

Rapport

SARPSBORG KOMMUNE

02.09.2025

Forvaltningsrevisjon

Vold, trusler og mobbing i grunnskolen

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen.....	3
3	Fremgangsmåte	4
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	4
3.2	Om revisjonskriterier	4
3.3	Revisjonsmetoder	4
4	Vold, trusler og mobbing i grunnskolen	9
4.1	Revisjonskriterier	9
4.2	Datagrunnlag	9
4.3	Konklusjon	14
5	Systemer for å sikre ansatte mot vold og trusler	15
5.1	Revisjonskriterier	15
5.2	Datagrunnlag	17
5.2.1	Internkontroll	17
5.2.2	Risikoanalyser, informasjon og varsling	20
5.2.3	Tiltak og oppfølging etter risikovurderinger	23
5.2.4	Ansattes medvirkning	27
5.3	Vurderinger	34
5.3.1	Internkontroll	34
5.3.2	Etablering og oppfølging av risikoanalyser, samt informasjon og varsling	35
5.3.3	Ansattes medvirkning	36
5.4	Konklusjon og anbefalinger	37
6	Dokumentasjon på aktivitetsplikten	38
6.1	Revisjonskriterier	38
6.2	Datagrunnlag	39
6.2.1	Informasjon til elever og foresatte.....	40
6.2.2	Plikt til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke	41
6.2.3	Plikt til å sette inn tiltak	42
6.2.4	Aktivitetsplaner.....	43
6.3	Vurderinger	45
6.3.1	Informasjon til elever og foresatte.....	45
6.3.2	Plikt til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke	45
6.3.3	Plikt til å sette inn tiltak	45
6.3.4	Aktivitetsplaner.....	46
6.4	Konklusjon og anbefalinger	47
7	Kilder og litteratur.....	48
8	Vedlegg	51
8.1	Utleddning av revisjonskriterier	51
8.2	Sammenligning av spørreundersøkelser	56
8.3	Kommunedirektørens uttalelse.....	62

1 SAMMENDRAG

Revisjonens gjennomføring

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen hatt som mål å undersøke omfanget av vold og trusler mot ansatte i grunnskolene 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 Sarpsborg?
- 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

Vår spørreundersøkelse, som er sendt ut til alle kommunens skoler, har avdekket at ansatte i Sarpsborgskolen i betydelig grad eksponeres for vold, trusler og trakassering i arbeidshverdagen. Omtrent 6 av 10 av respondentene oppgir å ha vært utsatt for slike hendelser to ganger eller mer det siste året, og det er i all hovedsak enkeltelever som står bak. I tillegg har 3 av 4 av respondentene måttet gripe inn fysisk i voldelige eller farlige situasjoner mellom elever. Selv om mange ansatte opplever å få støtte fra kolleger og kjenner til rutiner for varsling og rapportering, er det variasjoner i opplevd hjelp og støtte – både i forbindelse med når hendelser inntreffer og i etterkant av hendelser. Cirka 7 av 10 respondenter opplever at de i mer eller mindre grad får støtte der og da, mens nesten halvparten av respondentene i vår undersøkelse opplever at de får liten eller ingen hjelp til å håndtere slike situasjoner i etterkant. Spørreundersøkelsen viste videre at 3 av 4 respondenter har fått opplæring i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering i mer eller mindre grad. Likevel viser undersøkelsen også at omtrent 3 av 4 ansatte i mer eller mindre grad opplever et behov for mer opplæring knyttet til denne tematikken.

Revisjonen konkluderer med at kommunen langt på vei har etablert tilfredsstillende systemer og tiltak, for å sikre ansatte i grunnskolen mot vold og trusler. Våre undersøkelser viser at kommunen har etablert et omfattende og dokumentert internkontrollsystem for HMS-arbeid. Det er etablert klare mål, rutiner og strukturer for planlegging, gjennomføring og evaluering av HMS-arbeidet både på overordnet nivå og virksomhetsnivå. Kommunen har også utviklet rutiner for risikovurdering, varsling og oppfølging, og det er etablert støttefunksjoner som ressursteam og miljøveiledere. Det gjennomføres risikovurderinger på nivå 2 og 3 som gjelder for kommuneområde oppvekst og de undersøkte skolene. I løpet av undersøkelsen oppdaget revisjonen at risikoanalyser knyttet til HMS på kommunenivå manglet. Revisjonen anbefaler at risikovurdering på kommunenivå (nivå 1) blir gjennomført, da dette vil bidra til å gi et mer helhetlig og oppdatert risikobilde som grunnlag for prioriteringer og tiltak for hele kommunen. Vi vil også

peke på at underrapportering av avvik fortsatt er en utfordring, og at det er behov for å gjøre rutiner og risikovurderinger mer tilgjengelige for ansatte. Det er også behov for å styrke varslingskulturen og sikre at tiltak evalueres systematisk.

Revisjonen konkluderer med at Sarpsborg kommune i hovedsak etterlever opplæringslovens krav knyttet til retten til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt, jf. opplæringsloven kapittel 12. Kommunen har etablert gode rutiner og maler for aktivitetsplaner, og informasjon til elever og foresatte gis systematisk. Aktivitetsplaner er utarbeidet ved de kontrollerte skolene, men antallet er lavt. Ved én skole benyttes felles planer for hele klasser, som kan innebære risiko for at individuelle behov ikke ivaretas i tråd med lovens intensjon. Spørreundersøkelsen viser også at det er noe usikkerhet blant ansatte om aktivitetsplaner faktisk blir utarbeidet i alle relevante tilfeller.

Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at Sarpsborg kommune bør

- a) fullføre arbeidet med overordnet ROS-analyse (nivå 1)
- b) videreføre og styrke arbeidet med å utvikle en varslingskultur der alle ansatte føler trygghet og motivasjon for å melde fra om avvik
- c) sikre at aktivitetsplaner konsekvent benyttes i tilfeller der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, i tråd med opplæringsloven § 12-4
- d) arbeide systematisk med å øke bevisstheten blant ansatte om kravene til skriftlig dokumentasjon av tiltak, for eksempel gjennom opplæring, veiledning og kontrolltiltak

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

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

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i bystyret i Sarpsborg kommune i sak 59/24, 20.06.2024.

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 26.11.2024, i sak PS 24/50. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet november 2024 - august 2025. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlede 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 21.08.2025 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 forvaltningsrevisorene Inger Marie Baardsen og Frank Willy Vindløv Larsen. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den under søkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

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

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 2. september 2025

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Inger Marie Baardsen (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

Frank Willy V. Larsen (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

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

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

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Hva er omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Sarpsborg?
Dette er en deskriptiv problemstilling der vi har kartlagt omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Sarpsborg kommune. Vi har samlet inn data ved hjelp av en spørreundersøkelse rettet mot ansatte i grunnskolen.

Problemstilling 2: Har kommunen etablert tilfredsstillende systemer og tiltak for å sikre lærere og andre tilsatte mot vold og trusler?

Arbeidsmiljøloven med forskrifter stiller krav til at arbeidsmiljøet skal risikovurderes. Arbeidsgivere har et lovpålagt ansvar for å kartlegge og risikovurdere arbeidsmiljøfaktorer. Ansatte skal medvirke, og tillitsvalgte og verneombud har viktige roller.

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

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.

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 vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonsrapporten, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

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

3.3 Revisjonsmetoder

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

Dokumentanalyse

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

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 14 intervjuer i tidsrommet 28. januar - 12. februar 2025 med personer som har en rolle i arbeidet med vold, trusler og mobbing i skolen.

- Assisterende direktør oppvekst
- Virksomhetsleder oppveksttjenester
- Rektor Kruseløkka ungdomsskole
- Rektor Lande barneskole
- SFO-leder, Lande barneskole
- Virksomhetsleder PPT
- Helsepsykiater Kruseløkka og Lande
- Sosiallærer, Kruseløkka og Lande
- Verneombud, Kruseløkka og Lande
- Tillitsvalgt Utdanningsforbundet, Kruseløkka og Lande

I tillegg hadde revisjonen en samtale med leder for forebyggende enhet hos Politiet i Sarpsborg, hvor revisjonen fikk beskrevet utfordringene knyttet til ungdomsmiljøet sett fra Politiets ståsted.

Revisjonen har rådført seg med Sarpsborg kommune ved valg av skoler som kontrolleres. Basert på de råd vi fikk ble Lande barneskole og Kruseløkka ungdomsskole valgt ut som revisjonsobjekt. Dette er sentrumsnære skoler i Sarpsborg kommune med erfaringer som er relevante for prosjektet.

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har lest gjennom og godkjent referatet fra intervjuet.

Spørreundersøkelse

Det er sendt ut en spørreundersøkelse til alle ansatte i grunnskolene i Sarpsborg 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 Sarpsborg skolene. Revisjonen har fått tillatelse av Utdanningsforbundet til å benytte seg av det samme spørreskjema som Utdanningsforbundet brukte i sin undersøkelse av lærernes arbeidsmiljø i 2023. Denne undersøkelsen ble gjennomført av Respons Analyse. De fleste av spørsmålene i revisjonens undersøkelse er lik de spørsmålene Utdanningsforbundet brukte i sin undersøkelse i 2024. Denne fremgangsmåten gir revisjonen et bredt sammenligningsgrunnlag i forhold til å vurdere de resultater som fremkommer i Sarpsborg. Samme undersøkelse ble også bli sendt til skolene i Fredrikstad og Halden, noe som igjen fører til sammenligningsgrunnlag på tvers av kommunene i Østfold. I tillegg til Utdanningsforbundets spørsmål har revisjonen 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.

Resultater og relevante funn fra spørreundersøkelsen revisjonen gjennomførte i Sarpsborg kommune vil bli belyst og drøftet i tilhørende kapitel.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut 5. mars med omlag to ukers svarfrist. Av de 1267 ansatte som mottok undersøkelsen var det 441 som svarte. Dette gir en svarprosent på 34 prosent. Flertallet av respondentene arbeider som pedagogisk ansatte. Denne gruppen av ansatte utgjør 64 % av de som besvarte spørreundersøkelsen. En annen stor gruppe arbeider som assistenter, barne- og ungdomsarbeidere, miljøarbeidere osv. Denne gruppen utgjør 21 % av svarene. Ledelsesfunksjoner som rektor, assisterende rektor og avdelingsledere utgjør 11 %, rådgiver/sosiallærer, undervisningsinspektør utgjør 3 %. Den resterende andel respondenter, om lag 1 %, består av administrativt støttepersonell som kontorarbeidere og andre grupper ansatte som helsepersonell og renholdere.

Nesten 85% av respondentene oppgir at de arbeider i heltidsstilling.

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

- 1.–4. klasse: 32 %
- 5.–7. klasse: 24 %
- 8.–10. klasse: 32 %
- SFO: 3 %
- Annet: 9 %

Også aldersfordelingen er relativt jevn blant de 440 respondentene, men med en viss overvekt av eldre ansatte:

- Under 35 år: 23 %
- 35–49 år: 38 %
- 50 år og eldre: 38 %

Kjønnsfordelingen blant de som besvarte spørreundersøkelsen viser at 73 % av respondentene er kvinner og 27 % av respondentene er menn.

For å sikre et godt svargrunnlag ble det i forkant av utsendelsen av spørreundersøkelsen, og i det tidsrommet hvor undersøkelsen var åpen for svar, sendt ut e-post til samtlige rektorer i Sarpsborg. Det ble sendt ut et skriv med informasjon om undersøkelsen og en tilhørende QR-kode som gjorde det mulig

for ansatte å ta undersøkelsen ved hjelp av mobile enheter/smarttelefon. Rektorene ble oppfordret til å gjøre skrivet kjent blant skolens ansatte. Det ble også sendt ut to påminnelser på undersøkelsen fra revisjonen.

Revisjonen mener at utvalget som har besvart er tilstrekkelig til å bidra til å belyse problemstillingene i rapporten på en hensiktsmessig måte.

Sammensetningen av personalet fremstår som i tråd med en typisk skoleorganisasjon, hvor undervisningspersonell dominerer, mens støtte- og ledelsesfunksjoner er representert i mindre omfang. Heltidsandelen er høy, noe som er positivt sett i lys av stabilitet og kontinuitet i arbeidsstyrken. En deltidsandel på 15,3 % er innenfor det som kan forventes i sektoren, spesielt med tanke på fleksibilitet for ansatte i støtte- eller deltidsstillinger (f.eks. miljøarbeidere, assistenter, SFO-personell).

Undersøkelsen viser en balansert fordeling mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet, noe som tyder på en bred representasjon på tvers av trinn. SFO og "annet" er mer spesialiserte områder og utgjør til sammen ca. 12 %, hvilket kan indikere bistandsfunksjoner eller støttefunksjoner knyttet til spesialpedagogiske tiltak, voksenopplæring eller andre oppgaver utenfor tradisjonell undervisning. Skolens personalstyrke har en betydelig andel ansatte i aldersgruppen 50 år og eldre. Dette kan innebære både høy kompetanse og erfaring.

Kjønnsfordelingen viser en klar overvekt av kvinner, noe som er i tråd med den generelle kjønnsbalansen i grunnskole- og barnehagesektoren. Den lave andelen menn kan indikere behov for tiltak som fremmer rekruttering av mannlige ansatte, særlig i grunnskolen og SFO, for å sikre mangfold og rollemodeller for begge kjønn.

Mappegjennomgang

For å se på skolens praksis i arbeidet med skolemiljøsaker har revisjonen foretatt en mappegjennomgang av samtlige aktive aktivitetsplaner med tilhørende tiltaksplaner fra henholdsvis Lande barneskole og Kruseløkka ungdomsskole. Dokumentene ble oversendt anonymisert. I tillegg har vi sett på om aktivitetsplanene oppfyller minimumskravene i opplæringslovens § 12-4.

Ved gjennomgang av dokumentasjonen brukte vi sjekklister som vi hadde utarbeidet med utgangspunkt i kravene fra opplæringsloven. Vi anser dette som en egnet metode for å vurdere kommunens etterlevelse av regelverk rundt aktivitetsplanens innhold og dokumentasjonskravet.

Vurdering av dataenes troverdighet

Revisjonen gjennomførte intervjuer ved to skoler og den sentrale skoleadministrasjonen, til sammen gjennomførte vi 14 intervjuer. I løpet av intervjuene opplevde revisjonen at informantene presenterte en hverdag hvor de hadde mye av de samme utfordringene. Gjennom intervjuene med skoleadministrasjonen fikk vi vite at dette er representativt for hele Sarpsborgskolen. Isolert sett kan det være en svakhet å kun gjennomføre intervjuer ved to skoler i en kommune som har 19 offentlige grunnskoler og flere alternative opplæringsarenaer. Revisjonen mener likevel at på bakgrunn av gjennomførte intervjuer at utvalget ga oss pålitelig og troverdig informasjon. I løpet av de siste intervjuene begynte vi å oppleve det vi kaller en datametning. Det vil si at det i mindre grad fremkom ny vesentlig informasjon om temaene vi undersøkte. Informantene kunne være noe uenige i visse detaljer, men de synes å være samstemte om hovedlinjene i temaene vi spurte om.

Informasjonen innhentet i intervjuene samsvarer med informasjonen vi har mottatt i spørreundersøkelsene og gir revisjonen en indikasjon på hvordan situasjonen knyttet til vold og trusler er i Sarpsborgskolene på revisjonstidspunktet. Revisjonen har gjennomført en dokumentanalyse av oversendte rutiner og retningslinjer. Vi mottok rutiner fra begge skolene der vi gjennomførte intervjuer, samt overordnet dokumentasjon fra skoleeier (kommunen). Ved sammenligning av disse, knyttet opp mot lovverk og forskrifter får revisjonen et tydelig inntrykk av kommunens arbeid med å sikre ansatte mot vold og trusler i arbeidshverdagen. Ved gjennomførelsen av mappegjennomgang har revisjonen sett på aktivitetsplaner/tiltaksplaner ved begge skolene. Vi har undersøkt om kommunen har gjennomført de tiltak planene beskriver, knyttet opp mot aktivitetsplikten kommunen har.

Revisjonen mener at innhentede data er relevante og tilstrekkelige for å svare ut problemstillingen og revisjonskriteriene.

Faktautkastet ble sendt til kommunen for faktaverifisering den 10.06.2025. Kommunen og kommunedirektøren fikk da mulighet til å gjennomgå og kvalitetssikre faktaene i rapporten. De fikk frist til 18.06.2025 for å komme med skriftlige tilbakemeldinger.

Bruk av personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse 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 aktivitetsplaner og evalueringer anonymiserte. Dokumentene ble sendt til revisjonen som sikker digital post. Dokumentene ble skrevet ut på papir av revisjonen. I etterkant av revisjonen vil dokumentasjonen bli destruert.

4 VOLD, TRUSLER OG MOBBING I GRUNNSKOLEN

Problemstilling 1: Hva er omfanget av trusler og vold mot lærere i grunnskolen i Sarpsborg?

4.1 Revisjonskriterier

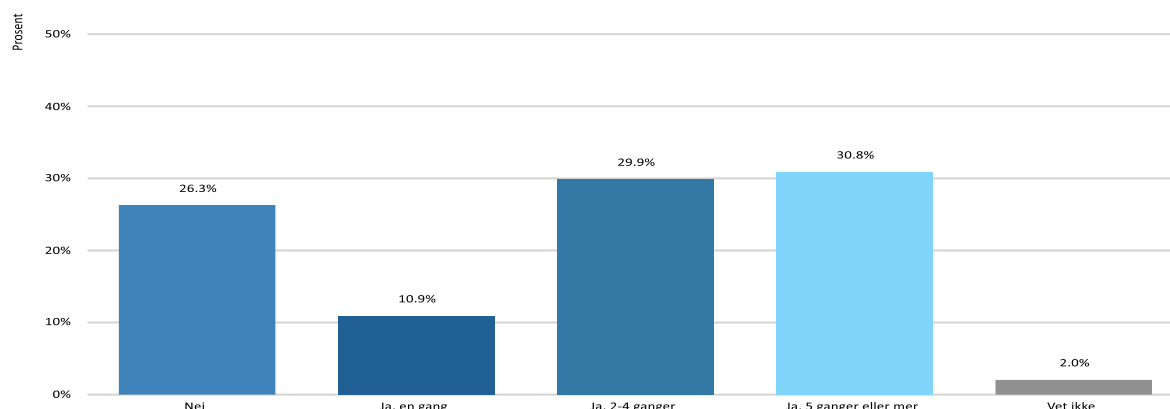
I og med at dette er en deskriptiv problemstilling er det ikke fastsatt revisjonskriterier for denne problemstillingen. Ved å gjennomføre en spørreundersøkelse blant skoleansatte i Sarpsborg kommune vil revisjonen kartlegge omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Sarpsborg kommune.

4.2 Datagrunnlag

Opplevelser av trusler og vold

To av tre respondenter gir uttrykk for at de opplever at arbeidsmiljøet, for seg selv og kollegene, er ganske trygt (57%) eller svært trygt (10%). Om lag 11 % opplever at arbeidsmiljøet er ganske utrygt (10%) eller svært utrygt (1 %).

På spørsmålet om respondentene har blitt utsatt for vold, trusler eller trakasseringer i løpet av de siste 12 månedene (figur 1), svarer 30% at dette har skjedd 2-4 ganger i løpet av perioden, mens 31 % svarer 5 eller flere ganger. Omtrent en fjerdedel av respondentene forteller at de ikke har opplevd trusler, vold eller trakassering, mens om lag 10 % sier at dette har skjedd en gang i løpet av det i siste året.



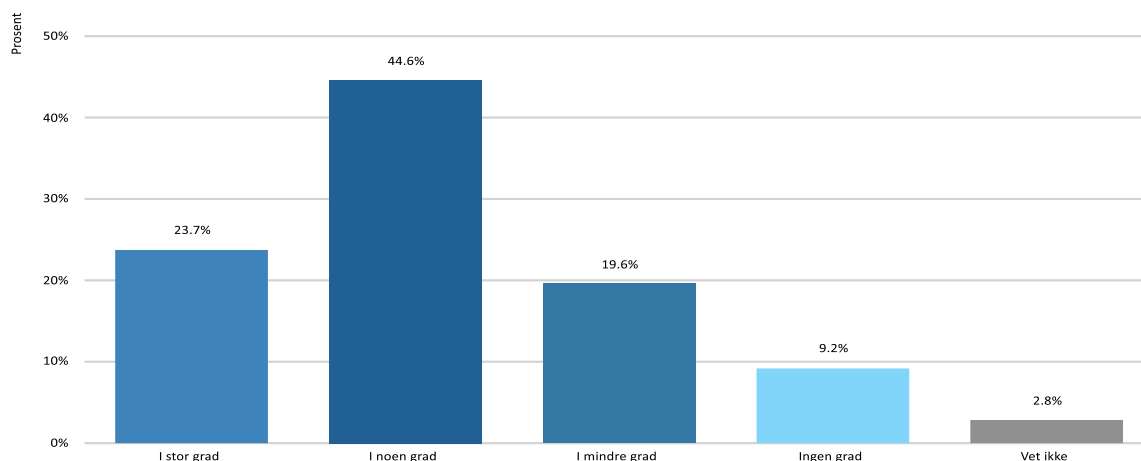
Figur 1 Hvis du tenker tilbake på de siste 12 månedene, har du som ansatt blitt utsatt for vold, trusler eller trakasseringer? N=441

Respondentene som svarte bekreftende på at de hadde vært utsatt for vold, trusler eller trakassering fikk oppfølgingsspørsmål om hvem som hadde stått bak. Dette var et spørsmål hvor de det gjaldt (315 respondenter) kunne krysse av for flere svaralternativer. De aller fleste (98 %) svarte at det er enkeltelever som står bak. Det kom også frem at om lag 13 % av respondentene rapporterte at grupper av elever var ansvarlige for hendelsen. Videre har 6 % oppgitt foreldre eller foresatte som utøvere av slike handlinger.

