljø, om aktivitetsplikten og om retten til å kontakte statsforvalteren. Skoleeier har utarbeidet gode maler og rutiner på området. I tillegg har hver skole vi har kontrollert etablert egne systemer for å dokumentere oppfølgingen av aktivitetsplikten. Vårt inntrykk er at ansatte har god kjennskap til lovverket, og de kan sine plikter på området godt. Vår vurdering er derfor at skolen har etablert skriftlige rutiner som sikrer at både 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. Videre blir det skrevet tiltaksplaner som oppfyller kravene for hva slike planer skal inneholde, og vår mappegjennomgang viste at tiltakene som blir igangsatt er treffende for situasjonen og de respektive elevenes behov. Vi mener derfor at skolen har skriftlige rutiner som sikre at det blir iverksatt tiltak for den enkelte elev i saker der det ikke er trygt og godt skolemiljø, og som sikrer at eleven blir fulgt opp i samsvar med opplæringsloven. Vår konklusjon er derfor at kommunen dokumenterer at de overholder aktivitetsplikten jf. opplæringslovens § 12-4.

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

- Aktivitets- og dokumentasjonsplikt etter kapittel 12 i opplæringsloven.
- Aktivitetsplan etter §12-4.
- Aktivitetsplan og dokumentasjon ved forhold meldt etter § 9A.
- Ansatt eller leder i skolen mistenkes å krenke en elev.
- Ansvar for virksomhetens plikter etter forskrift om helse og miljø i skole-matrise.
- Ansvar for virksomhetens plikter (002) Miljørettet helse i skole.
- Arkivplan for Fredrikstad kommune.
- Eksempel av innhold og bruk av Moava.
- Fakta om Klassetrivsel - informasjon til foresatte og elever.
- Foreldreinformasjon skolemiljø - nulltoleranse mot mobbing.
- Handlingsplan for forebygging håndtering og oppfølging av vold og trusler på arbeidsplassen.
- HMS-gruppe.
- Klassetrivsel - kommunal rutine.
- kommunedelplan-oppvekst-2021-2032 (1).
- Møtebok fra oppvekstutvalget saksnummer: 2024/19363.
- Møteprotokoll Oppvekstutvalget. Dato 28.08.2024
- Oppvekstutvalgets vedtak den 28.08.2024 i sak PS 26/24 *Strakstiltak mot mobbing, trusler og vold i skolen*.
- Plan for helhet og sammenheng i arbeidet med elevenes skolemiljø.
- Plan for kvalitet i skole og SFO 2023-2027
- Risikoanalyse skjema.
- Saksgangen i arbeidsmiljø saker.
- Samarbeidsplan med bedriftshelsetjenesten - Ny rutine.
- Sammendrag politisk sak.
- Seksjonenes arbeidsmiljøutvalg samu.
- Sjekkliste organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø.
- Skjema for Varsel til skoleeier i skolemiljø saker.
- Skolemiljø-internkontroll ROS.
- Tabell over innhentede dokumenter.
- Varsel til skoleeier etter § 12-4 - Alvorlige skolemiljø saker.

- Veileder til aktivitetsplan og dokumentasjon ved forhold meldt etter §9A.
- Veileder i Håndtering av vold og trusler for Fredrikstad kommune.
- A Prosedyre for forebygging av vold og trusler.
- B Opplæring i håndtering av vold og trusler.
- C Kartlegging av vold og trusler.
- D Prosedyre for vold og trusselsituasjoner.
- E Prosedyre for oppfølging av ansatte etter vold og trusselsituasjoner.
- F Skriftlig informasjon til ansatte og pårørende etter traumatisk hendelse.
- G Politianmeldelse ved vold og trusler.
- H Prosedyre for håndtering og behandling av klage mot ansatt fra bruker pårørende eller foresatte.

