

Rapport

HALDEN KOMMUNE

09.09.2025

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	5
4	Vold, trusler og mobbing i grunnskolen	8
4.1	Innledning	8
4.2	Datagrunnlag	8
4.2.1	Oppsummering av tilbakemeldinger knyttet til omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Halden (intervjuer)	8
4.2.2	Beskrivelse av datagrunnlaget fra spørreundersøkelsen	9
4.3	Konklusjon	15
5	Systemer for å sikre ansatte mot vold og trusler	16
5.1	Revisjonskriterier	16
5.2	Datagrunnlag	18
5.2.1	Internkontroll	18
5.2.2	Systemer for gjennomføring av risikovurderinger	20
5.2.3	Tiltak og oppfølging etter risikovurderinger	23
5.2.4	Ansattes medvirkning	26
5.3	Vurderinger	30
5.4	Konklusjon og anbefalinger	34
6	Aktivitetsplikten	35
6.1	Revisjonskriterier	35
6.2	Datagrunnlag	36
6.2.1	Informasjon til elever og foresatte	36
6.2.2	Plikt til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke	37
6.2.3	Plikt til å sette inn tiltak	39
6.2.4	Aktivitetsplaner	40
6.3	Vurderinger	42
6.4	Konklusjon og anbefalinger	43
7	Kilder	44
8	Vedlegg	47
8.1	Utleddning av revisjonskriterier	47
8.2	Sammenligning av spørreundersøkelser	51
8.3	Kommunedirektørens uttalelse til rapporten	57

1 SAMMENDRAG

Revisjonens gjennomføring

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen undersøkt omfanget av vold og trusler mot ansatte i grunnskolene i Halden 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 Halden? |
| 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 samlet inn data gjennom flere metoder: analyse av dokumenter, intervjuer med skoleledelse og ansatte, spørreundersøkelse til alle ansatte i grunnskolen, samt gjennomgang av aktivitetsplaner. Utfyllende beskrivelse av metode finnes i rapportens kapittel 3.3. For informasjon om likheter og forskjeller mellom kommunene som mottok spørreundersøkelsen, vises det til rapportens vedlegg (kapittel 8.2).

Revisjonens funn og konklusjoner

Når det gjelder problemstilling 1 viser vår spørreundersøkelse at en betydelig andel ansatte har vært utsatt for vold, trusler eller trakassering i løpet av det siste året. Tre av fem respondenter oppgir å ha opplevd dette én eller flere ganger, og en betydelig andel har erfart gjentatte hendelser – nærmere 19 % har opplevd 2–4 hendelser, mens nærmere 27 % svarer at de har vært utsatt for vold, trusler eller trakassering fem ganger eller mer. I tillegg oppgir 43 % av respondentene at de har måttet gripe inn fysisk i voldelige eller farlige situasjoner mellom elever. Til tross for disse erfaringene opplever tre av fire respondenter arbeidsmiljøet som ganske eller svært trygt.

Politiet i Halden peker på at utfordringene i stor grad er knyttet til enkeltelever og ikke til bestemte skoler. Politiet anbefaler at skolene i størst mulig grad løser konflikter selv, og fremhever at mobilforbud i skolene har hatt en positiv effekt.

Når det gjelder problemstilling 2 viser våre undersøkelser at Halden kommune langt på vei har etablert systemer og tiltak for å ivareta ansatte i møte med vold og trusler. Kommunen har utarbeidet HMS-årshjul, retningslinjer for avvikshåndtering og beredskapsplaner, samt rutiner for risikovurdering og varsling. Samtidig legger våre funn grunnlag for enkelte forbedringsområder:

Spørreundersøkelsen viser at mange ansatte etterspør mer støtte og opplæring. 66 % av respondentene oppgir at de i stor eller noen grad har behov for mer opplæring i håndtering av vold, trusler og trakassering. Våre undersøkelser viser likevel at kommunen tilbyr både digitale og fysiske kurs til ansatte som har behov. Av hensyn til de tilbakemeldingene vi har fått gjennom spørreundersøkelsen anbefaler vi at kommunen vurderer om opplæringstilbudet skal tydeliggjøres i større grad overfor de ansatte, med mål om at flere ansatte tar i bruk tilbudet. Flere ansatte opplever også å bli stående alene i etterkant av hendelser, og ikke får nødvendig oppfølging, revisjonen anbefaler at ledere og ansatte setter seg inn i rutinene på området, og sørger for at de etterleves i praksis.