På spørsmål om hvor alvorlig respondentene vurderer truslene/trakasseringen svarer ca. 7 % av respondentene at de vurderer dem som svært alvorlige mens om lag 41 % vurderer dem som ganske alvorlig. Omtrent halvparten av de som svarte oppfatter truslene som mindre alvorlige (47%) eller ikke alvorlige (4%).

Oppfølging i etterkant av trusler og vold

Respondentene ble bedt om å vurdere i hvilken grad de fikk tilstrekkelig hjelp til å håndtere situasjoner med trusler og vold mens situasjonen pågikk. Figur 2 viser at om lag 68 % av respondentene svarte at de fikk tilstrekkelig hjelp i stor grad eller i noen grad der og da. 20 % svarte at de fikk tilstrekkelig hjelp i mindre grad, mens 9% svarte at de ikke fikk hjelp i det hele tatt.



Figur 2 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? N=316

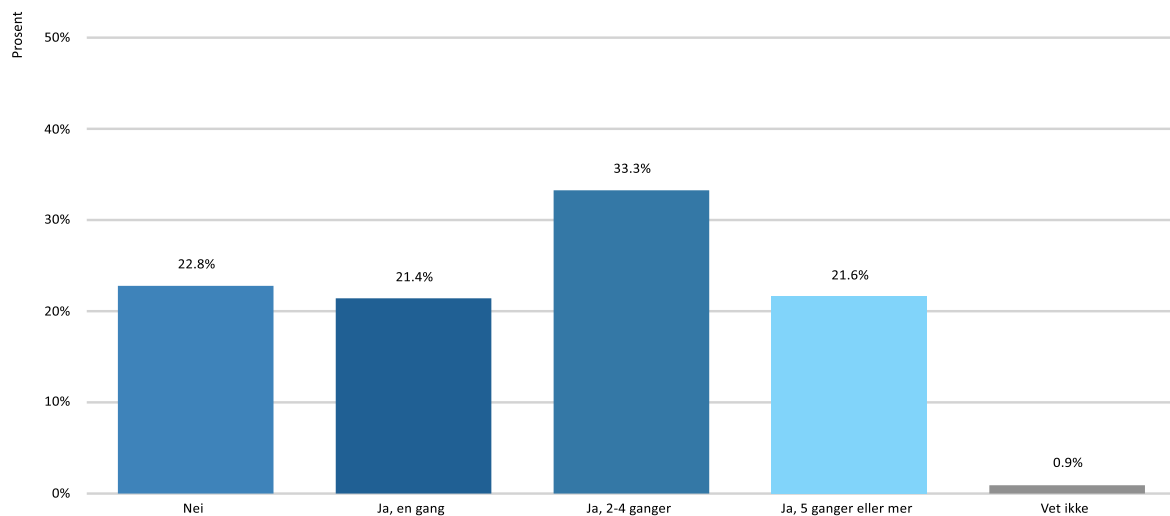
To av spørsmålene i undersøkelsen omhandler graden av støtte de ansatte opplevde å motta etter å ha vært involvert i en uønsket hendelse, samt hvem som ga denne støtten. På spørsmålet «I hvilken grad fikk du tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant?» svarte 53 % av respondentene (sammenslåing av "i stor grad" og "i noen grad") at de opplevde å få tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant. 45 % av de ansatte rapporterte at de fikk hjelp "i mindre grad" eller "ingen grad".

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 fremgår av at hele 82 % oppgir å ha mottatt hjelp fra kolleger. Videre fremgår det at 44 % fikk støtte fra skoleledelsen.

Respondentene ble bedt om å anslå hvor mange ganger i løpet de siste 12 månedene de som ansatte hadde vært nødt til å gripe inn fysisk i voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever. Figur 3 viser at viser at et flertall av de ansatte har måttet gripe inn fysisk i voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever det siste året. Totalt oppgir 76 % av respondentene at de har vært nødt til å gripe inn fysisk minst én gang (figur 3). Av disse oppgir:

- 21% å ha grepet inn én gang.
- 33 % å ha grepet inn mellom to og fire ganger.
- 22 % å ha grepet inn fem ganger eller mer.

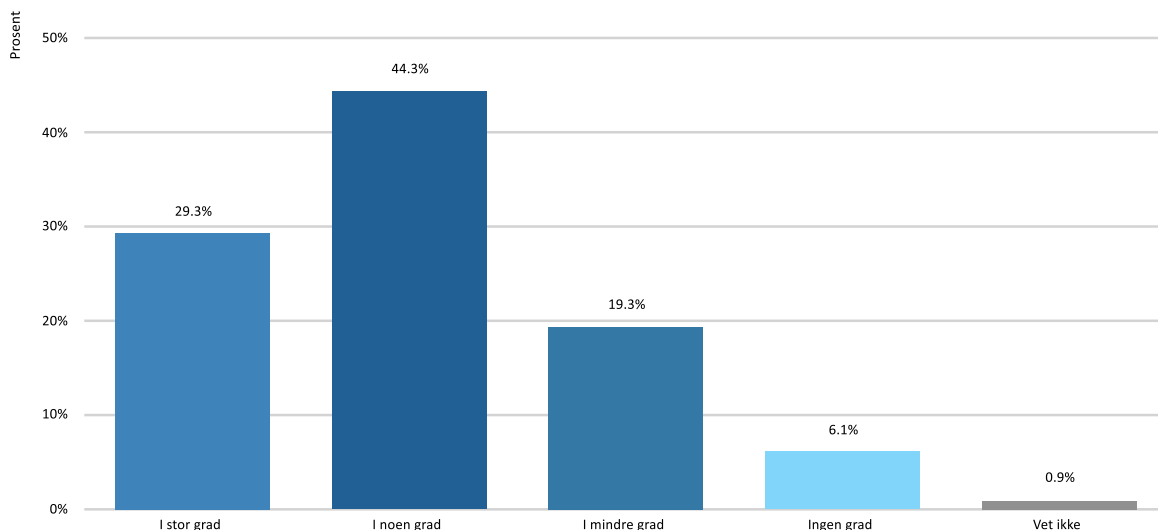
Dette innebærer at over halvparten (55 %) av de ansatte har måttet håndtere slike situasjoner flere ganger (to ganger eller mer).



Figur 3 Tenk tilbake på de siste 12 månedene. Har du som ansatt måttet gripe inn fysisk i voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever? N=439

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 29 % av respondentene mente at de trengte dette i stor grad, mens 44 % ga uttrykk for at de i noen grad hadde behov for opplæring. Litt under 20 % oppgir å i mindre grad ha behov for slik opplæring, mens vel 6 % opplyser at det ikke foreligger 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=440

Revisjonen spurte også om respondentene hadde fått tilstrekkelig opplæring i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering. Til dette svarte omlag 22 % bekreftende på at de hadde fått tilstrekkelig opplæring, 53 % svarte at de delvis hadde fått tilstrekkelig opplæring, mens 25 % svarte at de ikke

hadde fått tilstrekkelig opplæring. På spørsmål om det blir gjennomført praktiske øvelser i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering svarer om lag to tredjedeler av respondentene (66 %) at dette gjennomføres. 25 % svarer nei og 11 % svarer at de ikke vet om det avholdes øvelser.

På spørsmål om i hvilken grad respondentene opplevde at det var kultur for å snakke om det å bli utsatt for vold, trusler eller trakassering ved den skolen de arbeidet på, svarte 83 % at det i stor (42 %) eller noen grad (41 %) er en kultur for å snakke om det å bli utsatt for vold, trusler eller trakassering på skolen. Videre viser dataene at 13 % mener det i mindre grad finnes en slik kultur, og 2 % opplever at det ikke er noen kultur for å snakke om vold, trusler eller trakassering. 2 % svarte også at de ikke visste om det var kultur for å snakke om slikt på sin arbeidsplass.

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." Totalt 48 % av respondentene er enige i påstanden, enten helt (13 %) eller delvis (35 %). 46 % er uenige, hvorav 23 % er delvis uenige og 23 % er helt uenige. 6 % svarte "vet ikke".

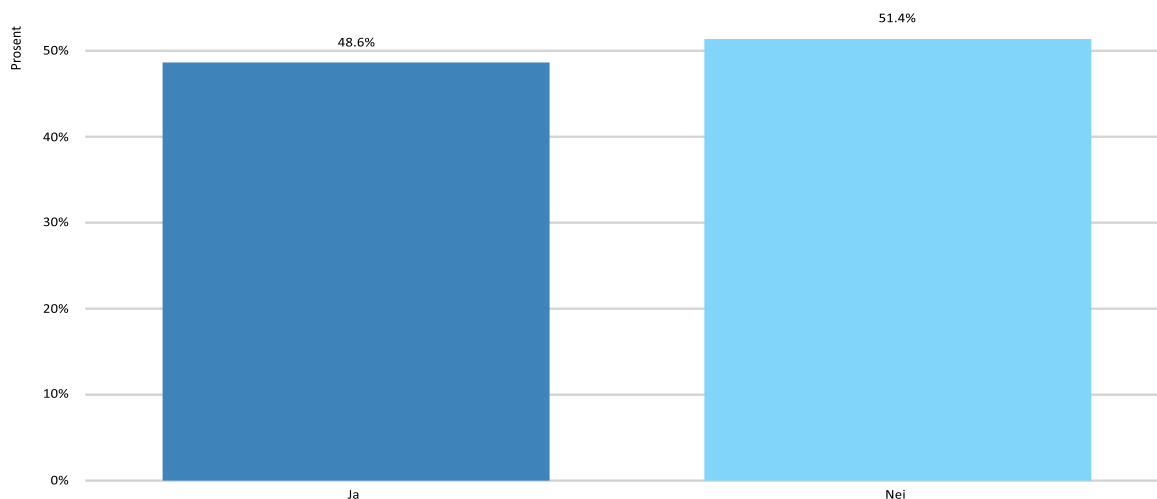
Respondentene ble også bedt om å svare på om de hadde tilgang på et faglig støtteapparat som kan følge opp og hjelpe elever med voldelig, truende og utagerende atferd på skolen der du jobber. Respondentene skulle også beskrive hvordan de eventuelt opplevde at dette fungerte. Totalt 65 % av respondentene oppgir at det finnes et støtteapparat, men kvaliteten på dette varierer. 15 % mener det fungerer godt, 34 % mener det fungerer noenlunde greit, mens 17 % ga uttrykk for at støtteapparatet ikke fungerer som det burde. 16 % oppgir at det ikke finnes et støtteapparat på deres skole. 19 % svarer "vet ikke" på dette spørsmålet.

Straffelovens § 265 om særskilt vern for enkelte yrkesgrupper

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.»

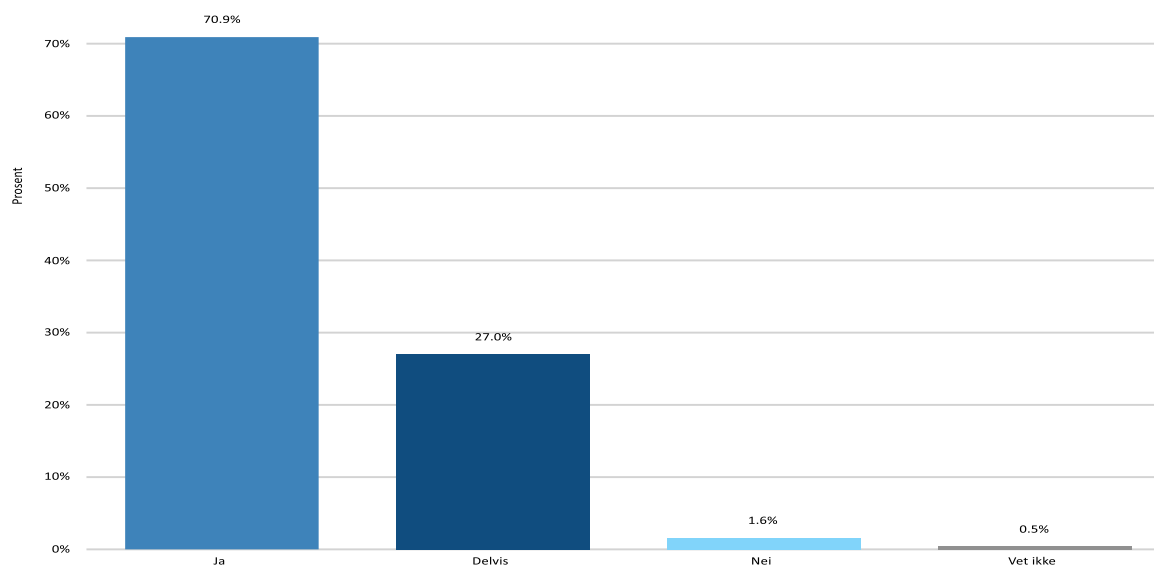
I spørreundersøkelsen (figur 5) fremkom det at under halvparten (48,6%) kjente til denne lovparagrafen fra før.



Figur 5 Kjente du fra før til straffelovens bestemmelse i § 265 om særskilt vern for enkelte yrkesgrupper? N=440

Kjennskap til rutiner for varsling og rapportering av vold, trusler og trakassering

Et stort flertall av respondentene opplyser at de kjenner til hvordan man skal varsle og eller rapportere vold, trusler eller trakassering. 71 % av de spurte svarer at de har denne kunnskapen og 27% svarer at de delvis har denne kunnskapen. Under 2% svarer at de ikke har denne kunnskapen, eller at de ikke vet



Figur 6 Kjenner du til hvordan du skal varsle og eller rapportere vold, trusler eller trakassering? N=440

4.3 Konklusjon

Revisjonens gjennomgang viser at ansatte i Sarpsborgskolen i betydelig grad eksponeres for vold, trusler og trakassering i arbeidshverdagen. Rundt 60 % av respondentene oppgir å ha vært utsatt for slike hendelser to ganger eller mer i løpet av de siste 12 månedene, og det er i all hovedsak enkeltelever som står bak. Et flertall av ansatte har også vært nødt til å gripe inn fysisk i voldelige eller farlige situasjoner mellom elever.

Selv om over halvparten av de ansatte opplever å få tilstrekkelig støtte fra kolleger, og et flertall kjenner til rutineene for varsling og rapportering, er det betydelige variasjoner i opplevd hjelp og støtte – både underveis i hendelser og i etterkant. Nesten halvparten av de ansatte opplever at de får liten eller ingen hjelp til å håndtere situasjoner med vold og trusler. Mange ansatte står ofte alene i slike situasjoner, og bare 15 % vurderer det faglige støtteapparatet som godt fungerende.

Videre viser undersøkelsen at det er et klart uttrykt behov for mer opplæring i håndtering av vold og trusler. Spørreundersøkelsen viste at 75 % av respondentene svarte at de hadde fått opplæring i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering i delvis eller tilstrekkelig grad. Hele 73 % oppgir at de har behov for mer opplæring i ulik grad. Det er også et potensial for å øke kjennskapen til straffelovens vern av lærere, da under halvparten kjenner til lovbestemmelsen som gir særskilt vern til ansatte i skolen.

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

5 SYSTEMER FOR Å SIKRE ANSATTE MOT VOLD OG TRUSLER

Problemstilling 2:

Har kommunen etablert tilfredsstillende systemer og tiltak for å sikre lærere og andre tilsatte mot vold og trusler?

5.1 Revisjonskriterier

Arbeidsmiljøloven formålsparagraf § 1-1 skal sikre et arbeidsmiljø som blant annet «gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger». ³ 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, unnlatelser eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende*». ⁴ 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*». ⁵

Forskrift om utførelse av arbeid ⁶ 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. ⁷ 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 ⁸, 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. I følge 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: ⁹

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

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

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

⁵ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §4-3

⁶ FOR-2011-12-0-1357 Forskrift om utførelse av arbeid

⁷ Arbeidstilsynets informasjonssider om Forskrift for utførelse av arbeid § 23A-3

⁸ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §3-1

⁹ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) §5

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*

Komplett utledning av revisjonskriterier står beskrevet i kapitel 8.1

Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert nedenfor:

- Skoleeier skal ha på plass et internkontrollsystem som er skriftlig og tilpasset den enkelte skolen sine aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å følge internkontrollforskriften § 5, dette innebærer at skoleeier
 - o fastsetter mål for helse, miljø og sikkerhet
 - o sørger for at det foreligger en oversikt over virksomhetens organisasjon og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt.
 - o foretar en systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt
- Skolen og skoleeier skal ha oversikt over og kunnskap om hvor, når og i hvilke situasjoner ansatte og elever kan bli utsatt for vold eller trusler ved å
 - o gjennomføre risikovurderinger som ifølge forskriften om utførelse av arbeid særlig vektlegger blant annet arbeidets organisering og tilrettelegging, arbeidstidens plassering og organisering, utformingen av arbeidslokaler, kompetanse samt bemanning.
 - o sørge for at arbeidstakere får nødvendig informasjon om risikofaktorer knyttet til vold og trusler om vold, samt informasjon om iverksatte tiltak og rutiner, for å forebygge, håndtere og følge opp vold- og truslesituasjoner.
 - o etablere gode rutiner for varsling og rapportering av hendelser, og oppmuntre ansatte til å melde inn hendelser.
- Skoleeier skal følge opp funn fra risikovurderinger gjennom å
 - o utarbeide skriftlige rutiner, planer og tiltak for å forebygge volds- og truslesituasjoner.
 - o iverksette tiltak etter resultatet av risikovurderinger som særlig vektlegger; utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeidet som utføres, mulighet for tilkalling av hjelp, og bemanning.
 - o følge opp og evaluere tiltakene.
- Skoleeier skal sørge for at ansatte medvirker og settes i stand til å forebygge og håndtere vold, trusler og uheldige belastninger så langt det er mulig, ved å
 - o sørge for formelle arenaer for medvirkning som gir ansatte plikt og mulighet til medvirkning, slik at ansatte har innflytelse på egen arbeidssituasjon.
 - o sikre at ansatte får opplæring i forebygging og håndtering av trusler og vold, samt at det gjennomføres praktiske øvelser som en del av det forebyggende arbeidet.sørge for at ansatte som blir utsatt for vold og trusler får nødvendig oppfølging i etterkant av hendelser.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Internkontroll

Sarpsborg kommunes målsettinger for HMS-arbeidet

Sarpsborg kommune har nedfelt sine overordnede målsettinger for helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet (HMS) i dokumentet «Sarpsborg kommunes målsettinger for HMS-arbeidet». Dokumentet bygger på den definisjon av arbeidsmiljø som Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) legger til grunn¹⁰. STAMI sier at arbeidsmiljø er knyttet til hvordan virksomheten organiserer, planlegger og gjennomfører arbeidet. Dette vil variere fra virksomhet til virksomhet og følgelig er arbeidsmiljøet forskjellig fra arbeidsplass til arbeidsplass. Det påpekes at arbeidsmiljøet påvirker arbeidstakernes helse, jobbengasjement og virksomhetens resultater.