Dokumenter og rutiner utarbeidet av skolene

Årum

- Beredskapsplan - Årum skole 2022
- Diverse skjemaer for SFO (som, taushetserklæringer, skadeskjema, legemiddelkort ol.)
- Evaluering av øvelsen Ragnarok 2018
- Evaluering av øvelsen Virus 2017
- Handlingsplan mot krenkelser Årum skole
- Hendelser
- Hva gjør vi når vi antar at barn er borte fra SFO?
- Gripe inn
- Kartlegging av vold og trusler sammenfattet
- Informasjon om Årum skolefritidsordning 2024/2025
- Interne rutiner ved skader i skoletiden eller på SFO
- Ordens og trivselsreglement
- Oversikt over dokumenter med kommentarer, Årum skole
- Rammeplan (SFO)
- Risikorapport elev i dusj
- Risikorapport elev utagerer i gangen
- Risikorapport Elever som løper
- Risikorapport svømming
- Risikorapport utagerende elev
- ROS analyse - Årum skole 2022
- Rutiner ved klage eller trussel mot elev eller ansatt
- E Rutine ved trussel og voldssituasjon
- Sosiallærer, funksjonsbeskrivelse
- Tilsyn uke 46
- Tilsynsrutiner
- Tiltakskort
- Vedlegg A – varslingsliste
- Vedlegg B - roller, ansvar og fullmakter
- Veileder til ABC-skjema for registrering av atferd (for SFO)
- Virksomhetsleders plan for oppfølging av §12.2-3-4-5
- Virksomhetsplan 2024
- Årshjul, OneNote
- Årsplan for HMS 2025
- ÅRUM SFO Årsplan 2024/2025

Ambjørnrød

- Aktive aktivitetsplaner jan 25
- Branninstruks
- Brannrutine
- Elevenes skolemiljø, § 12 rutiner og prosedyrer Ambjørnrød skole
- Felles rutiner Ambjørnrød skole
- Informasjon til elever og foresatte skoleåret 2024-2025
- Internkontroll Ambjørnrød 2024-25
- Kontrollskjema til vaktmestertjenesten
- MAL - Rutine for skolens analysearbeid, revidert januar 2025
- Registreringsskjema § 12 ved gjentakende hendelser
- Risikovurdering av skolegården
- Risikovurdering og forebyggende tiltak ved Ambjørnrød skole
- Risikovurdering og kartlegging av aktuelle arbeidsmiljøutfordringer
- Rutine når barn er savnet på SFO
- Rutine ved alvorlig skade i skole og SFO
- Rutine når barn blir hentet av personer med avvikende adferd, evt. rus
- Rutine ved sent hentet barn på SFO
- Rutine når barn ikke møter på skolen
- Skjema for varsel til skoleeier i skolemiljø saker
- Skolens forebyggende arbeid risikovurdering 1.trinn
- Svar på tilsyn jan25
- Virksomhetsplan 2024 for Ambjørnrød skole

Kråkerøy

- A Prosedyre for forebygging av vold og trusler
- B Opplæring i håndtering av vold og trusler
- C Kartlegging av vold og trusler
- D Prosedyre for vold og trusselsituasjoner
- E Prosedyre for oppfølging av ansatte etter vold og trusselsituasjoner
- Eksempel 1 HMS-ref. Kråkerøy ungdomsskole 22.01.2024
- Eksempel 2 HMS-ref. Kråkerøy ungdomsskole 31.01.2024
- Eksempel 3 HMS-ref. Kråkerøy ungdomsskole 07.03.2024
- Eksempel 4 HMS-ref. Kråkerøy ungdomsskole - 17.04.24
- Eksempel 5 HMS-ref. Kråkerøy ungdomsskole - 08.05.24
- Eksempel 6 HMS-ref. Kråkerøy ungdomsskole 04.09.2024
- Eksempel 7 HMS-ref. Kråkerøy ungdomsskole 30.10.24
- Eksempel 8 HMS-ref. Kråkerøy ungdomsskole 12.12.24
- Flytskjema og plassering av dokumenter
- Foreldreinformasjon skolemiljø - nulltoleranse mot mobbing
- HMS-gruppe formål og sammensetning
- Info til elever og foresatte ved nye 8. trinn – før skolestart
- Informasjon om lovverk andre ansatte
- Informasjonsplakat Er du voksen og utfører arbeid her
- Kråkerøy ungdomsskole beskrivelse og oversikt over dokumenter og retningslinjer kommune-revisjon.
- KRUSK Rutine for vold og trusler mot skolens ansatte