Oppfølging og evaluering av tiltak etter risikovurderinger gjennomføres ikke alltid systematisk. Revisjonen anbefaler at tiltak som utarbeides i tråd med risikoanalyser følges opp og evalueres.

Knyttet til problemstilling 3 konkluderer revisjonen med at Halden kommune i hovedsak etterlever opplæringslovens krav knyttet til retten til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt, jf. opplæringsloven § 12-4. Mappegjennomgangen viser at aktivitets- og tiltaksplaner i hovedsak utformes i tråd med lovens krav, og at elevene ofte involveres i utformingen. Samtidig viser revisjonens funn at det er noen svakheter som indikerer at kommunen ikke fullt ut dokumenterer etterlevelse av aktivitetsplikten i alle tilfeller. Enkelte hendelser meldes ikke alltid videre, særlig i saker som vurderes som mindre alvorlige. Dette kan tyde på noe underreportering, og innebærer en risiko for at ikke alle elever som har behov får nødvendig oppfølging. Videre eksisterer det en viss usikkerhet blant ansatte om hvordan ufrivillig skolefravær skal håndteres i aktivitetsplanene, og det er variasjon i hvordan tiltak dokumenteres, evalueres og følges opp i praksis.

Revisjonens anbefalinger

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

- a) sørge for at tiltak som utarbeides i tråd med risikoanalyser følges opp og evalueres
- b) vurdere om det er behov for tydeligere formidling av opplæringstilbudet til ansatte knyttet til vold og trusler, slik at flere ansatte benytter seg av tilbudet
- c) sikre at ledere og ansatte har tilstrekkelig kjennskap til rutinene for oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold og trusler, og at disse rutinene etterleves i praksis
- d) sikre at alle ansatte har en felles forståelse av terskelen for hvilke hendelser som skal meldes og dokumenteres i tråd med aktivitetsplikten, og sikre at dokumentasjonen er i tråd med kravene i opplæringsloven § 12-4
- e) vurdere å tydeliggjøre hvordan ufrivillig eller høyt skolefravær skal inngå i vurderingen av elevs skolemiljø og hvordan det skal behandles opp mot aktivitetsplikten

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 kommunestyret i Halden kommune i sak 98/2024, 19.09.2025. Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 19.11.2024. 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.

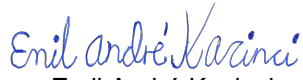
Vi har kvalitetssikret innsamlet data underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 27.08.2025 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse er vedlagt rapporten (kapittel 8.3).

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

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

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 9. september 2025


Casper Støten
oppdragsansvarlig revisor


Emil André Kazinci
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 Halden?

Problemstillingen er deskriptiv, og formålet har vært å kartlegge omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Halden kommune. Datagrunnlaget er innhentet gjennom en spørreundersøkelse rettet mot ansatte i kommunens grunnskoler.

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

Arbeidsmiljøloven stiller krav om at arbeidsmiljøet skal kartlegges og risikovurderes. Det er arbeidsgivers ansvar å gjennomføre denne kartleggingen og vurdere risikofaktorer i arbeidsmiljøet. Ansatte skal involveres i prosessen, og både tillitsvalgte og verneombud har sentrale roller i dette arbeidet.

Problemstilling 3: Dokumenterer kommunen at de overholder aktivitetsplikten

jf. opplæringsloven § 12-4

Skolen har en lovpålagt aktivitetsplikt for å sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Plikten innebærer at skolen skal identifisere, vurdere og iverksette tilpassede tiltak ved mistanke om mistrivsel. Hver situasjon krever en grundig vurdering og bruk av profesjonelt skjønn, med elevens beste som utgangspunkt.

3.2 Om revisjonskriterier

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

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

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.

Revisjonen gjorde et tilfeldig utvalg av en barneskole og en ungdomsskole i Halden kommune, hvor resultatene ble Risum ungdomsskole, og Os barneskole. Dette er begge sentrumsnære skoler i kommunen, som ikke har hatt tilsyn fra statsforvalteren knyttet til revisjonens temaer den siste tiden. Revisjonen ekskluderte Kongeveien skole fra utvalget grunnet et tilsyn som statsforvalteren gjennomførte i 2020, som delvis overlappet med temaet for denne forvaltningsrevisjonen.