Kommunens målsettinger i HMS- arbeidet er beskrevet i seks punkter. Disse er:

1. Oppfylle lovens målsetning vedrørende HMS internkontroll.
2. HMS internkontroll som et levende styringsinstrument.
3. HMS internkontroll som et viktig redskap for en forsvarlig drift av Sarpsborg kommune.
4. Legge forholdene slik til rette at ulykker og helseskader unngås.
5. Skape et godt miljø med trivsel på arbeidsplassen.
6. HMS internkontroll som en sentral faktor for kvaliteten i kommunens tjenesteproduksjon

Det er videre beskrevet at kommunens forebyggende innsats i hovedsak skal innrettes mot kjente risikoforhold knyttet til kommunens arbeidsoppgaver og de utfordringer ulike kommunalt ansatte står overfor. Følgende kjente risikoforhold er nevnt i dokumentet:

- Vold og trusler
- Muskel og skjelettplager(ergonomi)
- Høye emosjonelle krav
- Smitte
- Omstilling
- Arbeidstidsordninger

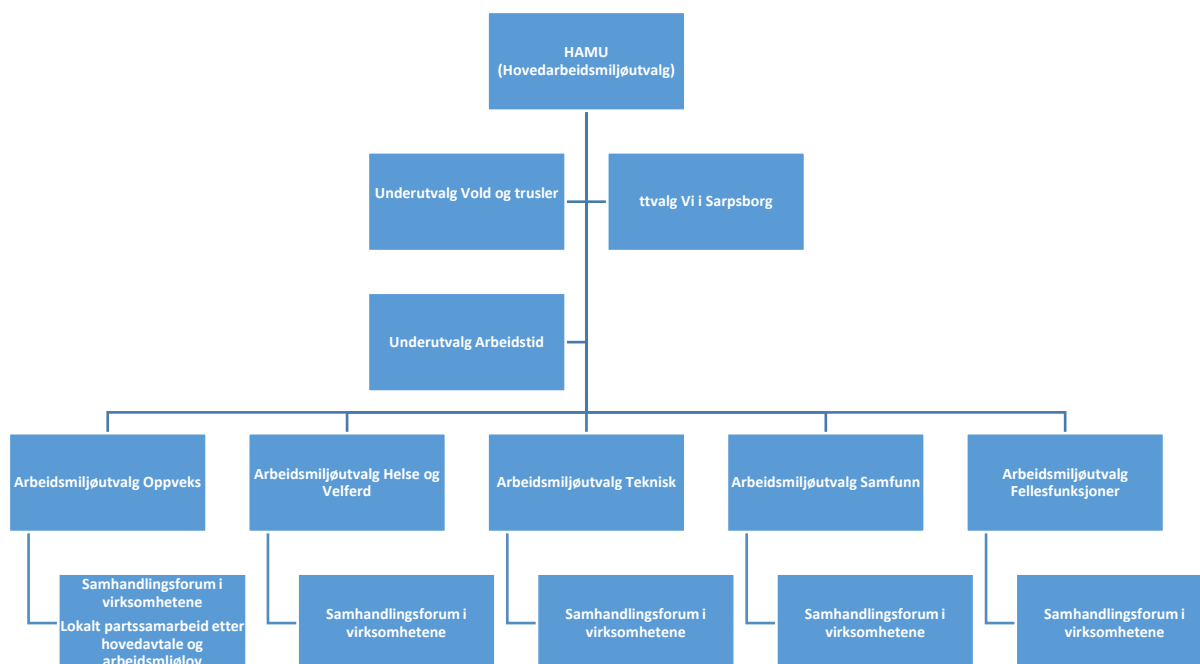
Assisterende direktør oppvekst bekrefter at Sarpsborg kommune har vedtatt overordnede mål for HMS-arbeidet. Dette er et vedtak gjort på overordnet nivå for hele kommunens organisasjon. Hun opplyser at hver enkelt virksomhet skal ha utarbeidet HMS-mål for sin virksomhet. Assisterende direktør oppvekst opplyser at det har vært gjennomført tilsyn fra Arbeidstilsynet sin side ved flere skoler. Dette har sitt utspring i en alvorlig hendelse ved Tindlund ungdomsskole i 2023. Tilsynet ved Tindlund førte til mange pålegg som måtte lukkes. I etterkant av dette tilsynet har det vært tilsyn ved flere av skolene i kommunen. Noen av disse har ført til pålegg, men det legges til at Sandbakken skole hadde tilsyn uten at det kom pålegg fra Arbeidstilsynet sin side. Disse tilsynene har ført til at man fra skoleeiers side har hatt et sterkt fokus på denne tematikken de seneste år, noe som blant annet har resultert i endrede rutiner og maler.

Virksomhetens organisering av arbeidsmiljøarbeidet

I retningslinjen «Organisering av arbeidsmiljøarbeidet - Arbeidsmiljøutvalgene i Sarpsborg kommune» er det beskrevet hvordan arbeidsmiljøutvalgene er organisert og hvilke oppgaver utvalgene skal håndtere. I tillegg avklarer retningslinjen forholdet mellom arbeidsmiljøutvalg på ulike nivå i organisasjonen.

¹⁰ [Statens arbeidsmiljøinstitutt - Hva er arbeidsmiljø?](#)

Det er tre nivåer i det som kalles «Arbeidsmiljølinja» i Sarpsborg kommune. Dette er beskrevet i figur 8.



Figur 7 Organisering av "Arbeidsmiljølinja" i Sarpsborg kommune

Øverst i dette hierarkiet har vi kommunens hovedarbeidsmiljøutvalg (HAMU). Hovedoppgaven til HAMU er å sikre at arbeidsgiver jobber systematisk, forebyggende og målrettet med helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i hele kommuneorganisasjonen. Dette innebærer at hovedarbeidsmiljøutvalget skal behandle arbeidsmiljøspørsmål på overordnet nivå og håndtere saker av generell og prinsipiell karakter, som omfatter hele eller store deler av organisasjon. Det gjennomføres 6 møter i året (3 hvert halvår). Det er også opprettet et eget underutvalg tilknyttet HAMU som spesifikt skal arbeide med problematikk knyttet til vold og trusler.

Det er videre etablert arbeidsmiljøutvalg for hver av kommunens fem definerte kommuneområder. Det er altså et eget arbeidsmiljøutvalg for kommuneområdet Oppvekst. Arbeidsmiljøutvalgene skal sette mål, delta i planleggingen og prioritere innsatsområder for kommuneområdets arbeidsmiljøarbeid. Det tilligger også utvalget aktivt å følge med på utviklingen av arbeidsmiljøet i kommuneområdet og behandle saker som berører ansattes arbeidshverdag. Det planlegges 6 møter i AMU per år. Når det gjelder AMU Oppvekst er det vedtatt å gjennomføre to samlinger per år med virksomhetenes Samhandlingsforum (HMS-team).

Det tredje nivået i «Arbeidsmiljølinja» er samhandlingsforaene som er opprettet ved hver enkelt virksomhet i Sarpsborg kommune. Arbeidet i dette forumet er beskrevet i rutinen «Organisering av arbeidsmiljøarbeidet - Samhandlingsforum i Sarpsborg kommune». Dette HMS-organet ble etablert i 2023 for å sikre at alle ledd i organisasjonen ivaretar forpliktelsene til samhandling mellom arbeidstakere og arbeidsgiver i henhold til Hovedavtalen og Arbeidsmiljølovens bestemmelser. Samhandlingsforumet består av virksomhetens ledere, tillitsvalgte og vernetjenesten, som hovedregel skal det gjennomføres månedlige møter i samhandlingsforumet på den enkelte virksomhet.

Det fremgår av rutinen at samhandlingsforumet skal være en del av HMS-årshjulet i virksomhetene. Sakslistene for møtene skal følge en fast mal. Det skal føres referat fra møtene og disse skal gjøres tilgjengelig for kommuneområdets arbeidsmiljøutvalg. Arbeidet i virksomhetens samhandlingsforum skal evalueres minst en gang i året og det skal utarbeides en årsrapport over forumets arbeid, som skal oversendes kommuneområdets arbeidsmiljøutvalg. Ansvarlig for gjennomføring av møter i samhandlingsforum er virksomhetsleder.

Det foreligger en mal for hvordan virksomhetene i kommuneområde Oppvekst skal utarbeide sine HMS-årsplaner. Denne årsplanen skal gi oversikt over hvilke aktiviteter som inngår i HMS-arbeidet i den enkelte virksomhet og hvor ansvaret ligger for gjennomføringen av aktivitetene. Det fremgår av malen som revisjonen har fått oversendt at årsplanen skal inneholde en beskrivelse av virksomhetens HMS-mål og mål for inkluderende arbeidsliv. I forhold til det siste er det beskrevet et delmål om å redusere sykefravær og hindre frafall fra arbeidslivet. I tillegg til dette skal HMS-årsplanen inneholde et HMS-årshjul som skal vise på hvilke tidspunkter i løpet av arbeidsåret sentrale HMS-oppgaver som gjennomgang av avvik, gjennomføring av vernerunder og så videre, skal gjennomføres.

Revisjonen har fått oversendt og har kontrollert HMS-årsplanene for 2024 for Kruseløkka ungdomsskole og Lande barneskole. Begge årsplaner har en oversikt over hvem i virksomheten som deltar i virksomhetens samhandlingsforum. I tillegg til dette definerer begge de kontrollerte HMS-årsplanene lokale HMS-mål for virksomheten. Det fremgår også av begge årsplaner hvem i virksomheten som har ansvar for at tiltak settes i verk og gjennomføres.

Systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen

Assisterende direktør opplyser at man har en gjennomgang av internkontrollsystemet ved den enkelte virksomhet. I årshjulet, hvor ulike oppgaver er fordelt utover året, fremkommer det også at rutiner, prosedyrer og planer skal gjennomgås med de ansatte. Hun forteller at det brukes leselister for å sikre seg at alle ansatte har den kunnskap om kommunens og skolens rutiner, som er nødvendig. Kontrollen av leselisten er det den enkelte rektor som står for.

Virksomhetsleder oppvekststjenester har forklart at det er ansatt en person i staben som har som oppgave å gjennomføre kontrollhandlinger for å sikre at interkontrollen fungerer. Skoleeier kontrollerer skolene på følgende måter:

- Gjennom årsmeldinger
- Dialogsamtaler (hvor informasjon også er innhentet fra rådgivere med hver sine fokusområder)
- Skoleeiers årlige samlede risikobaserte internkontroll
- Sjekkliste for egenkontroll av sikkerhet og helsemessig beredskap
- Systematisk avviksoppfølging i henhold til avviksveileder
- Oppfølging av GSI-registrering

Virksomhetsleder oppvekststjenester viser videre til at kommunens controller kontrollerer skoleeier i henhold til årshjul for overordnet internkontroll. Kontrollutvalget kontrollerer kommunen – i form av forvaltningsrevisjon. Skoleeier, det vil si Sarpsborg kommune, kontrolleres også gjennom tilsyn fra Statsforvalter og Arbeidstilsynet. Eventuelle læringspunkt som fremkommer som et resultat av disse tilsynene viderefremmes til virksomhetene.

Revisjonen får også opplyst at HR-avdelingen i Sarpsborg kommune årlig sender ut spørreskjema til alle samhandlingsforum. Dette er et ledd i Sarpsborg kommunes HMS-internkontroll og kontinuerlige forbedringsarbeid. Med bakgrunn i dette utarbeides det årlig rapportering på virksomhetenes HMS-arbeid gjennom året. Resultatet av rapporten og kartleggingen behandles i arbeidsmiljøutvalget, og brukes

som grunnlag for å definere videre mål og innsatsområder for kommunens systematiske og forebyggende arbeidsmiljøarbeid.

Rektor ved Kruseløkka ungdomsskole forteller at skolens samhandlingsforum benyttes til å kontrollere og evaluere skolens internkontrollsystem. I skolens årshjul er det nedfelt hvilke deler av internkontrollsystemet som skal kontrolleres og når i skoleåret dette skal gjøres. Rektor tar jevnlig stikkprøver for å kontrollere om vesentlige sider ved internkontrollen fungerer som tilsiktet. Ett eksempel på dette er at et sentralt punkt i internkontrollen er at referater etter elevsamtaler skal legges inn i Teams-mapper. Rektor tar stikkprøver for å se om dette rent faktisk blir gjort. Hun forteller at det overordnede ansvaret for HMS-arbeidet ligger til henne som rektor. I dette ligger det blant annet å lukke innmeldte avvik, samt håndtering av saker knyttet til vold og trusler. Det direkte elevrettede arbeidet er det tre teamledere og rektor som deler. Rektor foreller at gjennomgangen av rutiner i samhandlingsforumet er viktig. Skolens rutiner evalueres og endres fortløpende. Sentrale deler av skolens internkontrollsystem gjennomgås med personalet ved skolestart. Planleggingsdager brukes også for å igjennom rutiner, for eksempel knyttet til § 12. Rutiner knyttet til § 12 har lesebekreftelse.

5.2.2 Risikoanalyser, informasjon og varsling

Gjennomføring av risikovurderinger

Sarpsborg kommune har utarbeidet retningslinjer for HMS-risikovurdering. Dette dokumentet fastslår at sikkerhetsarbeid er et prioritert område i Sarpsborg kommune. I dette ligger det blant annet at det å gjennomføre regelmessige risikoanalyser er viktig i det systematiske HMS-arbeidet. Retningslinjen viser til at Arbeidstilsynet fra 1. januar 2017 setter krav til virksomheter når det gjelder opplæring og informasjon til ansatte som har et arbeid som kan medføre fare for å bli utsatt for vold eller trusler om vold. Disse kravene innebærer blant annet at virksomhetene skal:

- kartlegge hvilken risiko det er for at arbeidstakere kan bli utsatt for vold eller trusler.
- sørge for at arbeidstakerne får nødvendig opplæring i forebygging og håndtering av volds- og trusselsituasjoner.
- sørge for at arbeidstakerne og deres tillitsvalgte får nødvendig informasjon bl.a. om hvilke rutiner som er satt i verk for å forebygge, håndtere og følge opp vold- og trusselsituasjoner.
- sørge for at risiko for vold og trussel om vold så langt som mulig fjernes eller reduseres.
- gjennomføre nødvendige tiltak for at ansatte som blir utsatt for vold og trusler blir fulgt opp på en god måte i ettertid.

På revisjonstidspunktet fremkom det at Sarpsborg kommune hadde utarbeidet en egen ROS-veileder for kommuneområdet oppvekst. Denne veilederen er senere innarbeidet i en rutine som gjelder hele kommunen, og oppvekst har derfor ingen egen ROS-veileder lenger. Denne veilederen slår fast at det skal utarbeides risiko- og sårbarhetsanalyser når man har hatt en uønsket hendelse, eller at det foreligger risiko for at slike hendelser kan oppstå. Det skal også utarbeides ROS-analyser ved større endringer, eller når det foreligger interne/eksterne føringer. I forhold til det siste kan det for eksempel være snakk om føringer fra tilsynsmyndigheter eller pålegg gjennom lov og forskrift. Det er videre bestemt at virksomhetens risiko- og sårbarhetsanalyse skal gjennomføres i risikomodulen i kommunens kvalitets-system.

Revisjonen har fått oversendt to maler for risikoanalyse av henholdsvis HMS og skolemiljø. Den første malen kan brukes til å vurdere eventuelle risikofaktorer knyttet til skoleansattes arbeidsmiljø, mens den andre malen kan brukes for å vurdere risiko knyttet til skolemiljøet for elevene. En av mulige hendelser som skal risikovurderes i forhold til den førstnevnte malen er risikoen for at ansatte utsettes for vold og trusler.

Revisjonens kontroll viser at både Lande barneskole og Kruseløkka ungdomsskole har vurdert risiko for hendelser knyttet til vold og trusler mot ansatte. Risikoanalysene inneholder en beskrivelse av de tiltak som allerede er iverksatt for å redusere denne risikoen. Analysene inneholder også en vurdering av mulige hendelser som kan gå ut over de ansattes arbeidsmiljø. Til disse analysene er det utarbeidet handlingsplan med tiltak. Revisjonens kontroll viser at risikoanalysene vurderer arbeidets organisering og tilrettelegging, arbeidstidens plassering og organisering, utformingen av arbeidslokaler, kompetanse samt bemanning. I tillegg til lokale risikoanalyser ved skolene har også skoleeier utarbeidet en risiko-vurdering rundt dette.

Informasjon til ansatte om risikofaktorer og tiltak

I henhold til HMS-årsplanen for Lande barneskole skal alle ansatte ha kjennskap til innholdet i skolens beredskapsplaner. Det fremgår også av HMS-årsplanen at alle ansatte i august hvert år skal ha en gjennomgang og øvelse knyttet til vold og trusler. Det pålegges alle ansatte å lese og sette seg inn i relevante dokumenter som er å finne i kommunens kvalitetssystem. Lande barneskole benytter seg av et internkontrollskjema hvor hver enkelt ansatt blant annet må bekrefte at vedkommende har lest alle dokumenter som ligger i den ansattes leseliste. I tillegg til dette skal internkontrollskjemaet brukes til å kontrollere at hver enkelt ansatt har de nødvendige kunnskaper vedrørende alle relevante sider ved skolens internkontrollsystem. I årsplanen for Kruseløkka ungdomsskole fremgår det at før skolestart hvert år, det vil si i august måned, så skal relevante rutiner gjennomgås med personalet. Rutiner vedrørende vold mot skolens personale og informasjon om enkeltelever som utfordrer inngår i dette. Det skal også utarbeides risikoanalyser for eventuelt nye elever dersom det er behov for det.

Assisterende direktør oppvekst forteller at Sarpsborg kommune har etablert rutiner for ROS-analyser for å ivareta helse, miljø og sikkerhet (HMS) i skolene. Arbeidet er delt inn i tre nivåer: Nivå 1, som er en overordnet ROS-analyse for hele kommunen, mangler per nå. Nivå 2 består av ROS-analyser for kommuneområde skole, mens nivå 3 omfatter ROS-analyser på virksomhetene (den enkelte skole og barnehage). Denne analysen ser nærmere på hvordan dette arbeidet organiseres på ulike skoler og hvilke utfordringer som identifiseres. Det er tidligere nevnt at Arbeidstilsynets tilsyn etter en alvorlig hendelse ved Tindlund ungdomsskole i 2023 har ført til økt fokus på sikkerhet og nye rutiner.

Leder for PPT, som også leder kommunens nyopprettede ressursteam, bekrefter at alle virksomheter har risikovurderinger for vold og trusler. PPTs vurdering er at det er mer hensiktsmessig å analysere risiko på gruppenivå enn individnivå, ettersom individuelle risikoanalyser kan føre til ekskludering, mens systemtiltak kan gi mer inkluderende løsninger.

Også virksomhetsleder for oppvekststjenester har opplyst at skolene har egne risikovurderinger basert på kommunens maler, og at kommunens risikoanalyse for skolemiljø og arbeidsmiljø er implementert. Årlige sjekklister sikrer oppdatering av risikovurderinger, men det er behov for en mer helhetlig risikoanalyse for hele skolemiljøet.

Rektor ved Kruseløkka har fortalt revisjonen at risikoanalysen kan oppleves som vanskelig tilgjengelig for ansatte. Skolen har opprettet korte og konsise lister i programmet OneNote for å gjøre informasjon om dette enklere tilgjengelig. Lærerne har tidligere funnet det krevende å lete etter rutiner og prosedyrer, men disse er nå samlet på ett sted. Informasjon om enkeltelever med spesielle behov deles på planleggingsdager og i ukentlige personalmøter. Taushetsplikt ivaretas ved at kun nødvendig informasjon deles. Skolens HMS-team og samhandlingsforum har ansvar for det praktiske arbeidet med HMS. Vernerunder og risikovurderinger knyttet til vold og trusler håndteres av sosiallærer, som også deltar i stabs-

møter to ganger i uken for å diskutere arbeidsmiljøspørsmål. Månedlige møter med miljøveiledere brukes for å identifisere utfordringer, og skolens avvikssystem spiller en sentral rolle. Etter at miljøveiledere ble en del av skolen, har rapporteringen av avvik økt, og risikoanalysen brukes aktivt for å styre ressursene dit behovet er størst. Risikovurderinger på elevnivå gjennomføres ved behov, spesielt for elever med økt risiko for vold og trusler.

På Lande skole har rektor hovedansvar for risikovurderinger med innspill fra samhandlingsforumet. Risikovurderinger på elevnivå er ikke fullt ut systematisert, men vurderes fortløpende. Informasjon om elever med høy risiko deles kun med de ansatte som trenger det. Risikoanalyser i kommunens kvalitetssystem oppleves som omfattende og lite hensiktsmessige for enkeltelever.

Rutiner for varsling

Sarpsborg kommune har utarbeidet rutinen «Vold og trusler – overordnet rutine». Dette er en rutine som er gjeldende for alle ansatte i Sarpsborg kommune. I dette dokumentet pekes det på at hva som oppleves som vold og trusler, kan variere fra arbeidsplass til arbeidsplass. Det skal med bakgrunn i dette defineres på den enkelte arbeidsplass, i samarbeid mellom arbeidsgiver og ansatte, hva man legger i begrepene vold og trusler. Rutinen stadfester at alle volds- eller trusselhendelser skal meldes til nærmeste leder og virksomhetsleder. Dersom nærmeste leder og virksomhetsleder ikke er tilgjengelige, skal det meldes fra til direktør for det aktuelle kommuneområdet dersom det er behov for rask oppfølging. Vær oppmerksom på at dokumentet kan være endret etter utskrift. Videre skal verneombudet på verneområdet orienteres. Ved alvorlige hendelser skal leder varsle hovedverneombudet første virkedag.

Kruseløkka skole har utarbeidet rutinen «Rutine ved vold mot skolens personale». Rutinen definerer vold som «Enhver handling av gruppe eller enkeltindivid som har til hensikt å skade andre. Vold kan være både fysisk og psykisk». Det presiseres også at trusler og trakassering faller inn under denne definisjonen av vold. Det fremgår av rutinen, at det er den ansatte, eventuelt med bistand fra ledelsen, som skal fylle ut avviksskjema eller skjema om skadeavverging. Ledelsen skal varsle hovedverneombud og tillitsvalgte. Det tilligger rektor å holde resten av personalet orientert ved behov.