- Melding og behandling av avvik
- Oversikt Avvik vold og trusler med beskrivelse et utvalg fra 2024
- Plan for et trygt og godt skolemiljø KRUSK - foreldreversjon
- Plan for helhet og sammenheng i arbeidet med elevenes skolemiljø
- Risikoanalyse skjema - mal KRUSK
- Rutine for KRUSK skolens aktivitetsplikt skolemiljø
- Rutine for vold og trusler mot skolens ansatte Kråkerøy ungdomsskole
- Vold og trusler mot skolens personale

Begby

- A Prosedyre for forebygging av vold og trusler (kommunal rutine)
- Aktivitetsplaner 2024-25
- Ansvar for virksomhetens plikter - miljørettet helse i skole (kommunal rutine)
- Ansvarsavklaring beredskapsgruppa
- B Opplæring i håndtering av vold og trusler (kommunal rutine)
- Beredskapsplan
- Brannvernskjema
- C Kartlegging av vold og trusler (kommunal rutine)
- D Prosedyre for vold og trusselsituasjoner (kommunal rutine)
- E Prosedyre for oppfølging av ansatte etter vold og trusselsituasjoner (kommunal rutine)
- Felles årshjul
- Forebygge og avdekke avvik samt varsling
- Foreldremøteplan
- Funksjoner
- Funksjonsbeskrivelse kontaktlærer
- Funksjonsbeskrivelse sosialpedagogisk rådgiver
- Funksjonsbeskrivelse teamleder
- Gjennomføring av utviklingssamtaler og elevsamtaler
- Hoveddokument – kommunerevisjon
- HMS-gruppe mal møtereferat (kommunal rutine)
- HMS-gruppas sammensetning, formål og ansvar (kommunal rutine)
- HMS-kalender
- Inspeksjonsplan
- Miljøpolicy og målsetting for HMS-arbeid
- Miljøuker
- Plan for helhet og sammenheng i arbeidet med elevenes skolemiljø (kommunal rutine)
- Risikovurdering HMS
- Risikoanalyse Inspeksjon - tilsyn
- Risikoanalyse skjema
- Risikoanalyse Opalen
- Risikoanalyse undervisning
- Saksgang når elever forteller om seksuelle overgrep eller vold i hjemmet
- Skolemiljøplan
- Skoleregler
- Slik gjør vi det på Begby
- Varslingsliste
- Vi bryr oss uka
- Virksomhetsplan Begby skole 2024
- Vold og trusler mot elever

- Vold og trusler mot personalet
- §12-4 delplikt - følge med
- §12-4 delplikt - gripe inn
- §12-4 delplikt - varsle
- §12-4 delplikt – undersøke
- §12-4 delplikt - sette inn tiltak

8 VEDLEGG

8.1 Utledning av revisjonskriterier

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». ²² 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*». ²³ 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*». ²⁴

Forskrift om utførelse av arbeid ²⁵ 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. ²⁶ 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 ²⁷, 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: ²⁸

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 sikkerhets- lovgivningen
8. foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt

²² Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §1-1

²³ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §4-3

²⁴ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §4-3

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

²⁶ Arbeidstilsynets informasjonssider om Forskrift for utførelse av arbeid § 23A-3

²⁷ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §3-1

²⁸ 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 draghjelp 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 ²⁹ 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 Fredrikstad 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.

Fredrikstad 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.

²⁹ FOR-2011-12-0-1357 Forskrift om utførelse av arbeid.

Problemstilling 3

Revisjonen vil i denne forvaltningsrapporten undersøke om Fredrikstad 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.³⁰ For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt som består av fem deler³¹;

- 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 Utdanningsdirektoraret 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.*»³² 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.»³³

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.»³⁴

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

³⁰ Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova) §12-2.

³¹ Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova) §12-4.

³² NOU 2019:23 Ny opplæringslov 57-4-2-4.

³³ Prop.57 L (2016–2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø) s. 14.

³⁴ NOU 2019:23 Ny opplæringslov 57-4-2-4.

opplever at det er trygt og godt på skolen, oppfyller kravet til at den ansatte har kjennskap»³⁵. 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.