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 en rekke sentrale dokumenter i oppvekstsektoren i Halden kommune. Blant annet er «Rutine ved vold og trusler» og «Instruks ved alvorlige hendelser» sentrale for revisjonens undersøkelse. I tillegg har revisjonen gjennomgått lokale dokumenter fra både Os skole, og Risum ungdomsskole hvor revisjonen gjorde undersøkelser. Dokumentene er oversendt fra kommunen. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 7.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 9 intervjuer i tidsrommet 29. januar til 9. april med kommunalt ansatte, og leder for forebyggende avsnitt ved Halden politistasjon:

- Direktør skole og oppvekst
- Politiførstebetjent, leder ved forebyggende avsnitt i Halden
- Rektor Os skole
- Rektor Risum ungdomsskole
- Sosiallærer ved Risum Ungdomsskole
- Plasstillitsvalgt ved Risum ungdomsskole
- Sosiallærer Os barneskole
- SFO Leder ved Os barneskole
- Tillitsvalgt ved Os barneskole

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

Spørreundersøkelse

Det ble sendt ut en spørreundersøkelse til alle ansatte i grunnskolen i Halden kommune. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback.

Spørreundersøkelsens resultater er i hovedsak relevant for den første problemstillingen i rapporten som kartlegger det totale omfanget av vold og trusler i grunnskolene i Halden kommune.

Revisjonen tok utgangspunkt i en spørreundersøkelse om læreres arbeidsmiljø gjennomført blant Utdanningsforbundets medlemmer i 2018 og 2024 (gjennomført av Respons analyse). Spørsmålene som er stilt er i hovedsak basert på ovennevnte undersøkelse lærerne besvarte i 2024. Svarene kan dermed sammenliknes med tall fra resten av Norge, som gir et bredere sammenligningsgrunnlag. Tilsvarende spørreundersøkelser er også gjennomført i Fredrikstad og Sarpsborg kommuner, som igjen gir et sammenligningsgrunnlag på tvers av nærliggende Østfold-kommuner.

Revisjonen har også innarbeidet egne spørsmål tilknyttet problemstilling to og tre, som omhandler opplæring, praktiske øvelser, og plikten til å melde ifra ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt, samt lærerens særskilte vern mot vold og trusler i straffeloven § 265. Dette gjelder også for spørreundersøkelsene i Fredrikstad og Sarpsborg.

Undersøkelsen ble sendt ut 10. mars med en svarfrist på to uker. Av de 483 ansatte som mottok undersøkelsen var det 265 som svarte. Dette gir en svarprosent på 53 prosent, noe revisjonen anser som tilfredsstillende. I forkant av undersøkelsen ble det sendt ut e-post til samtlige rektorer i Halden, med et informasjonsskriv om undersøkelsen og en tilhørende QR-kode (slik at undersøkelsen kunne tas på mobile enheter/ smarttelefon) for å sikre en høyest mulig deltagelse. Rektorer oppfordret sine ansatte til å svare på spørreundersøkelsen, og hang opp skrevet med QR-koden i fellesrom de ansatte oppholdte seg i. Via Questback ble det også sendt ut e-postpåminnelser knyttet til undersøkelsen.

Sammensetningen av de ansatte som hadde svart på undersøkelsen var samsvarende med det som er vanlig i skoleverket, der undervisningspersonell utgjør hovedtyngden. Støttefunksjoner og ledelsesressurser er også representert, men da i mindre grad.

Andelen ansatte i heltidsstillinger er høy, noe som bidrar positivt til stabilitet og kontinuitet i personalgruppen. En deltidsandel på 17.1% ligger innenfor det som er normalt for sektoren, særlig med tanke på fleksibilitet i stillinger som miljøarbeidere, assistenter og ansatte i skolefritidsordningen (SFO).

Det er en jevn fordeling mellom barnetrinn og ungdomstrinn, noe som gir uttrykk for en bred faglig dekning på tvers av skoleslagene. Om lag 13 % av de ansatte er tilknyttet SFO eller kategorien "annet", noe som sannsynligvis inkluderer støttefunksjoner knyttet til spesialundervisning, voksenopplæring eller andre ikke-undervisningsrelaterte oppgaver. En relativt stor andel av de ansatte er 50 år eller eldre. Dette kan innebære både høy kompetanse og erfaring.