Skolens avvikssystem blir av flere intervjuobjekter pekt på som et sentralt moment i varslingsarbeid. I henhold til «Rutine ved vold mot skolens personale» skal alle alvorlige hendelser registreres i avvikssystemet. Den ansatte som varslar får en mail i avvikssystemet som viser at avviket er registrert.

Et av verneombudene forteller at det nå rapporteres flere avvik enn det ble gjort for 2-3 år siden. Dette synet bekreftes av flere av intervjuobjektene. Denne endringen har etter dette intervjuobjektets syn blant annet kommet som en konsekvens av at fagforeningene har engasjert seg i dette spørsmålet. Dette har igjen ført til større bevissthet blant personalet om nødvendigheten av å varsle. Dette verneombudet opplyser at skoleledelsen oppfordrer de ansatte til å melde avvik og at terskelen for å melde avvik er lav. Flere av intervjuobjektene bekrefter det samme. Et annet verneombud ga uttrykk for at det fremdeles er forbedringspotensiale med hensyn til varsling. I det avsluttende møtet kom det også frem andre grunner til økt fokus på avviksmelding, blant annet har det blitt lettere for ansatte å melde avvik i det nye avvikssystemet og nye opplæringsrutiner er implementert.

Til tross for at man har hatt en økning i innmeldte avvik de siste år gir flere av intervjuobjektene uttrykk for at det fremdeles kan være underrapportering. Dette kan forklares i at det er den enkelte ansattes oppfattelse av situasjonen som i mange tilfeller vil være styrende i forhold til om avvik blir meldt eller ikke. En av de tillitsvalgte som ble intervjuet ga uttrykk for at underrapportering av avvik kan skyldes at

de ansatte føler at det å melde avvik ikke fører til endringer. Denne tillitsvalgte mente også at det tidspresset som mange ansatte opplever at de jobber under, kan føre til at det å skrive avvik blir nedprioritert.

Revisjonen har fått opplyst at det i skolene i Sarpsborg ble registrert 1053 HMS-avvik i 2024. For Kruseløkka og Lande ble det til sammen registrert 90 HMS-avvik. Disse avvikene fordelte seg på følgende måte:

	Fysisk angrep	Trakassering	Trusler	Annet	Sum avvik HMS
Lande	36	30	3	0	55
Kruseløkka	5	20	14	7	35
Skolene i Sarpsborg (tall samlet)	802	262	174	101	1053

Tabell 1: Oversikt over avvik, Utvalgte skoler og totalt i Sarpsborg

5.2.3 Tiltak og oppfølging etter risikovurderinger

Skriftlige rutiner, planer og tiltak

Sarpsborg kommune har flere skriftlige rutiner og planer for å forebygge volds- og trusselsituasjoner. I «Veileder forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot ansatte» har Sarpsborg kommune definert hva de legger i trusler og vold. Trusler er definert som «... verbale angrep eller handlinger som tar sikte på å skade eller skremme en person. Handlinger som uttrykker eller signaliserer bruk av vold, som fremsettes gjennom ord, muntlig eller skriftlig, gjennom handling eller opptreden, og gjennom tegn.»¹¹ Trusselen kan også overbringes via andre utenforstående personer. Vold defineres som «Enhver handling som har en følbart fysisk innvirkning på personen den blir rettet mot, og som har til hensikt å føre til fysisk eller psykisk skade på person. Slag, spark, dytting/puffing, biting, kloring, spyting, bli holdt fast, løsrivelse, sprut/kasting av væske, gisseltaking og kroppslig krenkelse/ydmykelse.»¹²

I tillegg har kommunen en overordnet rutine for vold og trusler. Formålet med rutinen er «å sikre at Sarpsborg kommune arbeider systematisk på alle nivåer med forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusselhendelser knyttet til ansatte.»¹³ Rutinen trekker frem at arbeidsgiver skal foreta systematisk kartlegging av hvor, når og i hvilke typer arbeidssituasjoner ansatte kan bli utsatt for vold og trusler. Arbeidet skal gjøres i samarbeid med ansatte, tillitsvalgt og verneombud. Omfanget at vold og trusler skal bli kartlagt på en slik måte at virksomheten har en kontinuerlig oversikt over omfanget av problemet. Rutinen trekker frem kapittel 23A i «Forskrift om utførelse av arbeid».¹⁴ Kapittelet viser minstekravet til hvilke risikofaktorer som må vurderes. Risikovurderingen skal gjøres fortløpende og minimum en gang årlig. Sarpsborg kommune har aksjonskort. Aksjonskortene inneholder en liste over hva man gjør når den uønskede hendelsen oppstår, med en kort beskrivelse av hvordan det skal håndteres. Kortene er delt i tre temaer; Varsling, konsekvensreduksjon samt demobilisering og normalisering. Det er egne kort for ansatte som blir utsatt for mobbing eller andre alvorlige krenkelser og for vold mellom elever eller ansatte.

¹¹ Vedlegg 18: Veileder forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot ansatte, side 1

¹² Vedlegg 18: Veileder forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot ansatte, side 1

¹³ Vedlegg 41: Vold og trusler – overordnet rutine, side 1

¹⁴ Lovdata: Forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav

Kruseløkka ungdomsskole har i tillegg til rutinene fra overordnet nivå, en egen rutine knyttet til vold mot skolens personale.¹⁵ Formålet med rutinen er å forebygge, bevisstgjøre organisasjonen, ha en plan for håndtering av vold og trusselsituasjoner og vedlikeholde og dokumentere handlingsberedskap. Rutinen klargjør hvem som har ansvar, i tillegg til en beskrivelse av hva som skal gjøres.

Alle skoler har egne virksomhetsplaner. Revisjonen har undersøkt virksomhetsplanene med HMS-handlingsplaner ved begge skoler vi har plukket ut. HMS-Handlingsplanen i Virksomhetsplan for Lande barneskole inneholder følgende mål og tiltak rundt tematikken i denne revisjonsrapporten: «Legge forholdene slik til rette at ulykker og helseskader unngås». Dette skal skolen klare ved at alle ansatte kjenner til innholdet i og følger skolens beredskapsplan, ved å ha systematisk oppfølging av avvik gjennom dialog med ansatte, og å bruke møtetid til kompetanseheving og refleksjon knyttet til problemstillinger som oppleves som utfordrende i hverdagen.¹⁶

HMS-Handlingsplanen i Virksomhetsplan for Kruseløkka ungdomsskole inneholder flere delmål og tiltak knyttet til ansattes arbeidsmiljø. Kruseløkka skal ha et godt psykososialt miljø for både ansatte og elever. Skolen har gjennomført en risikoanalyse for virksomheten og utarbeidet tiltak for å forhindre vold og trusler mot ansatte. Et annet delmål er at Kruseløkka har medarbeidere som er trygge i voksenrollen og motiverte for å jobbe med ungdom. For å oppnå dette skal alle ansatte gjennomgå vergekurs. Kruseløkka har hentet inn ny kompetanse ved å ansette miljøveiledere. Skolen bruker miljøveiledere som støtte i klasserommet for elever som hatt store adferdsutfordringer. Miljøveilederne veileder både lærerne og elevene i situasjoner som oppstår, og jobber hele tiden for å være i forkant av hendelser.¹⁷

Skolene i Sarpsborg kommune har et HMS-årshjul som danner utgangspunktet for alt skolene skal igjennom innenfor HMS-området i løpet av året. Skolenes virksomhetsplaner danner bakteppet for HMS-arbeidet som gjøres ved skolene, mens skolenes HMS-årshjul danner fundamentet for arbeidet og sikrer at de tiltakene i årsplanen gjennomføres i tråd med hensikt. I tillegg til virksomhetsplan og årshjul er skolenes ordensreglement/skoleregler viktige dokumenter i denne sammenheng. Reglene gjelder for alle skolene i Sarpsborg, i tillegg har hver skole laget egne mer spissede regler for sin skole.

Alle skoler har risikovurderinger inn mot vold og trusler med forebyggende tiltak og hvordan man skal håndtere uønskede hendelser. Rektor ved Lande skole opplever at risikomodule i kvalitetssystemet er for stor og omfattende til at det er hensiktsmessig å bruke den til risikoanalyse på enkeltelever. Skolen har ikke satt risikovurderinger knyttet til enkeltelever helt i system. De har gjennomført analyser på elever med høyest risiko, og gjennomfører risikoanalyser fortløpende i de situasjonene de står i.

Rektor på Kruseløkka opplyser at risikoanalysen skolen har gjennomført er vanskelig tilgjengelig for andre enn ledelsen ved skolen. For å forenkle, og kompensere, har ledelsen laget en oversiktsside i OneNote der det henvises til kommunens kvalitetssystem med rutiner i forhold til bl.a. vold og trusler. Det oppleves som frustrerende og vanskelig å lete etter rutiner og prosedyrer ved behov. Et av intervjuobjektene forteller at skolens ansatte forsøker å være samkjørte i forhold til hvordan reglene på skolen håndheves og praktiseres. Det er i denne sammenheng snakk om det som kalles «Skolens uskrevede regler» som er en oversikt over hverdagslige regler man skal forholde seg til i skolehverdagen. Eksempler på slike regler er at man ikke skal ha på lue inne, man skal ikke drikke energidrikk i timene også videre. Ved brudd på ordensregler blir det skrevet anmerkning. Er det behov for ytterligere reaksjoner så tas dette opp med kontaktlærer og trinnleder, før foresatte blir involvert.

¹⁵ Vedlegg 13: Rutine ved vold mot skolens personale (Kruseløkka)

¹⁶ Vedlegg 5: Virksomhetsplan for Virksomhet Lande barneskole 2024-2025, side 6 og 7

¹⁷ Vedlegg 11: Virksomhetsplan for Virksomhet Kruseløkka ungdomsskole 2024-2025, side 6, 8 og 9

Alle ansatte ved Lande barneskole får tildelt Tiltaksboka. Denne boka inneholder alle rutiner med instruksjon for hvordan man skal agere ut ifra ulike situasjoner. Ansatte oppfordres til å gjøre seg kjent med boka og får avsatt tid til gjennomgang av denne på begynnelsen av hvert skoleår.

Tiltak etter risikovurderinger

Ansatte og ledere i Sarpsborg kommune skal ifølge «Veileder forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot ansatte» være kjent med risikoen og hvilke arbeidsoppgaver det er knyttet særlig risiko for vold og trusler til. Den enkelte virksomhet skal kartlegge risikosituasjoner ved å gjennomgå de arbeidssituasjonene ansatte skal håndtere, og vurdere om det er knyttet risiko for trussel eller vold ved å utføre oppgaven. Veilederen lister opp «Forskrift om utførelse av arbeid»¹⁸ sin liste over hva en risikovurdering særlig skal ta hensyn til:

- å jobbe med mennesker i en vanskelig livssituasjon, mennesker som kan ha stort bistandsbehov, være utagerende og manipulerende
- Organisering og tilrettelegging av arbeid og ansvar
- Hvor og i hvilke situasjoner ansatte kan bli utsatt for trussel eller vold
- Arbeid med kjent risiko som utføres av en person
- Arbeidstid og bemanningsplan
- Kompetanse som kreves for å utføre arbeidsoppgavene faglig forsvarlig og risikoforebyggende
- Utforming av arbeidslokaler og tekniske løsninger
- Effekten av iverksatte og planlagte tiltak

Ved utformingen av arbeidsoppgaver skal det tas utgangspunkt i risikovurderingen slik at risikoen for vold og trusler minimaliseres. På bakgrunn av kartleggingen og risikovurderinger skal arbeidsgiver iverksette nødvendige tiltak. Tiltakene i handlingsplanen skal ha som formål å forebygge, håndtere og følge opp hendelser.

I kommunens overordnede rutine for vold og trusler står det at det skal iverksettes nødvendige tiltak på bakgrunn av kartlegging og risikovurderinger. Tiltakene skal stå i handlingsplanen og ha som formål å forebygge, håndtere og følge opp hendelser.

Kommunen har opprettet et ressursteam som tiltak for å forbedre miljøet ved skolene. Ressursteamet skal jobbe forebyggende og akutt mot vold og trusler i skolen. De «skal bistå og veilede skolene i arbeidet med elever som har alvorlige atferdsproblemer og bidra til trygge og gode lærings- og arbeidsmiljø».¹⁹ Ressursteamet jobber mot både elever og ansatte. Leder av ressursteamet forteller at de har spisset hvilken elevgruppe de jobber seg inn mot. De bistår i situasjoner med elever som har utøvd fysisk vold eller alvorlig utagering. Ifølge leder av Ressursgruppa har de definert alvorlig utagering som å kaste ting, slå, sparke, spytte, skrike, vise aggressivitet og sinne som er ubehagelig og vanskelig å takle for ansatte, og som potensielt kan bli farlig. De skiller ofte mellom proaktiv og reaktiv vold, hvor proaktiv vold er den mest alvorlige. Ressursgruppa har bistått ved åtte saker. Flere respondenter har gitt uttrykk for at ansatte som har fått bistand har opplevd seg godt ivaretatt.

Intervjuobjektene ved Kruseløkka ungdomsskole har opplyst revisjonen om at det har vært utfordringer knyttet til elevmassen. Rektor ved skolen opplyser at et tiltak skolen har gjennomført for å minske trusler og vold, har vært å opprette et miljøveilederteam på åtte personer. Teamet skal bistå med de elevene andre ansatte på skolen opplever som vanskelige å håndtere. Ansatte i teamet har en annen bakgrunn enn andre skoleansatte. De har kompetanse fra blant annet helse og kriminalomsorgen. Revisjonen har fått opplyst at skolen gjennomførte en undersøkelse om arbeidsmiljøet blant personalet. Med bakgrunn

¹⁸ Lovdata: [Forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav](#)

¹⁹ Vedlegg 40: Bistand fra ressursteam, side 1

i det som fremkom i undersøkelsen ble det laget en egen risikoanalyse for skolen. Noe av det som kom frem i undersøkelsen var identifisering av enkelte situasjoner og steder hvor de ansatte følte seg mest utrygge. Situasjonene som ble beskrevet kan forstås som overgangssituasjoner, for eksempel situasjoner hvor man skal få elevene ut og inn av klasserommet i forbindelse med friminutt. Eksempler på steder som kan oppleves som utrygge er toalettene, trappehus og ganger hvor det ofte er mange elever samlet. Etter gjennomført risikoanalyse var alle ansatte med på en presentasjon av analysen. Det ble gjennomgått hva man hadde av eksisterende tiltak, og hvilke tiltak som ville bli satt i verk senere. En av informantene informerte revisjonen at et viktig tiltak som ble iverksatt var å ha økt inspeksjon i utsatte områder. Løsningen ble at miljøarbeidere går til trappehusene rett etter timene. Tiltaket ved inspeksjoner på toalettene ble at det ble fastsatt en rutine om ikke å gjennomføre inspeksjonen alene.

Informantene ved Kruseløkka opplyste revisjonen om at skolen har opprettet en gruppe i Teams som er lett tilgjengelig for alle lærere, gruppen blir kalt «Akutt Kru». Dersom det skjer en hendelse i klasserommet eller ved tilsyn i friminuttet, hvor en lærer trenger ekstra støtte, skriver man inn romnummeret til klasserommet man er i eller området ute. Alle ansatte som er i nærheten skal da komme for å bistå. Dette varslingsystemet er brukt en gang siden de innførte det i fjor. Revisjonen blir fortalt at erfaringen ansatte sitter igjen med var at dette ga god trygghet for ansatte. Dette fordi man vet at man får hjelp og ikke står alene i situasjoner som kan oppstå. Ved innføring av systemet ble alle lærere og HMS-gruppa med på utformingen av tiltaket. Alle var enige om at terskelen for å bruke denne løsningen må være høy, slik at den ikke misbrukes. Per i dag er dette systemet innført kun på en skole i kommunen. Miljøveilederne har en felles teamchat med ledelsen, der det kommuniseres rundt situasjoner av ulike slag, som ikke vurderes som akutt. Den er det lavere terskel for å bruke.

For å skape trygghet i arbeidshverdagen har ansatte ved SFO på Lande skole blitt utstyrt med walkie-talkier som skal brukes i forbindelse med uteaktiviteter. Revisjonen blir fortalt at dette er et rimelig og effektivt kommunikasjonsmiddel som gjør at de ansatte raskt kan kommunisere med hverandre over store områder. Intervjuobjektets erfaring er at dette enkle tiltaket har bedret kommunikasjonen de ansatte i mellom, samtidig som det skaper økt trygghet for at man raskt kan tilkalle hjelp og bistand om man skulle trenge det.

Begge skolene har tilsynsplaner for tilsyn i friminutter. Dette er et tiltak som er viktig i arbeidet med å skape et trygt og godt arbeidsmiljø. Planene skal sikre at det er nok personale som er ute og har tilsyn. Ved Kruseløkka skole er hele ledergruppa ute så ofte de kan, i tillegg til de som har tilsyn. Ansatte ser på det som en trygghet at ledelsen bistår ved tilsyn. Rektor forteller at det er viktig for å få et oversiktsbilde av hva som rører seg i friminuttene på skolen. Når skolen har brukt alle tiltak de rår over, kan elever ha nytte av et opphold på en alternativ skolearena. Dette kan være både til elevens, medelevers og ansattes beste. Dette tiltaket krever samtykke fra elev og foresatte. Når foresatte ikke ønsker at barna skal ut av nærskolen må eleven bli i ordinære klasser og undervisningen må tilrettelegges innenfor de rammer skolen rår over.

Følge opp og evaluere tiltak

Ved hjelp av risikovurderinger vil virksomhetene få en god oversikt over utsatte områder og hjelp til å kunne iverksette målrettede tiltak for å møte disse²⁰. Tiltakene skal forebygge og redusere konsekvensene hvis ansatte utsettes for trusler eller vold. Kommunens veileder i forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot ansatte ramser opp en rekke tiltak som kan gjennomføres. For eksempel:

- Øvelser/trening/opplæring i kommunikasjon og håndtering av situasjoner med kjent risiko for uønskede hendelser
- Utforme og tilrettelegge arbeidsplassen og arbeidet som utføres slik at risiko så langt som mulig fjernes eller reduseres
- Sikre mulighet for tilkalling av hjelp.

²⁰ Vedlegg 18: Veileder forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot ansatte side, 2

Handlingsplaner som opprettes etter risikovurderinger skal evalueres minst en gang per år. Evalueringen skal rapporteres til samhandlingsforum på skolene²¹. Under intervjuene fikk revisjonen opplyst at handlingsplaner/aktivitetsplaner blir evaluert fortløpende.

I Intervjuene med assisterende direktør og virksomhetsleder for oppveksttjenester, ble det opplyst at Sarpsborg kommune jobber med å anskaffe et eget internkontrollsystem som passer bedre for skole og barnehage. Revisjonen har per juni 2025 fått opplyst at dette systemet er anskaffet. Målet med internkontrollsystemet er å få et arbeidsverktøy som gjør det enklere for virksomhetsleder å finne kontrollpunktene enn i dagens system. Det er også ønskelig å ha samhandling med virksomhetene gjennom systemet. Det er ønskelig at systemet skal gjøre det lettere for virksomhetsleder å dokumentere, og lettere for skoleeier å se at det faktisk blir gjort.

Virksomhetsleder i oppveksttjenester forteller at alle rutiner i kvalitetssystemet har to års gyldighetsperiode som standard. Når denne er utgått, eller nærmer seg revisjonsfrist, sender kvalitetssystemet epost til dokumentansvarlig (og gjentakende eposter ved behov).

5.2.4 Ansattes medvirkning

Formelle arenaer for medvirkning

Høsten 2023 bestemte Sarpsborg kommune at Samhandlingsforum skulle erstatte HMS-team som arena for samarbeid og medvirkning mellom arbeidsgiver og ansattrepresentantene på virksomhetsnivå. Forumet skal være med på å sette mål for virksomheten og skal inngå i virksomhetens handlingsplan. Det skal gjennomføres ett møte i måneden og ikke mindre enn seks i året. Det skal skrives referat fra møtene. Disse sendes til Arbeidsmiljøutvalget.

«Prosedyre/rutine Vold/trusler – overordnet rutine» informerer om at arbeidsgiver skal foreta systematisk kartlegging av hvor, når og i hvilke typer arbeidssituasjoner ansatte kan bli utsatt for vold og trusler. Kartleggingen skal gjøres i samarbeid med ansatte, deres tillitsvalgte og verneombud. Verktøy for å innhente informasjon om omfanget kan være arbeidsmiljøundersøkelser, avvik, vernerunder, utviklingsamtaler og personalmøter. Medvirkning og dialog danner grunnlag for gjennomføring av risikovurderinger. Rutinen understreker at det er viktig med møteplasser for ansatte. Slike møteplasser kan bidra til å flytte belastningen fra den enkelte og over til arbeidsfellesskapet.