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 aktivitetsplanen 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 beste³⁶. Aktivitetsplanen 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. I følge 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.³⁷ Opplæringslovens § 10-8 sier at kommuner plikter å gi elever og foresatte informasjon de har brukt for, blant annet om skolemiljø, og deres rettigheter og plikter.

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.³⁸

³⁵ NOU 2019:23 Ny opplæringslov 57-4-2-4.

³⁶ Utdanningsdirektoratet – retten til et trygt og godt skolemiljø

³⁷ Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

³⁸ 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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Under 35 år	19,2 %	23,4 %	14,7 %	19 %	21 %
35–49 år	35,6 %	38,2 %	42,3 %	38 %	41 %
50 år og eldre	45,2 %	38,4 %	43,0 %	42 %	38 %

Mellom Fredrikstad og Sarpsborg var alderssammensetningen ganske lik, mens i Halden 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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Svært trygt	19,2 %	10,0 %	19,6 %	16 %	9 %
Ganske trygt	61,5 %	56,7 %	57,0 %	58 %	51 %
Verken trygt eller utrygt	11,9 %	22,4 %	13,2 %	16 %	21 %
Ganske utrygt	6,2 %	10,4 %	9,4 %	8 %	16 %
Svært utrygt	1,3 %	0 %	1 %	0,7 %	2 %

Nesten dobbelt så mange ansatte i Fredrikstad 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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043 ³⁹
Nei	39,1 %	26,3 %	39,8 %	35 %	40,5 %
Ja, en gang	12,1 %	10,9 %	14,0 %	13 %	13 %
Ja, 2-4 ganger	21,5 %	29,9 %	18,9 %	23 %	23,5 %
Ja, 5 ganger eller mer	25,7 %	30,8 %	26,9 %	27,8 %	23 %

Resultatene viser at skoleansatte i Sarpsborg 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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043 ⁴⁰
Enkeltelever	95,6 %	98,1 %	94,9 %	96 %	97,5 %
Grupper av elever	9,3 %	12,7 %	13,3 %	11 %	10,5 %
Foreldre eller foresatte	6,9 %	5,7 %	7,0 %	6,5 %	7 %
Andre/vet ikke	1,1 %	0 %	1,9 %	1 %	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.

³⁹ Tallene som presenteres er gjennomsnittet av svarene for to spørsmål som tar for seg trusler/trakassering og fysisk vold hver for seg.

⁴⁰ Ibid

Hvordan vil du vurdere truslene/trakasseringen?

	Fredrikstad N=363	Sarpsborg N=316	Halden N=157	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043 ⁴¹
Svært alvorlig	7,4 %	6,6 %	6,4 %	7 %	9 %
Ganske alvorlig	39,1 %	40,8 %	36,3 %	39 %	36,5 %
Mindre alvorlig	45,7 %	46,8 %	51,0 %	48 %	44,5 %
Ikke alvorlig	6,6 %	4,1 %	4,5 %	5 %	8,5 %
Vet ikke	1,1 %	1,6 %	1,9 %	1,5 %	1 %

Opplevelsen av alvorlighetsgrad er relativt lik mellom kommunene. Respondentene i utdanningsforbundets undersøkelse rapporterer at hendelsene i noe større grad anses som svært alvorlige.

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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
I stor grad	26,9 %	23,7 %	22,9 %	24,5 %	9 %
I noen grad	40,1 %	44,6 %	40,1 %	42 %	32 %
I mindre grad	19,0 %	19,6 %	26,1 %	21,5 %	31 %
Ingen grad	11,3 %	9,2 %	9,6 %	10 %	23 %
Vet ikke	2,7 %	2,8 %	1,3 %	2 %	5 %

Fredrikstad 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.

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

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

⁴¹ Ibid

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

	Fredrikstad N=350	Sarpsborg N=303	Halden N=152	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Skoleledelsen	46,3 %	43,6 %	38,2 %	44 %	49 %
Verneombud/ tillitsvalgt	10,6 %	6,3 %	7,2 %	8 %	10 %
Kolleger	81,7 %	81,5 %	80,9 %	81 %	86 %
Psykolog/ helsepersonell	1,4 %	1 %	2,6 %	1,5 %	3 %
Annet	5,4 %	6,6 %	6,6 %	6 %	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.