Kjønnsfordelingen er skjev med en klar overrepresentasjon av kvinner, i tråd med den generelle trenden i skole- og barnehagesektoren. Den lave andelen mannlige ansatte kan aktualisere behovet for tiltak som stimulerer til økt rekruttering av menn, spesielt i grunnskolen og SFO, for å fremme kjønnsbalanse og sikre mangfold i rollemodeller for elevene.

Mappegjennomgang

Revisjonen valgte ut ti aktive aktivitetsplaner/ tiltaksplaner fra de to utvalgte skolene. Utvalget er tilfeldig valgt ut. Vi fikk dokumentene overlevert som papirkopier ferdig anonymisert. I gjennomgangen av sakene så revisjonen på hvem som hadde blitt varslet, når undersøkelsen startet og om eleven selv hadde fått uttalt seg. I tillegg undersøkte revisjonen om aktivitetsplanene oppfyller minimumskravene i opplæringsloven § 12-4.

Vurdering av dataenes troverdighet

Vi har innhentet og vurdert fakta fra dokumentanalyse, gjennomgang av aktivitetsplaner samt intervjuer og spørreundersøkelse. Revisjonen har mottatt en rekke dokumenter som vi har gjennomgått, og vi har fremstilt de dataene vi mener er viktig for å besvare problemstillingene i denne rapporten. I intervjuene vi gjennomførte opplevde vi at intervjuobjektene var svært samstemte om temaene vi undersøkte, men at det kunne være noen få uenigheter rundt visse detaljer.

Halden kommune har totalt 11 ordinære grunnskoler, fordelt på 8 barneskoler og 3 ungdomsskoler. En svakhet i vår undersøkelse kan være at kun en barneskole og en ungdomsskole er undersøkt i en kommune med betydelig flere skoler totalt sett. Dette var likevel en nødvendig avgrensning vi måtte gjøre av ressursmessige årsaker. Deler av vårt datagrunnlag er likevel innhentet fra hele skolesektoren i kommunen, dette gjelder særlig spørreundersøkelsen og dokumenter som er overordnet for hele skolesektoren. At direktør for undervisning og oppvekst ble intervjuet er også en fordel med tanke på å få oversikt over helheten knyttet til denne tematikken ved grunnskolene i Halden kommune, og kjennskap til tematikken ved de resterende skolene og i kommunen generelt.

Faktautkastet ble sendt til kommunen for fakta gjennomgang den 17.06.2025. Kommunen og kommunedirektøren fikk da mulighet til å gjennomgå og kvalitetssikre faktaene i rapporten. De fikk frist til 04.08.2025 for å komme med skriftlige tilbakemeldinger.

Sammenlagt vurderer revisjonen at informasjonen vi har innhentet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen er pålitelig, og at dokumentasjonen revisjonen fikk tilsendt er relevant. Vurderingen er at metodebruk og kildeomfanget gir tilstrekkelig grunnlag for å gi svar på problemstillingene som kontrollutvalget har vedtatt.

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 tiltaksplaner og evalueringer anonymiserte. Kopier av dokumentene ble overlevert fysisk til revisjonen. I etterkant av revisjonen vil kopiene bli destruert.

4 VOLD, TRUSLER OG MOBBING I GRUNNSKOLEN

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

4.1 Innledning

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 Halden kommune, samt intervju ansatte i skolen, administrasjonen, og leder for forbyggende avsnitt ved Halden politistasjon, har revisjonen kartlagt omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Halden kommune.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Oppsummering av tilbakemeldinger knyttet til omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Halden (intervjuer)

Skoleledelsen i Halden kommune rapporterer om økende utfordringer med vold og trusler i grunnskolen, særlig på barnetrinnet. Hendelsene er konsentrert rundt 2.–5. trinn og de forsterkede avdelingene ved Strupe og Tistedal skoler. Direktøren for undervisning og oppvekst peker på at de yngste elevene ofte har begrenset evne til å regulere følelser, og at dette kan forklare noe av utviklingen. Det er imidlertid usikkerhet om økningen skyldes reelle hendelser eller forbedret rutine for avviksmelding.

Flere skoleledere trekker frem at det nå er større bevissthet og bedre praksis for å rapportere vold og trusler. Rektor ved Os skole sier at dette ikke er et stort problem hos dem, men understreker at arbeidet med forebygging og trygghet er systematisk og kontinuerlig. Tydelige risikovurderinger, god avvikskultur og forståelse av hva som skal meldes, er sentrale virkemidler.