Ved begge skolene revisjonen kontrollerte er det satt på plass en rekke formelle arenaer for medvirkning. Det gjennomføres trinnmøter som avholdes en gang i uka, plenumsmøter som gjennomføres med alle ansatte, og skoleledelsens samarbeid med tillitsvalgte og verneombud i de månedlige møtene i samhandlingsforum. I tillegg til samhandlingsforumet er det etablert en plangruppe, som er en arena for medvirkning på et mer overordnet nivå. I plangruppen sitter en representant fra hvert trinn og drøfter hvilke satsingsområder og utviklingsområder skolen skal ha. I plangruppen kan alle team spille inn saker og gjennom dette påvirke arbeidshverdagen.

Rektorene ved begge skolene har opplyst at det gjennomføres medarbeidersamtaler årlig, samt at rektorene gjennomfører samtaler med enkeltansatte fra hvert trinn årlig slik at de får en oversikt over hva som rører seg på trinnene. Samtalene er en god påvirkningsarena som den enkelte ansatte kan benytte seg av. Ledergruppa har stort sett «åpen dør», det vil si at ansatte kan komme til ledergruppa for å drøfte vanskelige situasjoner eller for å slå av en prat. På Lande skole har det blitt satt opp egen tid til å holde klubbmøter i de fagforeningene som er representert ved skolen. Møtene er en arena hvor ansatte kan sette saker som berører dem på dagsorden.

²¹ Ibid

Ved Lande skole blir det sendt ut skjema til alle ansatte, hvor den enkelte kan gi uttrykk for hva slags arbeidsoppgaver man ønsker for det kommende arbeidsår. Rektor er opptatt av å plassere riktig medarbeider på rett plass, og gir uttrykk for at dersom en ansatt arbeider med en elevgruppe vedkommende ikke ønsker å jobbe med, så vil denne medarbeideren ikke oppleve mestring og antakelig heller ikke være den beste utgaven av seg selv. Dette fører igjen til at elevene ikke får det beste tilbudet de kan få. Et av intervjuobjektene forteller at ansatte har metodefrihet, som betyr at lærerne selv bestemmer på hvilken måte undervisningen skal foregå. Flere intervjuobjekter opplever at skolene er gode på samarbeid på tvers. Det er etablert nettverk for både ungdomsskoler og barneskoler hvor felles problemstillinger belyses og drøftes. Her ser man for eksempel på hvordan man kan utvikle rutiner på tvers av skolene. Revisjonen får opplyst at det på generelt grunnlag er et godt klima for samarbeid.

I intervjuene med helsesykepleierne kommer det fram at det kan oppleves sårbart og ensomt å være den «ene» på en arbeidsplass. Helsesykepleierne er organisert under kommuneområdet Helse og velferd. Dette innebærer at selv om de har sitt daglige virke i skolen, er ikke rektorene helsesykepleierenes nærmeste ledere. Revisjonen ble fortalt om episoder hvor helsesykepleiere ofte blir glemt og dermed ikke blir invitert til sosiale arrangementer som fester, lunsjer, osv. som arrangeres på skolen, noe som oppleves som sårt og vanskelig. Det ble uttrykt ønske om å involveres sterkere i kollegafellesskapet. En sterkere involvering av helsesykepleierne vil også kunne styrke det tverrfaglige samarbeidet ved skolen. Det helsefaglige perspektivet som helsesykepleierne kan bringe inn i ulike tverrfaglige diskusjoner vil kunne føre til at forebyggende arbeid får en mer fremtredende plass i arbeidet, samtidig som man gjennom dette perspektivet får en mer helhetlig oversikt over skolen og dens utfordringer. Et eksempel på manglende samarbeid mellom helsesykepleiere og skole fikk man se i forbindelse med koronapandemien i 2020. Det ble det utarbeidet rutiner for smittevern ved hver enkelt skole. Revisjonen fikk opplyst i løpet av intervjuet med en av helsesykepleierne at ingen av skolene i Sarpsborg inkluderte helsesykepleier i arbeidet med utarbeidelse av disse rutinene.

Opplæring i forebygging og håndtering av trusler og vold

I «Veileder forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot ansatte» beskrives det at alle ansatte skal få opplæring i håndtering, forebygging og oppfølging av vold og trusler. Det skal dokumenteres at slik opplæring er gitt. Ansatte som har økt risiko for å bli utsatt for trussel eller vold i sitt arbeid skal gis nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og truslesituasjoner. Veilederen påpeker at det er krav om at øvelsen og opplæringen gjentas, og at den er tilpasset risikovurderingene på arbeidsplassen. Ansatte skal ha opplæring i:

- Sikkerhetsrutiner og sikkerhetstenking
- Risikokartlegging og vurdering av egen atferds påvirkning i situasjoner
- Avviksregistrering

I tillegg bør det også vurderes om det er aktuelt med opplæring i:

- Konflikthåndtering og konflikthandterende kommunikasjon
- Normale reaksjoner på unormale situasjoner (krise/stressreaksjoner)²²

Opplæringen og øvelser som er gjennomført skal dokumenteres og lagres internt. Enhver virksomhet skal ha en lett tilgjengelig oversikt over opplærings- og øvelsesaktiviteten til ansatte. Innen 1. november skal «Sjekkliste for egenkontroll av sikkerhet og helsemessig beredskap i barnehager og skoler» oversendes skoleeier. Sjekklista inneholder fire hovedkategorier med flere underpunkter det skal svares på. To av underpunktene er «Har alle ansatte opplæring i forebygging og håndtering av atferd som utfordrer?» og «Har virksomheten det siste året gjennomført en risikovurdering i kvalitetssystemet vedrørende

²² Vedlegg 18: Veileder forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot ansatte, side 3

ansattes rett til et forsvarlig arbeidsmiljø?». Fra og med kommende skoleår vil disse punktene kontrolleres gjennom bruk av det nye internkontrollsystemet.

Samtlige intervjuobjekter forteller at de har fått tilbud om det som kalles «Vergekurs» som er et tilbud fra PPT i kommunen. Det er Ressursteamet/PPT som gjennomfører beredskapskurs for alle ansatte. På skolene går kurset under navnet «Vergekurs» men den offisielle tittelen på kurset er «Forebygging og håndtering av adferd som utfordrer». Kurset handler om forebygging og håndtering av utfordrende adferd ved å de-eskalere situasjoner og tenke på hvordan man plasserer seg i rommet for ikke å bidra til at situasjonen eskalerer ytterligere. I tillegg får de ansatte opplæring i teknikker for å gripe inn på mest mulig skånsom måte for elev og ansatt. Alle ansatte på alle skoler får tilbud om kurset. Begge de kontrollerte skolene legger til rette for oppfriskningskurs med egne ressurser hvor de øver på blant annet hvordan man kan holde fast en elev på en akseptabel måte og hvordan man skjærer seg selv i utsatte situasjoner. Et av intervjuobjektene forteller at kurset har bidratt til en økt følelse av trygghet i kollegiet.

Revisjonen har fått opplyst at det også er flere relevante digitale kurs som ansatte kan ta. KS-læring er et tilbud enkelte skoler benytter seg av. PPT har i tillegg til Vergekurset et kurs om toleransevinde²³ liggende på kommunens intranett.

Utdanningsforbundet har nylig gjennomført kurs knyttet til vold og trusler. Fra Lande skole deltok en representant fra Utdanningsforbundet, en fra Skolenes landsforbund, en fra Fagforbundet og rektor. I løpet av våren 2025 har skoleeier gjennomført flere kurs for de som ikke arbeider fast på skolene, men har oppdrag der (renholdere, driftsteknikere, vedlikehold osv.). Til sammen var det rett over 100 deltakere. Temaet for kurset var elevens skolemiljø og aktivitetsplikten, når og hvordan man skal følge med, gripe inn og melde fra til rektor. Deltakerne på kurset fikk ikke opplæring i konkrete holdeteknikker. Administrasjonen har med bakgrunn i tilbakemeldinger fra kursdeltakere tatt kontakt med ressursteamet for å se på muligheten for å gjennomføre vergekurset lærere får tilbud om også for denne gruppen ansatte. Flere deltakere opplevde kurset som nyttig i forbindelse med jobben de gjør ved skolen. Det ble likevel ytret bekymring knyttet til å gripe inn i situasjoner og usikkerhet rundt lovverket som oppleves som utydelig og vanskelig å forstå.

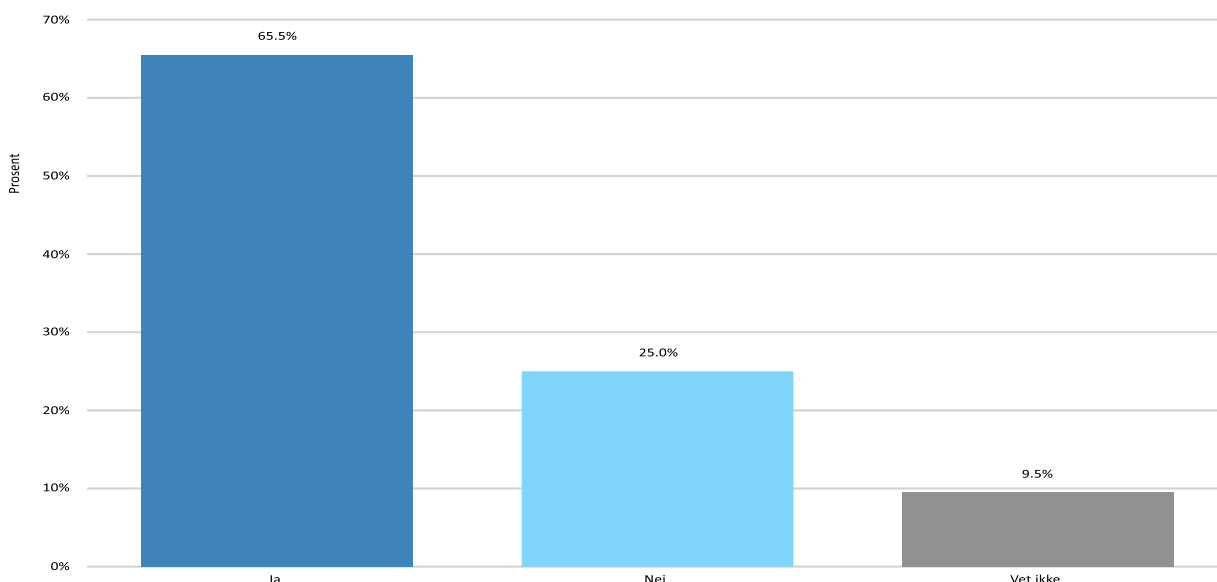
På Lande skole blir det arbeidet mye i kollegiet med hvordan man skaper gode relasjoner til barna, og hvordan man gjennom denne relasjonsbyggingen kan forebygge vold og trusler mot voksne og barna seg imellom. En av de intervjuede forteller at det er viktig å bygge gode relasjoner og gjennom dette utvikle det enkelte barns relasjonelle kompetanse. Når man skaper tette og gode relasjoner, kan man bruke dette som et verktøy for å de-eskalere eventuelle situasjoner raskt og effektivt.

Rektor på Lande skole mener det er viktig å snakke om tematikken jevnlig. Det gjør at det blir en felles forståelse og bevissthet om at man ikke går inn i situasjoner man ikke er trygg i. Den bevisstgjøringen kan forebygge farlige situasjoner både for den ansatte og for eleven. Det kom frem under et intervju at det er ønskelig med mer opplæring i pedagogisk veiledning og kollegaveiledning. Sarpsborg kommune har startet et utviklingsarbeid som er kalt "Sammen om - trygghet, tillit og læring". I dette er kollegalæring et sentralt element, hvor observasjon, samtaler og refleksjon om pedagogisk praksis og organisering vektlegges. Det ble opplyst at begge helsesykepleierne ved de skolene som ble kontrollert, hadde deltatt på vergekurset. Begge ga uttrykk at det ikke er satt i system at de skal delta i opplæringen.

²³ Toleransevinde viser til grad av toleranse man har for en gitt situasjon/tilstand

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om det ble gjennomført praktiske øvelser. 65 % av respondentene svarte at det ble gjennomført praktiske øvelser i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering.

En av intervjuobjektene ga uttrykk for at opplæringen i konflikthåndtering kanskje kunne vært bedre. Vedkommende ønsket mer opplæring i forhold til å oppdage og forstå tegn på forhold som kan eskalere til en konflikt. I et annet intervju fremkom det synspunkter på at det er viktig å prate om den psykiske



Figur 8 Blir det gjennomført praktiske øvelser i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering? N=404

belastningen som kan komme i etterkant av uønskede hendelser, og at dette er noe man kunne hatt mer fokus på. Det ble hevdet at mange ansatte er flinke til å prate med de man jobber med. Det hadde likevel vært ønskelig å ha en felles arena hvor man kunne snakke om det ubehaget mange kjenner på. I den forbindelse mente vedkommende at det hadde vært nyttig å få inn eksterne impulser i form av en workshop eller tilsvarende. Det ble også understreket viktigheten av å reflektere rundt langtidsvirkningen av det å stå i arbeidssituasjonen som lærer. Eksterne aktører kan gi viktige bidrag i skoling av skolens ansatte når det gjelder å håndtere den psykiske belastning for den enkelte lærer, men også hvordan man skal ta tak i hendelser i tilfeller blant elevene. Det ble også hevdet at det er en kollektiv håpløshetsfølelse hos mange ansatte. Enkelte kolleger snakker om at det er i ferd med å bli for krevende å stå i jobben, og at man tidvis ser seg om etter annet arbeid som følge av at totalbelastningen over tid blir for stor. Denne beskrivelsen av situasjonen ble bekreftet av et annet intervjuobjekt revisjonen snakket med. Revisjonen fikk opplyst at flere lærere har valgt å søke seg til andre skoler eller andre yrker de siste årene. Det er dessverre arbeidsmiljøet knyttet til elevgruppen som gjør at flere har sett seg om etter annet arbeid. Det ble hevdet at flere ansatte har gitt uttrykk for at de «ikke orker» å stå i de utfordringene som arbeidshverdagen medfører ved skolen. Det hevdes også at det brukes stadig mer tid på å håndtere konflikter og drive oppdragelse, og stadig mindre tid på god undervisning.

Oppfølging etter uønskede hendelser

I kommunens veileder for forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler står det at det er nærmeste leders ansvar å sørge for at ansatte som er utsatt for vold eller trusler får rask og nødvendig oppfølging. Den første støttesamtalen skal gjennomføres så nært hendelsesstidspunktet som mulig. Samtalen skal være en uformell prat, men skal være en ledet samtale der de som har vært involvert i hendelsen går igjennom hva som har skjedd. Samtalen skal være fortrolig og det skal ikke skrives refe-

rat. Arbeidsgiver er pliktig til å dokumentere hvem som deltok. Hensikten med samtalen er ifølge veilederen å få en oversikt over fakta etter hendelsen. Leder skal også gi støtte og bidra til en rask retur til en normaltilstand. Støttesamtalen skal ikke brukes til å avdekke feil og mangler, eller vurdere hva man burde ha gjort annerledes for å unngå hendelsen. Avdekking av årsaksforhold, feil og mangler skal gjøres i avvikshåndteringen på et senere tidspunkt.

Ved alvorlige hendelser skal Sarpsborg kommune kunne tilby psykologisk debriefing. Bedriftshelsetjenesten skal bistå ved kisesituasjoner. De kan bistå ved psykologisk debriefing som skal gjennomføres av kvalifisert personell 1-7 virkedager etter hendelsen.

Nærmeste leder har et særlig ansvar for å følge opp ansatte som har vært utsatt for trussel eller vold. Veilederen nevner flere forhold hvor ansatte kan ha behov for hjelp og støtte, f.eks. hjelp til praktiske ting, som hjemkjøring, hjelp til prioritering, henting av barn også videre, eller støtte til å ta valg om hva som må prioriteres av daglige gjøremål.²⁴ Listen er ikke uttømmende. Det er dermed viktig at lederen og den ansatte har en god dialog rundt hva det måtte være av behov. Reaksjoner etter hendelser kan strekke seg over tid. Derfor skal lederen sørge for oppfølging som strekker seg over noe tid for å forebygge senskader. Ved alvorlige hendelser kan det være alt fra 6 måneder til ett år.

Virksomhetsleder skal påse at vold og trusler mot ansatte blitt anmeldt til politiet. Vurderingen av sakens innhold, og oversendelse av anmeldelsen er det kommuneadvokaten som gjør på vegne av Sarpsborg kommune. Når forhold blir anmeldt, skal det føres som et tiltak i avviksmeldingen. Arbeidsgiver har plikt til å varsle arbeidstilsynet og politiet når det skjer en ulykke på arbeidsplassen eller i forbindelse med arbeid hvor en ansatt blir alvorlig skadet eller dør. Plikten til å varsle omfatter også volds- og trusselhendelser som medfører alvorlig fysisk og/eller psykisk skade. «Vold og trusler – overordnet rutine» definerer alvorlig skade til å omfatte både fysisk og psykisk skade.²⁵

I «Rutine for bruk og bestilling av bedriftshelsetjenesten» beskrives det at arbeidsgiver skal sørge for at bedriftshelsetjenesten skal «bistå med informasjon og opplæring om relevant arbeidshelse-, arbeidsmiljø- og sikkerhetsrisiko og aktuelle tiltak».²⁶ Sarpsborg kommune har inngått avtale om bruk av bedriftshelsetjeneste ved blant annet:

- Kriseberedskap og forebygging (bistand inn i risikovurderinger, rutiner og handlingsplaner)
- Krisehjelp eks: psykologisk førstehjelp, ressurs og lederstøtte inkludert kriseledelsen, planlegging og oppfølging av individ/gruppe
- Psykososialt og organisatorisk arbeidsmiljø eks. kartlegging og risikovurderinger, konfliktforebygging, kommunikasjon og konflikthåndtering, stressmestring, endring og omstilling, medarbeiderskap, håndtering av vold og trusler.
- Ulike kurs og opplæringsaktiviteter
- Støtte og veilednings samtaler som klart skyldes arbeidsmiljømessige forhold/årsaker eks: hvor den ansatte har vært utsatt for en ekstra høy arbeidsbelastning, skader og hendelser i arbeidet, konflikter, osv. Det kan gis inntil 6 timer støttesamtaler hos sykepleier. Dersom BHT vurderer behov for at vedkommende trenger psykolog, henviser de videre og det kan gis inntil 10 timer.

I intervjuene både ved Lande skole og Kruseløkka ungdomsskole kommer det frem at nærmeste leder eller rektor, innkaller ansatte som har blitt utsatt for vold og trusler til en samtale. Samtalene skal dokumentere hva som har skjedd, men skal også gjennomføres for å kunne legge forholdene til rette for en best mulig ivaretaking av den ansatte. Etter noen dager blir det gjennomført en oppfølgingssamtale. Ved

²⁴ Vedlegg 18: Veileder forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot ansatte, side 4

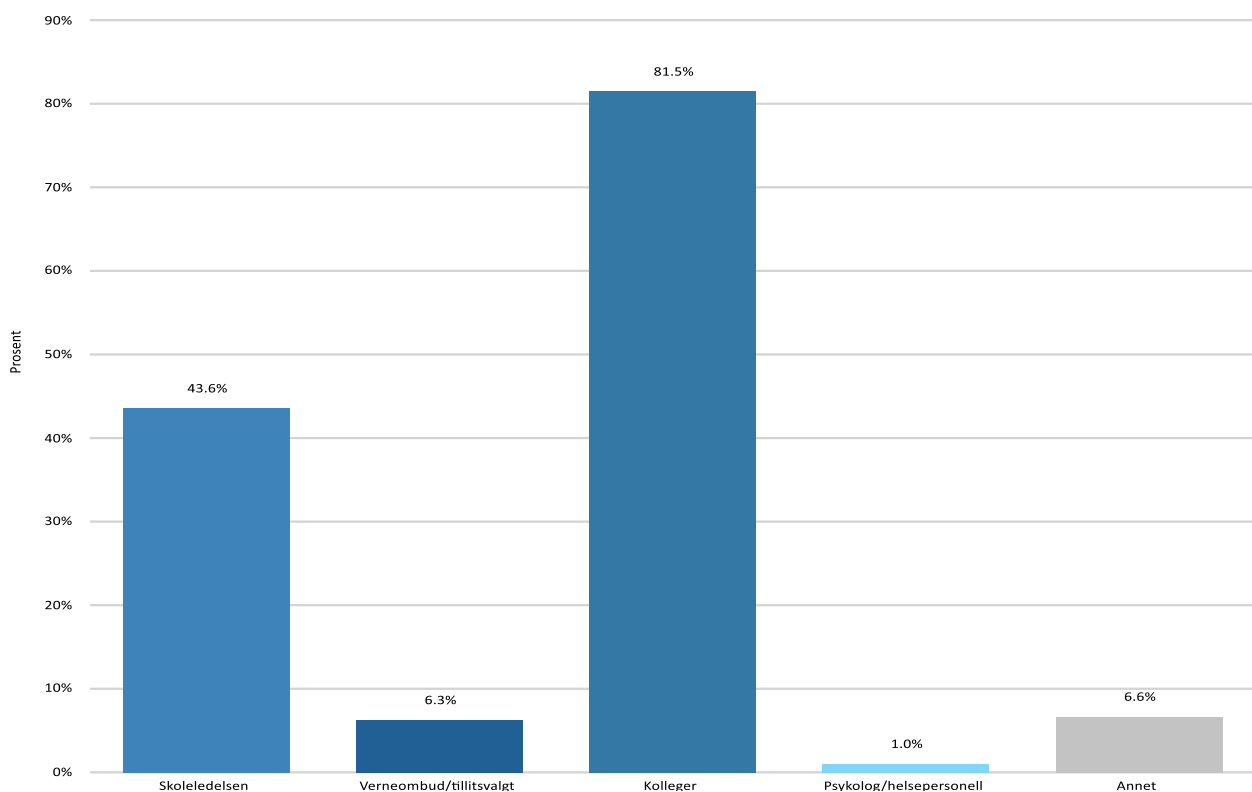
²⁵ Vedlegg 41: Vold og trusler – overordnet rutine, side 3

²⁶ Vedlegg 43: Rutine for bruk og bestilling av bedriftshelsetjeneste

Kruseløkka skole forteller et av intervjuobjektene at rektor, ved ekstra krevende hendelser, har ringt hjem til den ansatte på kveldstid for å følge opp på en god måte. Dette har blitt opplevd som positivt. Det ble overfor revisjonen gitt uttrykk for at ansatte føler at de blir fulgt opp på en bra måte av rektor og ledelsen. Et av intervjuobjektene ved Kruseløkka opplever at skolen er god til å iverksette tiltak innenfor de rammene de har, for eksempel ved å omplassere elever ved behov, sette inn ekstra ressurser, eller dele klasser. Begge skolene informerer om at de ved spesielle tilfeller kan bruke Bedriftshelsetjenesten, men opplever at de har begrensede midler til å benytte seg av deres tilbud.