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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Helt enig	11,9 %	13,2 %	13,2 %	13 %	22 %
Delvis enig	35,7 %	34,9 %	37,7 %	36 %	46 %
Delvis uenig	23,5 %	22,9 %	21,1 %	22,5 %	17 %
Helt uenig	23,6 %	22,9 %	23 %	23 %	12 %
Vet ikke	5,4 %	6,1 %	4,9 %	5,5 %	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. Dette kan tyde på bedre støtte i de 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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
I stor grad	22,7 %	29,3 %	26,1 %	26 %	32 %
I noen grad	46,2 %	44,3 %	40,5 %	43,5 %	40 %
I mindre grad	22,9 %	19,3 %	22,3 %	21,5 %	20 %
Ingen grad	6,5 %	6,1 %	9,1 %	7,2 %	7 %
Vet ikke	1,6 %	1 %	1,9 %	1,5 %	2 %

Sarpsborg har høyest opplevd behov for opplæring blant de undersøkte kommunene. 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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
I stor grad	41,9 %	42,6 %	38,9 %	41 %	27 %
I noen grad	40,9 %	40,5 %	44,2 %	42 %	41 %
I mindre grad	13,2 %	13,0 %	11,3 %	12,5 %	24 %
Ingen grad	1,6 %	1,8 %	3,0 %	2 %	6 %
Vet ikke	2,3 %	2,1 %	2,6 %	2 %	1 %

Gjennomsnittet for de undersøkte kommunene viser at 83 % 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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Nei	36,9 %	22,8 %	34,5 %	31,5 %	22 %
Ja, en gang	15,2 %	21,4 %	22,0 %	19,5	17 %
Ja, 2-4 ganger	28,9 %	33,3 %	30,7 %	31 %	36 %
Ja, 5 ganger eller mer	17,3 %	21,6 %	12,1 %	17 %	24 %
Vet ikke	1,8	1 %	1 %	1,2 %	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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Ja	18,6 %	21,6 %	22,6 %	21 %	Ikke aktuelt
Delvis	49,6 %	53,0 %	48,3 %	50,3 %	
Nei	30,3 %	24,5 %	27,2 %	27 %	
Vet ikke	1,5 %	1 %	1,9 %	1,5 %	

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 71 % at de helt eller delvis har fått tilstrekkelig opplæring, mens 27 % 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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Ja	43,1 %	65,5 %	31,2 %	46,5 %	Ikke aktuelt
Nei	47,0 %	25,0 %	58,9 %	43,5 %	
Vet ikke	10,0 %	9,5 %	9,9 %	10 %	

Sarpsborg skiller seg ut som den kommunen som i størst grad gjennomfører praktiske øvelser. Halden skårer lavest 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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Ja	94,6 %	96,1 %	93,6 %	95 %	Ikke aktuelt
Nei	2,1 %	2,3 %	3,0 %	2,5 %	
Vet ikke	3,3 %	1,6 %	3,4 %	3 %	

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	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043
Ja	69,3 %	64,6 %	73,9 %	70 %	Ikke aktuelt
Nei	10,0 %	10,6 %	9,2 %	10 %	
Vet ikke	20,7 %	21,8 %	16,9 %	20 %	

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 og Fredrikstad. I gjennomsnitt for alle kommunene svarer 30 % «nei» eller «vet ikke». Dette kan tyde på at det er noe usikkerhet knyttet til om planer faktisk blir utarbeidet i alle relevante tilfeller.



ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS
Brekke Pål
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres referanse

Vår referanse
2024/25084-15 (PALKLA)

Dato
01.09.2025

Oversendelse av forvaltningsrevisjonsrapport "Vold, trusler og mobbing i grunnskolen" til uttalelse

Vi viser til avsluttende møte vedrørende denne forvaltningsrevisjonen, samt utkast til forvaltningsrevisjonsrapport.

Vi stiller oss bak vurderinger og konklusjoner i rapporten og vil gjennomføre de anbefalingene som bystyret vedtar.

Vi takker for et godt samarbeid gjennom hele revisjonsperioden.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Pål Henning Klavenes
virksomhetsleder

Kvalitet og styring

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Org.nr: 940 039 541 Bank: 5122 05 77000

Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00