Både ledelse og ansatte beskriver at det er store variasjoner mellom skolene, og at utfordringene ofte er knyttet til elevgrunnet og enkelte elever med særlig behov. Det pekes også på at overgangene, særlig fra barnehage til skole og fra barnetrinn til ungdomstrinn, kan være kritiske faser for utvikling av uønsket atferd.

Tillitsvalgte og ansatte i skolen, spesielt miljøarbeidere og lærere på småskoletrinnet, er ofte de som rammes direkte av vold og trusler. Dette skyldes deres tette kontakt med elevene og ansvar for å håndtere situasjoner i opptrappende faser. Flere ansatte peker på behovet for mer kompetanse, støtte og trygghet i møte med krevende elevatferd.

Politiets perspektiv

Politiet i Halden bekrefter at omfanget av vold og trusler blant barn og unge er sammenlignbart med nabokommunene Sarpsborg og Fredrikstad. Selv om mange hendelser skjer utenfor skoletid, får de ofte konsekvenser i skolehverdagen. Mobilforbudet på skolene trekkes frem som et positivt tiltak for å gi elever et friminutt fra sosiale medier.

Politiet ser en tendens til at vold og grenseoverskridende atferd begynner tidligere enn før – det som tidligere var typisk for videregående, observeres nå i ungdomsskolen. Samtidig understreker politiet at det er enkelte elever, og ikke bestemte skoler, som skaper utfordringer.

Politiet anbefaler at skolene forsøker å løse konflikter og mobbing selv i første omgang, og at politiet først involveres ved gjentakende eller alvorlige saker. I slike tilfeller kan de bidra med veiledning, og i enkelte tilfeller iverksette besøksforbud. Politiet peker på at sosiale forhold som trangboddhet og lav foreldreinvolvering har større betydning for enn språklige utfordringer i saker der elever med minoritetsbakgrunn er involvert.

4.2.2 Beskrivelse av datagrunnlaget fra spørreundersøkelsen

Av de 265 respondentene som besvarte spørreundersøkelsen, oppgir 61,4 % å være ansatt i pedagogiske stillinger som lærere og adjunkter. Den nest største gruppen består av ansatte i støttefunksjoner, som assistenter, barne- og ungdomsarbeidere samt miljøarbeidere, og utgjør 26,9 % av svarene. Ansatte i lederstillinger – herunder rektorer, assisterende rektorer og avdelingsledere – utgjør 7,2 %, mens rådgivere, sosiallærere og undervisningsinspektører samlet utgjør 1,9 %. De resterende 2,6 % arbeider innen administrativ støtte, herunder kontorpersonell.

Svarene viser en relativt jevn fordeling mellom de ulike klassetrinnene:

- 1.–4. klasse: 26,6 %
- 5.–7. klasse: 24,7 %
- 8.–10. klasse: 35,7 %
- SFO: 4,2 %
- Annet: 8,7 %

Alderssammensetningen blant respondentene er også jevnt fordelt, med en viss overvekt av eldre ansatte:

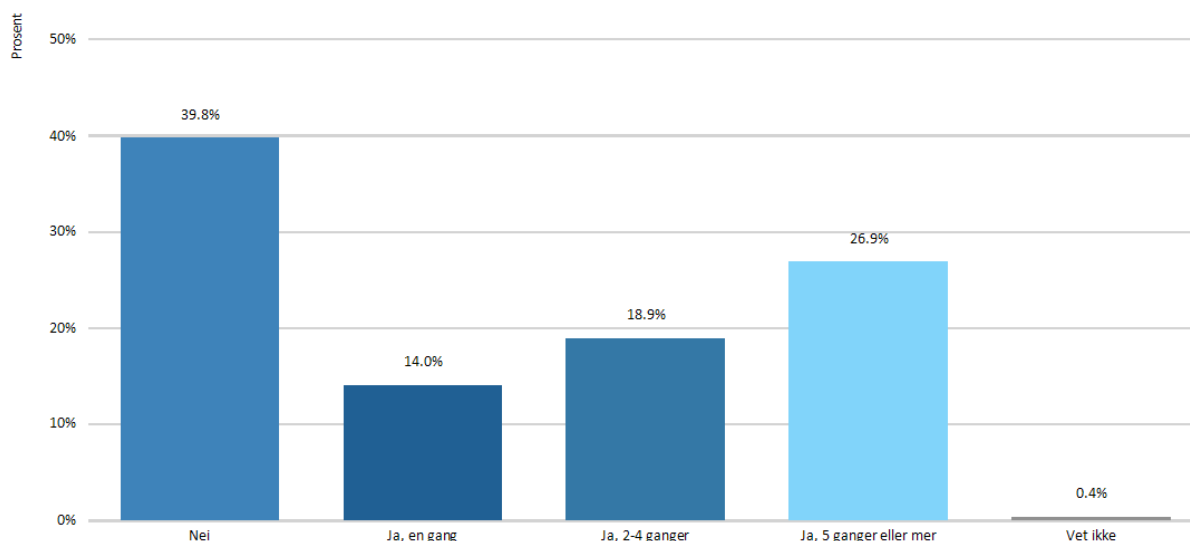
- Under 35 år: 14,7 %
- 35–49 år: 42,3 %
- 50 år og eldre: 43 %