Kruseløkka har innført det som kalles minisamtaler med ansatte som har særlig krevende elever. I disse samtalene møter trinnleder og lærer. Slike samtaler gjennomføres ukentlig, og hensikten er å avklare om det er behov for tiltak. Intervjuobjekter ved begge skolene forteller at ansatte er flinke til å ventilere med kolleger internt på huset. Et av intervjuobjektene forteller at det oppleves at ansatte er trygge på hverandre blant annet fordi de jobber tett i team og har de samme elevene.

I spørreundersøkelsen revisjonen sendte ut svarte 45 % at de i mindre (24 %) eller ingen grad (21 %) fikk tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant. 22 % fikk hjelp i stor grad, mens 30% i noen grad fikk hjelp til å håndtere episoden i etterkant. 3 % svarte «vet ikke». På spørsmål om hvem de fikk hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden svarte 82 % at de fikk hjelp av kolleger mens 44 % fikk hjelp av skoleledelsen.



Figur 9 Hvem fikk du hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden av? Huk av flere om nødvendig.
N=303

Ved begge skolene har lederne på skolen «åpen dør» hvor ansatte kan komme og drøfte utfordringer de står i. I intervjuene med helsesykepleierne ble det opplyst at de har samtale med egen leder, men at de også kan gå til ledelsen ved skolene for å drøfte problemstillinger, eller ta opp uønskede hendelser.

Ifølge Virksomhet oppveksttjenester er det ulik praksis på skolene når det kommer til oppfølging av ansatte etter innmeldt avvik. I samtaler med skolene fikk de bekreftet at som oftest ble ansatte ivaretatt, men at dette ikke alltid ble dokumentert skriftlig.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Internkontroll

Skoleeier skal ha på plass et internkontrollsystem som er skriftlig og tilpasset den enkelte skoles aktiviteter og risikoforhold. I henhold til interkontrollforskriftens § 5 innebærer dette at det skal fastsettes mål for helse, miljø og sikkerhet (HMS), det skal foreligge en oversikt over virksomhetens som sikrer systematisk og dokumentert oppfølging av helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Skoleeier skal også foreta en systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt.

Revisjonens kontroll viser at Sarpsborg kommune har etablert overordnede målsettinger for HMS-arbeidet i dokumentet «Sarpsborg kommunes målsettinger for HMS-arbeidet». Det fremgår at målene bygger på anerkjent faglig definisjon av arbeidsmiljø, og at det er identifisert sentrale risikoområder som vold og trusler, ergonomi, emosjonelle krav, smitte, omstilling og arbeidstidsordninger. Kommunen har dermed i tråd med revisjonskriteriene en systematisk tilnærming til identifisering og prioritering av risikoområder.

Kommunens organisering av arbeidsmiljøarbeidet er beskrevet i tre nivåer («arbeidsmiljølinja»), med klart definerte roller og ansvar på overordnet nivå (HAMU), kommuneområdenivå og virksomhetsnivå. Det foreligger rutiner og maler for hvordan HMS-arbeidet skal planlegges, gjennomføres og følges opp på virksomhetsnivå, inkludert krav til årsplaner, årshjul og dokumentasjon fra møter i samhandlingsforum. Revisjonen vurderer at dette gir et godt rammeverk for internkontrollarbeidet.

Revisjonen har kontrollert årsplaner fra utvalgte skoler og konstaterer at disse inneholder lokal tilpasning av HMS-mål, ansvar og oppgavefordeling. Dette tyder på at internkontrollen er konkretisert og operasjonalisert på virksomhetsnivå, i tråd med intensjonen.

Det er etablert flere kontrollmekanismer som understøtter systematisk overvåking og evaluering av internkontrollen. Dette inkluderer faste interne kontroller gjennom årsmeldinger, sjekklister, avviksoppfølging og tilsyn fra skoleeier. HR-avdelingen gjennomfører også årlig kartlegging av HMS-arbeidet via spørreskjema til samhandlingsforumene. Disse kartleggingene danner grunnlag for rapportering og videre prioritering. I tillegg foretas stikkprøvekontroller ved enkelte skoler, og det føres logg på at ansatte har gjort seg kjent med rutiner via leselister. Basert på de kontroller revisjonen har gjort er det vårt inntrykk at rektorene har et bevisst forhold til sitt ansvar og benytter samhandlingsforumet aktivt til å kontrollere og evaluere rutiner og tiltak.

Revisjonen vurderer at kommunen har etablert et omfattende system for internkontroll på HMS-området. Systemet er dokumentert, og det foreligger rutiner for oppfølging, evaluering og læring. Det vises også til at erfaringer og læringspunkter fra eksterne tilsyn (f.eks. Arbeidstilsynet) følges opp og deles.

Det er revisjonens vurdering at Sarpsborg kommune i det vesentlige oppfyller kravene til internkontroll på HMS-området. Kommunen har etablert nødvendige systemer, rutiner og kontrolltiltak for å sikre at internkontrollen fungerer på overordnet og virksomhetsnivå. Internkontrollen fremstår som systematisk og forankret i ledelse og organisasjon. Det er også etablert praksis for løpende evaluering og forbedring. På bakgrunn av revisjonens kontroll vurderes internkontrollen som tilfredsstillende organisert og gjennomført.

5.3.2 Etablering og oppfølging av risikoanalyser, samt informasjon og varsling

Revisjonens kontroll viser at Sarpsborg kommune har etablert overordnede retningslinjer for HMS-risikovurdering, og revisjonen finner at dette er konkretisert og implementert i skolene. Kommunen benytter en felles risikomodul i kvalitetssystemet, og har utviklet egne maler for risikovurdering knyttet til henholdsvis HMS og skolemiljø. Revisjonen har fått dokumentasjon på at Lande barneskole og Kruseløkka ungdomsskole har utarbeidet risikovurderinger som omfatter risiko for vold og trusler mot ansatte. Disse vurderingene inkluderer også relevante faktorer som arbeidets organisering, arbeidstid, bemanning, kompetanse og fysiske forhold, i tråd med forskriftens krav.

Det er videre positivt at risikoanalyser også utarbeides på elevnivå ved behov. Samtidig fremgår det at overordnet ROS-analyse for hele kommunen (nivå 1) mangler, og at elevrettede analyser ikke er fullt ut systematisert ved alle skoler. Dette representerer et visst forbedringspotensial i det helhetlige risikobilde.

Det fremgår tydelig at det er rutiner for å gi ansatte nødvendig informasjon om risiko og tiltak. Både Lande og Kruseløkka skole gjennomfører årlig opplæring og øvelser knyttet til vold og trusler ved skolestart, og dokumenterer at ansatte gjør seg kjent med rutiner via kvalitetssystem og leselister. Det er også etablert praksis for å dele nødvendig informasjon om enkeltelever til relevante ansatte, samtidig som hensyn til taushetsplikt ivaretas.

Kommunen har en overordnet rutine for håndtering av vold og trusler, og Kruseløkka skole har i tillegg en lokal tilpasset rutine som gir tydelige føringer for hva som skal varsles, hvem som skal varsles, og hvordan. Skolens avvikssystem trekkes frem som sentralt for varsling, og det rapporteres om økt bruk av systemet de siste årene, noe som indikerer en positiv utvikling i varslingskulturen. Det kommer likevel frem at underrapportering fortsatt forekommer. Flere informanter viser til at ansatte kan unnlate å melde avvik på grunn av manglende tro på effekt, eller på grunn av tidspress. Dette peker på et fortsatt forbedringsbehov når det gjelder kultur og tilrettelegging for varsling.

Tallene for HMS-avvik viser at det i 2024 ble meldt 1053 avvik i skolene i Sarpsborg, hvorav 802 gjaldt fysiske angrep.

Sarpsborg kommune har etablert omfattende og tydelige skriftlige rutiner og planer for å forebygge vold og trusler mot ansatte i skolene. Dette er dokumentert gjennom kommunens veileder og overordnede rutine for håndtering av vold og trusler, som beskriver definisjoner, ansvarsfordeling og systematiske tiltak. Rutiner og tiltak er godt forankret i kommunens HMS-system, herunder HMS-årshjul og aksjonskort. Dette viser etter revisjonens syn at skoleeier har sørget for skriftlige og systematiske forebyggende tiltak, i tråd med revisjonskriteriet.

Revisjonsmaterialet viser at tiltak i hovedsak evalueres fortløpende. Det er også rutiner for årlig evaluering av handlingsplaner, og det rapporteres til samhandlingsforum. Det pågår dessuten forbedringsarbeid ved innføringen av nytt internkontrollsystem tilpasset skole og barnehage, som skal gjøre det enklere for skoleeier å følge opp og dokumentere tiltak.

Det er revisjonens vurdering at Sarpsborg kommune i hovedsak oppfyller revisjonskriteriene knyttet til oppfølging etter risikovurderinger. Kommunen og skolene har utarbeidet relevante skriftlige rutiner, og det iverksettes tiltak basert på risikovurderinger. Det jobbes kontinuerlig med å forbedre tilgjengelighet og systemstøtte for gjennomføring, dokumentasjon og evaluering av tiltak. Det gjenstår noe arbeid med å gjøre risikovurderinger og tiltak lettere tilgjengelig for alle ansatte og sikre en mer systematisk evaluering og dokumentasjon på tvers av virksomhetene.

5.3.3 Ansattes medvirkning

Revisjonens kontroll viser at det ved begge kontrollerte skoler er etablert formelle arenaer som gir ansatte mulighet til medvirkning. Dette skjer blant annet gjennom ukentlige møter, trinnmøter, personalmøter og samhandlingsforum. Det kommer fram at ansatte kan ta opp problemstillinger, bidra i utviklingen av tiltak og drøfte enkelthendelser. Skoleledelsen ved begge skolene legger til rette for lav terskel for kontakt og deling av erfaringer i det daglige.

Revisjonen vurderer at det er lagt til rette for medvirkning gjennom etablerte strukturer og lavterskel-dialog, og at dette i hovedsak er i samsvar med revisjonskriteriene.

Det fremgår av de kontroller revisjonen har gjennomført at opplæring tilbys skolens ansatte. Revisjonen legger i denne sammenheng særlig vekt på opplysningene om at alle ansatte har fått tilbud om vergekurs. Revisjonen legger også vekt på at spørreundersøkelsen viste at 75 % av respondentene svarte at de hadde fått opplæring i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering i delvis eller tilstrekkelig grad. Likevel er det verdt å bemerke at også en betydelig andel av respondentene (73 %) i varierende grad opplever å ha behov for mer opplæring knyttet til denne tematikken.

Begge skolene som er kontrollert har rutiner for oppfølging av ansatte etter vold eller trusler. Revisjonen vurderer at begge skolene i hovedsak gir ansatte som utsettes for vold og trusler relevant oppfølging, og at skoleeier har lagt til rette for dette gjennom overordnede rutiner og støtteapparat som bedriftshelsetjenesten.

Revisjonen er av den oppfatning Sarpsborg kommune i hovedsak lagt til rette for at ansatte medvirker og settes i stand til å forebygge og håndtere vold og trusler. Det er etablert arenaer for medvirkning, og ansatte gis reell mulighet til å påvirke arbeidshverdagen og tiltak knyttet til vold og trusler. Begge skolene har rutiner og praksis for oppfølging av ansatte etter voldshendelser.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonens kontroll viser at Sarpsborg kommune i det vesentlige oppfyller kravene til internkontroll, risikovurdering og ansattes medvirkning innen helse, miljø og sikkerhet (HMS) i skolene. Kommunen har etablert et omfattende og dokumentert internkontrollsystem som er godt forankret i ledelse og organisasjon. Det foreligger klare rutiner, mål og strukturer for planlegging, gjennomføring og evaluering av HMS-arbeidet på både overordnet og virksomhetsnivå. Det er etablert et bredt sett av rutiner og tiltak for å forebygge og håndtere vold og trusler mot ansatte i skolene. Med bakgrunn i dette konkluderer revisjonen med at kommunen langt på vei har etablert tilfredsstillende systemer og tiltak, for å sikre ansatte i grunnskolen mot vold og trusler.

Revisjonens undersøkelse indikerer likevel at det fortsatt kan være noe underrapportering av avvik i skolene. Med bakgrunn i dette bør Sarpsborg kommune fortsette arbeidet med å bygge en varslingskultur der alle ansatte føler trygghet og motivasjon for å melde fra om avvik

Revisjonen vurderer at risikovurderinger i hovedsak er godt implementert, og at det er etablert praksis for å informere ansatte om risiko og iverksatte tiltak. Det pågår samtidig et forbedringsarbeid, blant annet gjennom innføring av nytt internkontrollsystem. Kommuneområde oppvekst gjennomfører risikovurderinger på nivå 2 og 3, som gjelder for dem. Revisjonen vurderer dermed at oppvekstområde har risikoanalyser på plass. I løpet av undersøkelsen oppdaget revisjonen at risikoanalyser knyttet til HMS på kommunenivå manglet. Med andre ord er arbeidet med overordnet ROS-analyse (nivå 1) ikke fullført. Revisjonen anbefaler at dette blir gjennomført, da dette vil bidra til å gi et mer helhetlig og oppdatert risikobilde som grunnlag for prioriteringer og tiltak for hele kommunen

Revisjonen vurderer også at kommunen har lagt godt til rette for ansattes medvirkning. Det finnes formelle og uformelle arenaer for deltakelse og erfaringsutveksling, og det gis opplæring og oppfølging ved behov. Dette tyder på at ansatte i stor grad settes i stand til å bidra i arbeidet med å forebygge og håndtere vold og trusler.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at Sarpsborg kommune bør

- fullføre arbeidet med overordnet ROS-analyse (nivå 1)
- videreføre og styrke arbeidet med å utvikle en varslingskultur der alle ansatte føler trygghet og motivasjon for å melde fra om avvik

6 DOKUMENTASJON PÅ AKTIVITETSPLIKTEN

Problemstilling 3:

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

6.1 Revisjonskriterier

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. For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt som består av fem deler;

- 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

I følge Utdanningsdirektoratet er formålet med aktivitetsplikten å sikre at skolen fanger opp elever som ikke har det trygt og godt på skolen, og handle raskt og riktig.

Komplett utledning av revisjonskriterier står beskrevet i kapittel 8.1

Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert nedenfor.

Skoleeier skal sørge for 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.
- har 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.
- har 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.
- utarbeidet aktivitetsplaner/tiltaksplaner i tråd med kravene i opplæringslovens § 12-4.

6.2 Datagrunnlag

Aktivitetsplaner

Ifølge opplæringsloven skal skolene lage en skriftlig plan for tiltak i en skolemiljøsak. Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i den form og det omfang som skolen ser som nødvendig. Statsforvalteren opplyser²⁷ at skolen skal opprette en aktivitetsplan for å dokumentere de ulike delene av aktivitetsplikten som er å følge med, gripe inn, melde fra, undersøke og å sette inn tiltak. Udir informerer at skolene er pliktig til å dokumentere skolens arbeid for å oppfylle aktivitetsplikten. Når det blir satt inn tiltak i en sak, skal det utarbeides en skriftlig tiltaksplan. En tiltaksplan trenger likevel ikke å knytte seg til en bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere. Plikten til å lage en skriftlig tiltaksplan utløses dersom undersøkelser viser at en elev ikke har et inkluderende, trygt og godt skolemiljø. Tiltaksplanen skal vise hvordan skolene skal følge opp saken.²⁸

I Sarpsborg kommunes prosedyre for elevens skolemiljø står det beskrevet at de har en felles mal som skal benyttes for å utarbeide aktivitetsplan. I henhold til denne malen skal skolen beskrive hvordan de har planlagt å håndtere pliktene til å melde fra, undersøke og iverksette tiltak.

Følge med

Alle som arbeider på skolen har plikt til å være oppmerksomme og aktivt observere elevers oppførsel. Det skal være tilstrekkelig med voksentsyn i friminuttene. Hver måned skal kontaktlærer melde fra til ledelsen om bekymringsfullt og/eller omfattende fravær hos elever. Skolen undersøker og vurderer bakgrunnen for fraværet for så å sette inn relevante tiltak. Hvert år skal det gjennomføres undersøkelser knyttet til relasjonskartlegging og klassemiljø. I tillegg skal kontaktlærer gjennomføre elevsamtale med alle elever minimum to ganger i året.

Gripe inn

Prosedyren definerer «å gripe inn» som å stoppe en uønsket situasjon verbalt og/eller fysisk. Plikten til å gripe inn er en handling som skjer umiddelbart, og er rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt. Når det er behov for å stoppe en situasjon fysisk er det strengt lovregulert. Etter opplæringslova § 13-4 har ansatte i skolen, leksehjelpen og skolefritidsordningen adgang til å gripe inn fysisk overfor elever når det er nødvendig for å avverge at en elev utsetter andre for fysisk eller psykisk krenkelse, utsetter seg selv for fysisk fare, skader eiendom, utviser en adferd som er sterkt fornedrende for eleven selv, eller vesentlig forstyrrer opplæringen til andre elever. Fysiske inngrep skal ikke gå lenger enn nødvendig og må stå i rimelig forhold til formålet med inngrepet.

Melde fra

Når en ansatt mistenker at en elev ikke har det trygt og godt på skolen er den pliktig til å melde fra til rektor. Ved akutte hendelser skal det meldes med en gang. Andre mindre akutte hendelser kan vente til etter skoledagens slutt.

Undersøke

Når ansatte får vite eller har mistanke om at elever ikke har det bra skal rektor påse at saken blir undersøkt. I mal for aktivitetsplan står det eksempler på hvilke undersøkelser som kan gjennomføres, som observasjoner, samtaler eller elevundersøkelser. Barnets stemme skal alltid inngå i undersøkelsen. I samarbeid med kontaktlærer skal rektor undersøke saken. Hvor raskt og på hvilken måte, må vurderes fra sak til sak.

²⁷ Statsforvalteren sider om en trygg skoledag uten mobbing

²⁸ Utdanningsdirektoratet - Rundskriv om skolemiljø

Iverksette tiltak

Når en elev opplever å ikke ha det trygt og godt skal det settes inn tiltak, og skolen skal utarbeide en skriftlig aktivitetsplan. Tiltakene skal være basert på resultatet av undersøkelsene og skal være faglig begrunnet. Elever og foresatte skal informeres om hvilke tiltak skolen beslutter å iverksette. I malen for aktivitetsplan er det en undertittel som heter Tiltaksplan hvor skolen skal fylle inn informasjon i henhold til kravene i opplæringsloven §12-4.

En av skolene har opprettet aktivitetsplaner på enkeltelever og benyttet begrepet tiltaksplan når de har laget planer for hele klasser.

Revisjonen vil i denne rapporten bruke begrepet aktivitetsplan for å beskrive planene for dokumentasjon av aktivitetsplikten. Når vi bruker begrepet tiltaksplan, henviser vi altså til tiltakene nedfelt i aktivitetsplanen. Vi vil ikke bruke Sarpsborgs betegnelse tiltaksplan for hele klassen, men heller presisere om det gjelder aktivitetsplan på enkeltelever eller klasser.

6.2.1 Informasjon til elever og foresatte

Revisjonen har kontrollert og gjennomgått «Årshjul for dialog, styring og internkontroll». Denne gjennomgangen viser at det skal foreligge rutiner for opplæring av ansatte, informasjon til elever og foresatte, samt hvordan man skal følge aktivitetsplikten jf. kapittel 12 i opplæringsloven.

Årshjulet beskriver blant annet at:

- Virksomhetsleder skal sørge for at skolens reglement for orden og oppførsel distribueres til både elever og foresatte ved skolestart i august.
- Kontaktlærer skal gjennomgå reglementet for orden og oppførsel, samt lovverk og barns rettigheter knyttet til skolemiljøet, med elevene.
- Virksomhetsleder skal sende ut informasjon til foresatte om aktivitetsplikten i kapittel 12 og skolens arbeid med Tett På-programmet.
- Skolen skal ha en systematisk gjennomgang av aktivitetsplikten med alle ansatte, og det sikres at alle ansatte har lest og forstått prosedyrene som gjelder for elevenes skolemiljø.
- Det skal planlegges møter med foreldre og FAU, hvor skolens arbeid med skolemiljø og resultater fra elevundersøkelsen drøftes.

Årshjulet beskriver også at kontaktlærerne skal gjennomføre elevsamtaler der skolemiljø og elevenes opplevelser av dette er tema. Virksomhetsleder skal sørge for at elevrådet involveres i vurderinger av skolemiljøet. Revisjonen har fått opplyst at årshjul for dialog, styring og internkontroll fra høsten 2025 erstattes av det nye internkontrollsystemet.

Virksomhetsleder for oppvekstjenester opplyser at det er rektor/virksomhetsleder som skal sende ut informasjon om aktivitetsplikten jf. Opplæringslovens kapittel 12 til alle foreldre. Kontaktlærerne gjennomgår med elevene opplæringslovens kap.12 og barns rettigheter. Skolemiljø er også vanligvis et tema på skolens foreldremøter, dette er for eksempel nedfelt i det tidligere nevnte dokumentet «Årshjul for dialog, styring og internkontroll».

De intervjuene som revisjonen foretok bekrefter at informasjon til elever og foresatte gis gjennom ulike kanaler, inkludert foreldremøter, skolens nettsider og digitale meldingssystemer som Vigilo.

Ved Lande skole informeres foresatte på foreldremøter i starten av skoleåret, og rektor presenterer en standardisert gjennomgang av aktivitetsplikten og andre relevante temaer. Presentasjonen sendes deretter ut til alle foresatte via Vigilo. Lærerne er forpliktet til å gjennomgå temaet med elevene og rapportere tilbake til rektor. I tillegg sendes det i januar/februar ut en lenke til Utdanningsdirektoratet hjemmesider hvor det informeres om elever og foresattes rettigheter. Skolen opplever et godt samarbeid med foresatte, og informasjon formidles også gjennom direkte møter og telefonsamtaler.

Kruseløkka skole benytter sine nettsider som en sentral informasjonskanal. Her er det publisert en lenke med informasjon om hvordan foresatte kan kontakte statsforvalteren. I tillegg informeres foresatte på foreldremøter, og elever får informasjon i klasserommet, samt under gjennomgang av skolereglementet ved skolestart.

SFO ved Lande skole informerer foresatte gjennom foreldremøter og vedtektene, og SFO-leder deltar fast i foreldremøtene for 1. trinn.

Intervjuene viser at informasjon blir gitt muntlig i klasserommene, spesielt ved skolestart og etter nyttår. Flere skoler benytter også digitale meldingssystemer som Vigilo for å sikre at foresatte mottar skriftlig informasjon.

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

Revisjonens gjennomgang av prosedyren «Elevenes skolemiljø kapitel 12» viser at Sarpsborg kommune har satt på plass rutiner som skal sikre at skolen følger med, griper inn og varsler dersom de får mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Kommunen har etablert systematiske tiltak for å følge med på elevenes skolemiljø, inkludert relasjonskartlegging, miljøundersøkelser, og tilsyn i skolegården. Det er implementert systemer for å identifisere og følge opp elever som viser tegn på mistrivsel. De skriftlige rutinene gir føringer for hvordan ansatte skal gripe inn ved krenkelser eller mistanke om slike. Det er spesifisert hvordan ansatte skal håndtere situasjoner umiddelbart og sikre trygghet for elevene.

Det foreligger en rutine for varsling til rektor og videre oppfølging. Ansatte er pålagt å melde fra muntlig eller skriftlig innen samme dag. Skoleeier har prosedyrer for varsling i alvorlige saker, inkludert tilfeller der ansatte kan være involvert.

Assisterende direktør oppvekst opplyser til revisjonen at arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene er delegert til rektor. Det er utarbeidet et internkontrollårshjul som er et godt verktøy for å sikre et systematisk arbeid med blant annet dette. I dette årshjulet er også oppgaver knyttet til kapittel 12 i opplæringsloven listet opp. Assisterende direktør viser også til den tidligere nevnte ROS-analysen om skolemiljø. Fra og med skoleåret 2025/2026 er dette sjekkpunktet lagt inn i kommunens nye internkontrollsystem, Moava.

I årshjulet, hvor ulike oppgaver er fordelt utover året, fremkommer det også at rutiner, prosedyrer og planer skal gjennomgås med de ansatte. Det benyttes også leselister for å sikre at alle ansatte har den kunnskap om kommunens og skolens rutiner, som er nødvendig. Kontrollen av leselisten er det den enkelte rektor som står for. I henhold til prosedyren «Elevenes skolemiljø kap 12» gjennomgår skoleeier skolens dokumentasjon på dette (leselister på "Elevenes skolemiljø"), og følger opp skolene hvor dette ikke er i orden i september.

Virksomhetsleder oppvekstjenester viser til dokumentet: «Årshjul for dialog, styring og internkontroll» når hun skal beskrive hvordan skolene skal sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. I dette dokumentet fremkommer rektor/virksomhetsleders forpliktelser, herunder dialog og informasjon til personalet, elever og foresatte. Også Virksomhet oppvekstjenesters forpliktelser på området kommer frem i dette dokumentet. Hun viser til at kommunen har utarbeidet egen rutine knyttet til kapittel 12 (inkludert § 12-5) som er kjent for skolene. I tillegg er det utarbeidet en mal for aktivitetsplan, og et skjema for evaluering av aktivitetsplanen. Ved å følge disse skal de mest vesentlige saksbehandlingsskriteriene være ivarettatt. Hun forteller også at skoleeier analyserer Elevundersøkelsen og gjennomgår søknader om skolebytte med bakgrunn i skolemiljø årlig.

6.2.3 Plikt til å sette inn tiltak

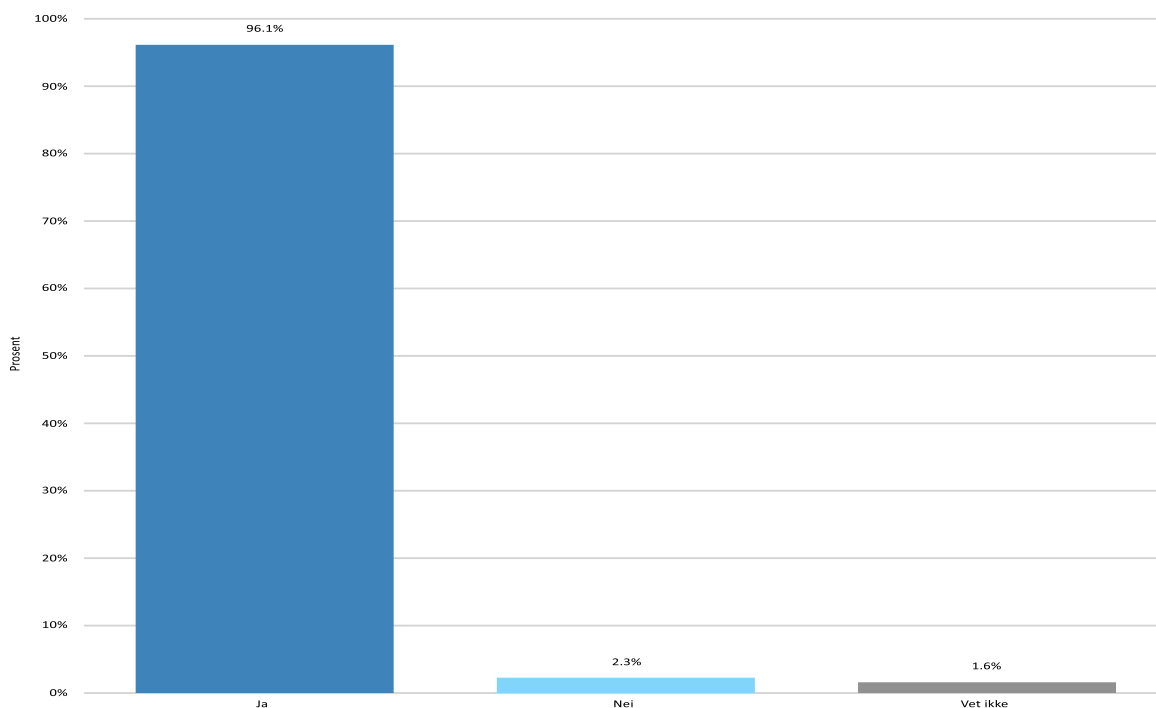
Prosedyre for «Elevens skolemiljø kap.12» skal sikre at aktivitetsplikten etterleves og at de beslutninger som fattes er til barnets beste. Rektor skal sikre at alle ansatte, også vikarer og andre som utfører regelmessig arbeid ved en skole, er klar over aktivitetsplikten de har. Når en elev ikke har det trygt og godt på skolen skal det settes inn egnede tiltak og skolen skal utarbeide en skriftlig aktivitetsplan. Kommunen har en egen mal for aktivitetsplanen, «Aktivitetsplan – Opplæringsloven kap.12 om skolemiljø», som skal brukes. Malen inneholder blant annet elevens og foresattes stemme, skolens undersøkelse, samt en tiltaksplan. Tiltakene som blir satt inn skal være basert på resultater av undersøkelser skolen har gjort i saken. Prosedyren informerer også om at tiltakene skal være faglig begrunnet.

Ved både faglige utfordringer og utfordringer med læringsmiljøet bruker ansatte tiltakskjedemodellen. I prosedyre for «Tiltakskjedemodell grunnskole» beskrives formålet på følgende måte: «Å drøfte, iverksette og evaluere tiltak ved bekymring for enkeltelev, med mål om rask og riktig hjelp på lavest mulig nivå».²⁹ Tiltakskjeden er en tre-trinns-modell for et helhetlig og samordnet tiltaksapparat i kommunen. Hensikten med modellen er å finne riktig tiltak tidlig, for å bidra til at elevene får god faglig og sosial utvikling. Tiltak skal iverksettes på lavest mulig nivå, før det eventuelt trappes opp.

Revisjonen får opplyst at skolens internkontrollsystem gjennomgås før skolestart hver høst. Her ligger det rutiner og prosedyrer knyttet til hvordan man både skal håndtere vold og trusler mot ansatte, men også hvordan man skal behandle eventuelle saker hjemlet i opplæringslovens kapittel 12. Det er et krav at alle ansatte skal lese og sette seg inn i disse dokumentene. Det at hver enkelt har gjennomgått denne dokumentasjonen kvitteres ut i leselister. I dokumentet «Årshjul for dialog, styring og internkontroll» fremkommer virksomhetsleders forpliktelser, herunder dialog og informasjon til personalet, elever og foresatte. Også Virksomhet oppvekstjenesters forpliktelser på området kommer frem i dette dokumentet.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på om man visste hva man skulle gjøre om man får mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø (fig. 10). Over 96% av respondentene svarer bekreftende på at de vet hva de da skal gjøre. Under 4% av 440 svarte «nei eller «vet ikke» på dette spørsmålet.

²⁹ Vedlegg 49 - Prosedyre for Tiltakskjedemodell grunnskole, side 1



Figur 10 Vet du hva du skal gjøre om du får mistanke om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø? N=440

6.2.4 Aktivitetsplaner

Sarpsborg kommune har en felles mal for opprettelse av aktivitetsplaner «Aktivitetsplan – Opplæringsloven kap.12 om skolemiljø». En av delene som skal fylles ut er tiltaksplan. Tiltaksplanen er delt i tre nivåer, en på skolenivå, en for trinn-/klassenivå og en på individnivå. Ved alle tre nivåene skal det fylles inn hva tiltaket er, hensikten med tiltaket, hvem som er ansvarlig og dato for gjennomførelse.

Aktivitetsplanen skal beskrive problemene som ført frem til situasjonen som krever aktivitetsplan. Videre skal planen beskrive hvem som meldte ifra om problemet og hva skolen har gjort i forhold til aktivitetsplikten. Den skal også fortelle når planen ble utarbeidet og når tiltaksplanen skal evalueres.

Revisjonen fikk opplyst at det ved begge skolene er teamledere/trinnledere som har ansvaret for å skrive aktivitetsplanene. Flere av informantene opplever at denne fordelingen og rutineene rundt planene fungerer tilfredsstillende. Revisjonens kontroll har vist at antall aktivitetsplaner ved skolene er få. Revisjonen har fått opplyst at aktivitetsplaner skrives dersom skole selv ser at det er et behov, eller foresatte gir uttrykk for at det er et barn som ikke har det trygt og godt på skolen. En av respondentene mener det ikke nødvendigvis er negativt at det opprettes planer. Planer fører til at det iverksettes tiltak rundt en elev det er vurdert har behov for dette. Respondenten forteller at sosiallærer, teamleder og kontaktlærer deltar i arbeidet med å utarbeide aktivitetsplan. Det er respondentens oppfatning at skolen er gode på tiltak og aktivitetsplaner.

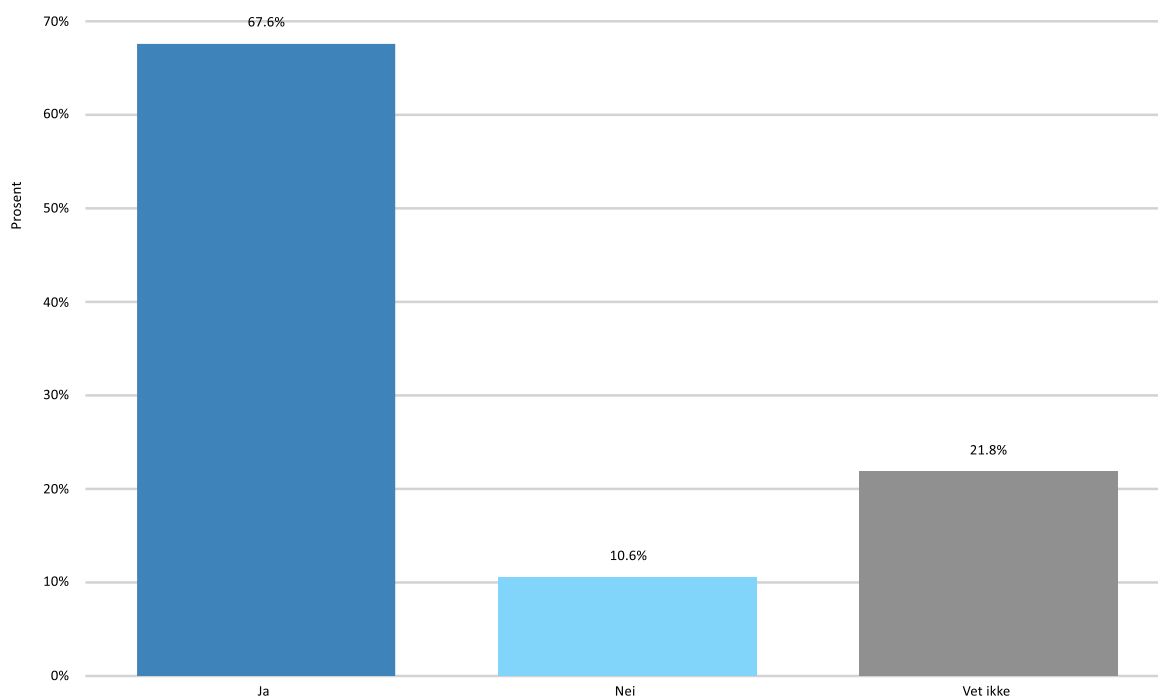
I 2023 var det rundt 300 aktivitetsplaner i hele Sarpsborg kommune. Assisterende direktør oppvekst presiserer at det anslagsvis er 300 elever som ikke opplever et trygt og godt skolemiljø. Dette skal ikke forstås dithen at det er 300 elever som blir mobbet. På skolene revisjonen undersøkte hadde Lande

barneskole 5 aktive planer. Kruseløkka ungdomsskole hadde tre aktivitetsplaner på enkeltelever og tre på hele klasser.

Kruseløkka skole har som nevnt over opprettet tre aktivitetsplaner for hele klasser istedenfor å opprette en per elev. Revisjonen fikk opplyst at i en av klassene kunne det ha blitt opprettet 4-5 planer på enkeltelever. Begrunnelsen for å opprette aktivitetsplaner for hele klasser ble oppgitt å være at det er tidsbesparende å opprette en felles plan for klassen, men det er også bedre med tanke på at det kan være 2-3 elever som gjør klassemiljøet dårlig. Rektor ved skolen mener at en felles plan har mer effekt. Det vil også forekomme at enkeltelever i klassene har egen aktivitetsplan. Leder av PPT presiserer at tiltak som hele klassemiljøet vil nytte godt av, særlig vil gagne elever som strever med å få god effekt av tiltakene. Rektor opplyser at teamlederne har kontrolloppgaver i forhold til opplæringslovens § 12-4 i og med at rektor ikke har kapasitet til å følge opp alle 600 elever på egenhånd. Hun leser samtlige aktivitetsplaner og kommer med innspill i denne forbindelse. Aktivitetsplanene for klasser er utarbeidet etter malen for aktivitetsplanene, og kan sendes Statsforvalter og foresatte når det er behov for det.

Revisjonen har sett på samtlige aktive aktivitetsplaner med tiltaksplan både på enkeltelever og på klasser. Det er utarbeidet aktivitetsplaner ved begge skoler som revisjonen kontrollerte. Alle aktivitetsplanene er opprettet i henhold til malen utarbeidet av skoleeier og alle punktene planen skal inneholde ifølge opplæringsloven §12-4.³⁰ er fylt ut.

To tredjedeler av de spurte svarte «ja» på spørsmålet om det alltid blir utarbeidet aktivitetsplaner når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. 11 % svarte nei, og 22 % svarte at de ikke visste om dette blir gjort.



Figur 11 Blir det alltid utarbeidet aktivitetsplaner når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. N=435

³⁰ Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) §12-4

6.3 Vurderinger

6.3.1 Informasjon til elever og foresatte

Revisjonen vurderer at Sarpsborg kommune i hovedsak oppfyller kravene til å gi informasjon til elever og foresatte om retten til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt. Kommunen har etablert rutiner gjennom dokumentet «Årshjul for dialog, styring og internkontroll», der det framgår at virksomhetsleder skal sende ut informasjon til foresatte, og at kontaktlærere skal informere elevene. Informasjonen formidles via foreldremøter, Vigilo, skolens nettsider og andre digitale kanaler.

Revisjonen har fått bekreftet i intervju at dette praktiseres ved begge de kontrollerte skolene. Det foreligger en systematisk og gjentatt formidling av elevenes rettigheter både ved skolestart og gjennom året, og skolene involverer også elevråd og FAU i arbeidet med skolemiljø. Dette vurderer vi å være i tråd med kravene i opplæringsloven, som fastslår at elever og foresatte skal få den informasjonen de har bruk for om blant annet skolemiljø og deres rettigheter og plikter.

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

Sarpsborg kommune har utarbeidet en felles prosedyre for elevenes skolemiljø etter opplæringsloven kapittel 12, og denne inneholder konkrete rutiner for å følge med, gripe inn og varsle. Ansatte skal følge med på elevenes trivsel gjennom tilsyn, fraværsregistrering, elevsamtaler og miljøkartlegginger. Kontaktlærere skal månedlig melde fra om bekymringsfullt fravær.

Det foreligger klare føringer for hvordan ansatte skal gripe inn ved uønskede situasjoner, og det er redegjort for regelverket knyttet til fysiske inngrep etter opplæringsloven § 13-4. Varslingsrutiner er presisert, og det stilles krav om at ansatte varsler muntlig straks og skriftlig samme dag.

Når mistanke oppstår, skal rektor iverksette undersøkelser. Skolene benytter ulike metoder, inkludert samtaler, observasjoner og elevundersøkelser. Barnets stemme skal alltid inngå. Det foreligger også et sett med maler som veileder praksisen. Dette vurderes samlet sett som i samsvar med revisjonskriteriene.

6.3.3 Plikt til å sette inn tiltak

Når det er avdekket at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, stiller loven krav om at det settes inn tiltak og at dette dokumenteres i en aktivitetsplan. Sarpsborg kommune har utviklet en mal for aktivitetsplan, som inkluderer både undersøkelsesgrunnlag, involvering av foresatte og elev, samt en tiltaksdel i henhold til § 12-4.

Det framgår at kommunen benytter tiltakskjedemodellen for tidlig innsats, og at aktivitetsplanen skal inneholde faglig begrunnede tiltak. Det stilles krav om evaluering av tiltakene. Gjennomgangen viser at prosedyrene er godt kjent, og skolene har rutiner for at alle ansatte skal lese og forstå dokumentene, noe som følges opp med leselister og annen internkontroll.