Kjønnsfordelingen viser at 77,3 % av respondentene er kvinner, mens 22,7 % er menn. Blant de som deltok i de fysiske intervjuene, var alle kvinner med unntak av direktøren for skole og oppvekst.

Ansattes opplevelser knyttet til vold, trusler og trakassering

På spørsmål om hvordan de opplever at arbeidsmiljøet, for seg selv og kollegene, svarer tre av fire respondenter ganske trygt (57 %) eller svært trygt (19.6 %). 9.4 % opplever at arbeidsmiljøet er ganske utrygt eller svært utrygt (1 %). 13.2 % svarer det verken er trygt eller utrygt.

På spørsmål om respondentene har blitt utsatt for vold, trusler eller trakassering i løpet av de siste 12 måneder, svarer tre av fem respondenter at de har utsatt for dette en eller flere ganger. 18.9 % av respondentene at dette har skjedd 2-4 ganger, mens 26.9 % sier at dette har skjedd 5 eller flere ganger i løpet av perioden. 39.8 % forteller at de ikke har opplevd trusler, vold eller trakassering, mens om lag 14 % oppgir at dette har skjedd en gang i løpet av det siste året.



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

Respondentene som hadde vært utsatt for vold, trusler eller trakassering (157 respondenter) svarte på oppfølgingsspørsmål om hvem som hadde stått bak disse handlingene. Dette var et flervalg-spørsmål hvor hver respondent kunne krysse av for flere svaralternativer. De aller fleste (94.9%) svarte at det var enkelte elever som sto bak. Det fremkom også at 13.3 % av respondentene svarte at grupper av elever er ansvarlige. Videre har 7 % oppgitt foreldre eller foresatte som utøvere av slike handlinger.

På spørsmål om hvor alvorlig respondentene vurderte volden/truslene/trakasseringen svarer 6.4 % (10 av 157) at de vurderer hendelsene som svært alvorlige, mens om lag 36.3 % vurderer dem som ganske alvorlig. Dette fremkommer også at i overkant av halvparten av respondentene oppfatter hendelsene som mindre alvorlige (51 %) eller ikke alvorlige (4.5 %).