Likevel viser revisjonen at det er relativt få aktivitetsplaner i bruk, og at praksis med å opprette felles planer for hele klasser har blitt benyttet ved én av skolene. Dette kan være i strid med intensjonen i loven dersom individuelle behov ikke i tilstrekkelig grad blir fanget opp. Praksisen kan likevel være hensiktsmessig, forutsatt at eventuelle individuelle behov hos enkeltelever blir hensyntatt.

6.3.4 Aktivitetsplaner

Opplæringsloven § 12-4 stiller krav til at skolen, når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal dokumentere tiltak i en skriftlig plan. Planen skal utarbeides uten ugrunnet opphold og skal angi hvilke problemer tiltakene skal løse, hvilke tiltak som skal iverksettes, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen, og når tiltakene skal evalueres.

Revisjonen vurderer at Sarpsborg kommune i hovedsak har etablert systemer og rutiner som legger til rette for at aktivitets- og tiltaksplaner utarbeides i tråd med kravene i loven. Kommunen har utarbeidet en felles mal for aktivitetsplaner, som inkluderer en egen del for tiltaksplan. Denne malen benyttes av skolene og inneholder alle nødvendige elementer som kreves etter loven: beskrivelse av problemet, undersøkelsesgrunnlag, tiltak, ansvar, tidsperspektiv og evalueringspunkter. Planen skiller mellom tiltak på individnivå, klassenivå og skolenivå, noe som gir fleksibilitet i håndteringen av ulike skolemiljøsaker.

Revisjonen har gjennomgått aktivitetsplaner fra to skoler i kommunen, og vurderer at planene på enkeltelever er utformet i samsvar med både lovens krav og kommunens mal. Det fremkommer at rektor, teamledere og kontaktlærere samarbeider i utarbeidelsen av planene, og at det legges vekt på å dokumentere barnets stemme, tiltak og ansvarsfordeling.

I spørreundersøkelsen svarte to tredjedeler at det alltid opprettes planer, mens 11 % svarte nei, og 22 % svarte «vet ikke». Dette kan tyde på at det er variasjon i praksis eller manglende bevissthet om plikten til å dokumentere tiltak skriftlig.

Ved én skole ble det benyttet felles aktivitetsplaner for hele klasser i situasjoner der flere enkeltelever kunne hatt behov for individuelle planer. Skolens begrunnelse var at dette er mer tidsbesparende og i noen tilfeller mer effektivt. Lovverket åpner for at en tiltaksplan ikke nødvendigvis må knyttes til én elev, men når det er klart at en enkelt elev ikke har det trygt og godt, må tiltakene og dokumentasjonen være tilpasset vedkommende. Det kan derfor være risiko for at individuelle behov ikke tilstrekkelig blir ivaretatt når det kun benyttes klassebaserte planer.

Sammenfattet vurderer revisjonen at Sarpsborg kommune har etablert rutiner og malverk som muliggjør etterlevelse av opplæringsloven § 12-4, og at aktivitetsplanene som faktisk er utarbeidet i hovedsak er i tråd med lovens krav.

6.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen vurderer at Sarpsborg kommune i hovedsak etterlever opplæringslovens krav knyttet til retten til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt, jf. opplæringsloven kapittel 12. Kommunen har etablert systemer og rutiner for å gi informasjon til elever og foresatte, og det foreligger strukturerte prosedyrer for å følge med, gripe inn, varsle og undersøke når det er mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Ansatte har tilgang til relevante maler, og det benyttes ulike kartleggings- og dokumentasjonsverktøy.

Det er også utviklet en felles mal for aktivitets- og tiltaksplaner som er i tråd med lovens krav. Planene som er utarbeidet viser at kommunens praksis i stor grad samsvarer med regelverket. Samtidig peker revisjonen på enkelte forhold som kan svekke kommunens evne til å sikre at alle elever får sin individuelle rett ivare tatt. Undersøkelsen indikerer at det er relativt få aktivitetsplaner i bruk, til tross for at skolene har rutiner og verktøy tilgjengelig. Bruken av felles planer for hele klasser i situasjoner der enkeltelever kunne hatt behov for individuelle planer, kan innebære risiko for at individuelle behov ikke ivaretas i tråd med lovens intensjon. Spørreundersøkelsen viser at det kan være noe manglende bevissthet eller ulik praksis knyttet til plikten om å dokumentere tiltak skriftlig.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at Sarpsborg kommune bør

- sikre at aktivitetsplaner konsekvent benyttes i tilfeller der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, i tråd med opplæringsloven § 12-4
- arbeide systematisk med å øke bevisstheten blant ansatte om kravene til skriftlig dokumentasjon av tiltak, for eksempel gjennom opplæring, veiledning og kontrolltiltak

7 KILDER OG LITTERATUR

Dokumentasjon fra Sarpsborg kommune

- Oppvekstplan Sarpsborg kommune
- Sarpsborg kommunes målsetting for HMS arbeidet
- Veileder forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot ansatte
- Organisering av arbeidsmiljøarbeidet - Arbeidsmiljøutvalgene i Sarpsborg kommune
- Tett på for ett trygt og godt barnehage og skolemiljø
- Organisering av arbeidsmiljøarbeidet - Samhandlingsforum i Sarpsborg kommune
- Retningslinje for bruk av kvalitetssystem i Sarpsborg kommune
- Overordnet internkontroll 2025
- Skoleeiers årlige samlede risikobaserte internkontroll
- Årshjul for dialog, styring og internkontroll - uten vedlegg og dok.
- Årsmelding - prosedyre
- Årsmelding skole - mal 2024
- Virksomhetsplan prosedyre
- Virksomhetsplan mal
- Dialogmøte prosedyre
- Plattform for å forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer hos barn og unge
- Avviksveileder for oppvekst
- Fremgangsmåte HMS-vernerunder
- HMS årsplan mal oppvekst
- Sjekkliste for egenkontroll av sikkerhet og helsemessig beredskap
- Retningslinjer for HMS risikovurdering i Sarpsborg kommune
- ROS-veileder for oppvekst
- Risikoanalyse arbeidsmiljø - tidligere mal
- Risikovurdering - Mal HMS skole
- Risikovurdering - Mal skolemiljø
- Medarbeiderundersøkelsen -10 Faktor
- Samarbeidsavtale mellom Øst politidistrikt og Sarpsborg kommune
- Bistand fra ressursteam
- Vold og trusler - overordnet rutine
- Aksjonskort
- Rutine for bruk og bestilling av bedriftshelsetjeneste (BHT)
- Elevenes skolemiljø kap. 12
- Mal for referat og evaluering kap. 12
- Mistanke om ansattes seksuelle overgrep mot elever
- Forskrift om skoleregler og skoledemokrati
- Tiltakskjedemodell grunnskole
- Tiltakskjedemodellens vedlegg 1
- Tiltakskjedemodellens vedlegg 2
- Tiltakskjedemodellens vedlegg 3
- Tiltakskjedemodellens vedlegg 4
- Henvisning til pedagogisk psykologisk tjeneste
- Skolehelsetjenesten 1.-7.trinn
- Skolehelsetjenesten 8.-10.trinn
- Samhandlingsteamet for barn og unge som det er knyttet bekymring til
- Sammen om - trygghet tillit og læring
- Sammen om - hvor er vi nå og veien videre

- Informasjonsplakat om aktivitetsplikt mot mobbing
- Risikovurdering enkeltelev Mat og helse
- Risikovurdering - Et inkluderende, trygt og godt skolemiljø i Sarpsborgskolen
- Risikovurdering - Vold og trusler i Sarpsborgskolen - arbeidsmiljø
- Virksomhetsplan Kruseløkka 2024-2025
- Årshjul for Kruseløkka skole
- Rutine ved vold mot skolens personale (Kruseløkka)
- Handlingsplan mot mobbing (Kruseløkka)
- Beredskapsplan ved vold og alvorlig utagerende atferd i skolen - vold mot eller mellom elever (Kruseløkka)
- Plan tilsyn 2024-2025 (Kruseløkka)
- Tiltaksplan skolemiljø i klasse (Kruseløkka)
- Tiltaksplan skolemiljø i klasse (Kruseløkka) 2
- Tiltaksplan skolemiljø i klasse (Kruseløkka) 3
- Oversiktsdokument Kruseløkka.
- HMS - årshjul 2024 (Kruseløkka)
- Ansvarsområder i ledelsen (Kruseløkka)
- Kartlegging vold og trusler om vold (Kruseløkka)
- Risikovurdering - Et trygt og godt arbeidsmiljø (Kruseløkka)
- Virksomhetsplan Lande 2024-2025
- Plan for fellestid 2024-2025 (Lande)
- HMS årsplan Lande barneskole 2025
- Internkontroll Lande barneskole august 2024
- ROS §12 - Trygt og godt skolemiljø (Lande)
- ROS Aktivitetsplikten §12 - Trygt og godt skolemiljø (Lande)
- ROS Ansatt opplever vold eller trusler fra elev (Lande)
- Avvikshåndtering Lande barneskole
- Foreldremøter høst 2024 (Lande)
- Rutinebeskrivelse halvårsvurdering Lande barneskole
- 1.trinn Halvårsvurdering
- Den gode timen (Lande)
- 2.trinn Halvårsvurdering
- 3.trinn Halvårsvurdering
- 4.trinn Halvårsvurdering
- 5.trinn Halvårsvurdering
- 6.trinn Halvårsvurdering
- 7.trinn Halvårsvurdering
- Husregler for Lande barneskole og SFO
- Trygt og godt skolemiljø for elever - spesifisering av regler (Lande)
- Aktive aktivitetsplaner Lande barneskole
- Tilsyn i friminutt (Lande)

Lover og forskrifter

- Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Lov om straff (straffeloven)
- Forskrift om utførelse av arbeid
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)
- Forskrift om skoleregler og skoledemokrati Sarpsborg kommune (Østfold)

Veiledere og rundskriv

- 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 (2024), Rundskriv om skolemiljø, (<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/rundskriv-om-skolemiljo/>), (Sist endret 17.10.2024)
- Arbeidstilsynets informasjonssider om Forskrift for utførelse av arbeid § 23A-3
- Veileder – Forebygging av vold og trusler i skolen

Tilsyn fra Arbeidstilsynet

- Tilsynsrapport Tindlund ungdomsskole
- Tilsynsrapport Grålum ungdomsskole
- Tilsynsrapport Hafslund barneskole
- Tilsynsrapport Tindlund barneskole
- Tilsynsrapport Sandbakken barne- og ungdomsskole

8 VEDLEGG

8.1 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i lov og forskrift, supplert med relevante veiledere.

Problemstilling 1 –

Hva er omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Sarpsborg?

Problemstilling en er en deskriptiv problemstilling hvor revisjonen ikke har fastsatt revisjonskriterier i motsetning til problemstilling to og tre. Revisjonen har kartlagt omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Sarpsborg kommune.

Problemstilling 2 –

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

Formålet med formålsparagrafen til arbeidsmiljøloven § 1-1 er å sikre et arbeidsmiljø som blant annet «gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger». ³¹ I følge 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*». ³² 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*». ³³

Forskrift om utførelse av arbeid ³⁴ 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. ³⁵ 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 ³⁶, 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. I følge 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: ³⁷

³¹ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §1-1

³² Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §4-3

³³ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §4-3

³⁴ FOR-2011-12-0-1357 Forskrift om utførelse av arbeid

³⁵ Arbeidstilsynets informasjonssider om Forskrift for utførelse av arbeid § 23A-3

³⁶ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §3-1

³⁷ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) §5

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

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

Alle situasjoner hvor det kan være fare for vold eller trusler skal vurderes. I følge Forskrift om utførelse av arbeid ³⁸ 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 Sarpsborg kommune har etablert tilfredsstillende systemer og tiltak slik at ansatte i grunnskolen er sikret mot vold og trusler. Revisjonen vil også

³⁸ FOR-2011-12-0-1357 Forskrift om utførelse av arbeid

undersøke om ansatte er godt nok rustet til å håndtere vold, trusler og uheldige situasjoner på arbeidsplassen.

På grunnlag av dette utleder revisjonen følgende revisjonskriterier:

- Skoleeier skal ha på plass et internkontrollsystem som er skriftlig og tilpasset den enkelte skolens aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å følge internkontrollforskriften § 5, dette innebærer at skoleeier
 - o fastsetter mål for helse, miljø og sikkerhet
 - o sørger for at det foreligger en oversikt over virksomhetens organisasjon og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt.
 - o foretar en systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt
- Skolen og skoleeier skal ha oversikt over og kunnskap om hvor, når og i hvilke situasjoner ansatte og elever kan bli utsatt for vold eller trusler ved å
 - o gjennomføre risikovurderinger som ifølge forskriften om utførelse av arbeid særlig vektlegger blant annet arbeidets organisering og tilrettelegging, arbeidstidens plassering og organisering, utformingen av arbeidslokaler, kompetanse samt bemanning.
 - o sørge for at arbeidstakere får nødvendig informasjon om risikofaktorer knyttet til vold og trusler om vold, samt informasjon om iverksatte tiltak og rutiner, for å forebygge, håndtere og følge opp vold- og trusselsituasjoner.
 - o etablere gode rutiner for varsling og rapportering av hendelser, og oppmuntre ansatte til å melde inn hendelser.
- Skoleeier skal følge opp funn fra risikovurderinger gjennom å
 - o utarbeide skriftlige rutiner, planer og tiltak for å forebygge volds- og trusselsituasjoner.
 - o iverksette tiltak etter resultatet av risikovurderinger som særlig vektlegger; utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeidet som utføres, mulighet for tilkalling av hjelp, og bemanning.
 - o følge opp og evaluere tiltakene.
- Skoleeier skal sørge for at ansatte medvirker og settes i stand til å forebygge og håndtere vold, trusler og uheldige belastninger så langt det er mulig, ved å
 - o sørge for formelle arenaer for medvirkning som gir ansatte plikt og mulighet til medvirkning, slik at ansatte har innflytelse på egen arbeidssituasjon.
 - o sikre at ansatte får opplæring i forebygging og håndtering av trusler og vold, samt at det gjennomføres praktiske øvelser som en del av det forebyggende arbeidet.
 - o sørge for at ansatte som blir utsatt for vold og trusler får nødvendig oppfølging i etterkant av hendelser.

Problemstilling 3 –

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

I 2022 gjennomførte statsforvalteren tilsyn ved en skole i Sarpsborg kommune. Rapporten «Kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø (Internkontroll og skolemiljø)», konkluderer med at Sarpsborg kommune har flere mangler når det kommer til aktivitetsplikten for å sikre elever et trygt og godt skolemiljø. Statsforvalteren slår blant annet fast at ikke alle som arbeider på skolen varsler ved mistanke om, eller kjennskap til at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, og det blir heller ikke varslet i tide, avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad. Den undersøkte skolen overholdt ikke dokumentasjonsplikten knyttet til undersøkelser i skolemiljø saker eller knyttet til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten. Rektor og skolen forklarer dette med at det ikke foreligger tydelige føringer for dokumentasjonskravet.

Revisjonen vil i denne forvaltningsrapporten undersøke om Sarpsborg 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.³⁹ For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt som består av fem deler⁴⁰;

- 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

I følge Utdanningsdirektoratet er formålet med aktivitetsplikten å sikre at skolen fanger opp elever som ikke har det trygt og godt på skolen, og handle raskt og riktig. Alle situasjoner er unike, og krever dermed tilpassede tiltak. I forarbeidene til opplæringsloven er «trygt og godt» definert til å omhandle mer enn frihet fra krenkelser. Elevenes skolemiljø skal fremme helse, trivsel og læring. Videre står det i forarbeidet at «Det avgjørende for vurderingen er hvordan eleven opplever å ha det mens han eller hun er på skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelptilbudet.»⁴¹ 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.»*⁴²

I følge 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

³⁹ Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova §12-2

⁴⁰ Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova) §12-4

⁴¹ NOU 2019:23 Ny opplæringslov 57-4-2-4

⁴² Prop.57 L (2016–2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø) s. 14

*lønn. Derimot skal ikke personer som bare mer tilfeldig eller nå og da befinner seg på skolen, omfattes.»*⁴³

Ansatte har videre en plikt til å melde fra til rektor hvis det er mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I NOU 2019:23 Ny opplæringslov står det beskrevet hvor lav terskelen for å melde saker skal være, «*Terskelen for hva som vekker en mistanke om eller gir kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal være lav. At en elev sier fra om at han eller hun ikke opplever at det er trygt og godt på skolen, oppfyller kravet til at den ansatte har kjennskap*»⁴⁴. 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 beste⁴⁵. 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.⁴⁶ 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.

På grunnlag av ovennevnte utleder revisjonen følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal ha skriftlige rutiner for å informere elever og deres foresatte om retten til et trygt og godt skolemiljø, om aktivitetsplikten og om retten til å kontakte statsforvalteren.
- 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.

⁴³ NOU 2019:23 Ny opplæringslov 57-4-2-4

⁴⁴ NOU 2019:23 Ny opplæringslov 57-4-2-4

⁴⁵ Utdanningsdirektoratet – retten til et trygt og godt skolemiljø

⁴⁶ Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

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 trakassering?

	Fredrikstad N=614	Sarpsborg N=441	Halden N=264	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043 ⁴⁷
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 ⁴⁸
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.

⁴⁷ Tallene som presenteres er gjennomsnittet av svarene for to spørsmål som tar for seg trusler/trakassering og fysisk vold hver for seg.

⁴⁸ 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 ⁴⁹
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.

⁴⁹ 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.

8.3 Kommunedirektørens uttalelse



Sarpsborg
kommune

Adresse

Post: Postboks 237, 1702 Sarpsborg
Besøk: Glengsgata 38, 1706 Sarpsborg
Faktura: Postboks 505, 1703 Sarpsborg

Telefon: +47 69 10 80 00

E-post: postmottak@sarpsborg.com

Org.nr: 938 801 363

www.sarpsborg.com

ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

~~Unntatt offentlighet~~
~~Offl. § 5~~

Deres ref.

Vår ref.
24/19720-27

Saksbehandler
Marianne Tysvær Løkkevik

Dato
28.08.2025

Kommunedirektørens uttalelse til forvaltningsrevisjonens høringsutkast: Vold, trusler og mobbing i grunnskolen

Kommunedirektøren takker for en grundig rapport og et godt samarbeid med forvaltningsrevisjonen frem mot resultatet som foreligger.

Forvaltningsrevisjonen har tatt for seg følgende problemstillinger:

- Hva er omfanget av trusler og vold mot lærere i grunnskolen i Sarpsborg?
- Har kommunen etablert tilfredsstillende systemer og tiltak, for å sikre ansatte i grunnskolen mot vold og trusler?
- Dokumenterer kommunen at de overholder aktivitetsplikten jf. opplæringslovens § 12-4?

Forvaltningsrevisjonen har i sin rapport vurdert at kommunen langt på vei har etablert tilfredsstillende systemer og tiltak, for å sikre ansatte i grunnskolen mot vold og trusler. Undersøkelsene viser at kommunen har etablert et omfattende og dokumentert internkontrollsystem for HMS-arbeid.

Revisjonen konkluderer også med at Sarpsborg kommune i hovedsak etterlever opplæringslovens krav knyttet til retten til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt. Kommunen har etablert gode rutiner og maler for aktivitetsplaner, og informasjon til elever og foresatte gis systematisk.

Til tross for disse vurderingene, har revisjonens spørreundersøkelse avdekket at ansatte i Sarpsborgskolen i betydelig grad eksponeres for vold, trusler og trakassering i arbeidshverdagen. Kommunedirektøren ser med alvor på dette.



Revisjonen anbefaler at Sarpsborg kommune bør:

- a) fullføre arbeidet med overordnet ROS-analyse (nivå 1)
- b) videreføre og styrke arbeidet med å utvikle en varslingskultur der alle ansatte føler trygghet og motivasjon for å melde fra om avvik
- c) sikre at aktivitetsplaner konsekvent benyttes i tilfeller der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, i tråd med opplæringsloven § 12-4
- d) arbeide systematisk med å øke bevisstheten blant ansatte om kravene til skriftlig dokumentasjon av tiltak, for eksempel gjennom opplæring, veiledning og kontrolltiltak

Kommunedirektøren er enig i revisjonens anbefalinger, og vil følge disse.

Med hilsen

Turid Stubø Johnsen
Kommunedirektør
turid-stuboe.johnsen@sarpsborg.com

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Kopi til:

Kommuneområde oppvekst, Maryan Lundskog Aasberg
Kommuneområde oppvekst, Hanne Lothe
Kommuneområde oppvekst, Solfrid Marie Døhlen
Virksomhet oppveksttjenester, Ingrid Fodstad Larsen
Virksomhet oppveksttjenester, Camilla Kristine Dahlstrøm
ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS, Frank Willy Vindløv Larsen
ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS, Inger Marie Baardsen
Kommunedirektør, Turid Stubø Johnsen