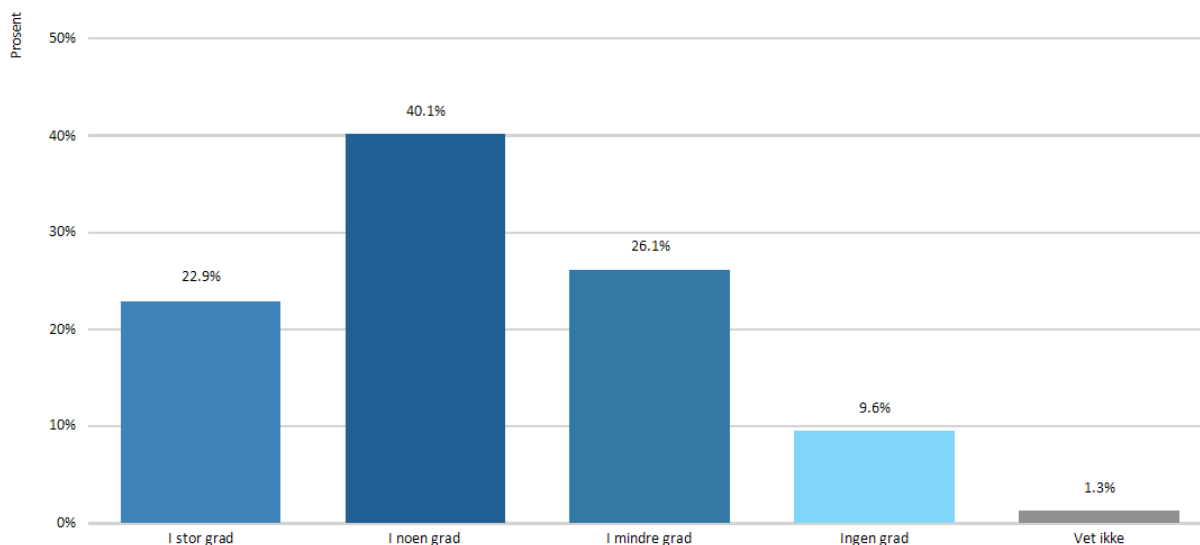
Respondentene ble bedt om å anslå hvor mange ganger i løpet de siste 12 månedene de som ansatte hadde vært nødt til å gripe inn fysisk i voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever. Resultatene viser at et flertall av respondentene har måttet gripe inn fysisk i slike hendelser. Totalt oppgir 64,8 % at de har vært nødt til å gripe inn fysisk minst én gang. Av disse respondentene oppgir:

- 22 % ja, en gang
- 30,7 % ja 2-4 ganger
- 12.1 % ja 5 ganger eller mer

Dette viser at omtrent 43 % av respondentene har måttet håndtere slike situasjoner flere ganger (to ganger eller mer) i løpet av de siste 12 månedene.

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 der og da. Totalt 157 respondenter svarte på dette spørsmålet. Figur 2 (nedenfor) viser at 22.9% i stor grad fikk tilstrekkelig hjelp der og da, 40.1% svarte at de i noen grad fikk tilstrekkelig hjelp. 26.1% svarte at de i mindre grad fikk tilstrekkelig hjelp, mens 9,6% svarte at de ikke fikk hjelp i det hele tatt.



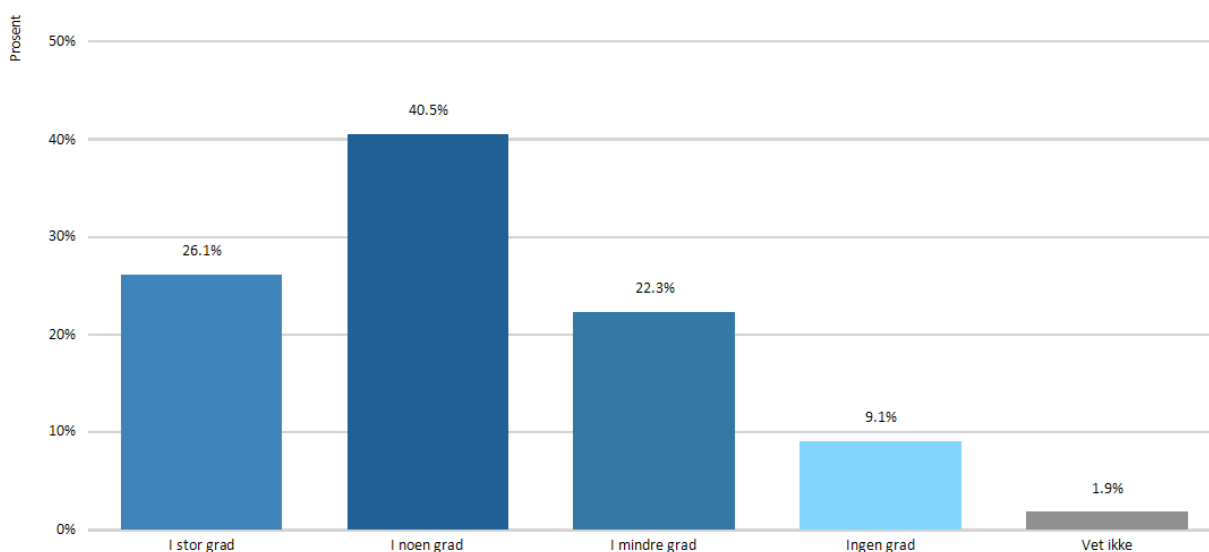
Figur 2 Hvis du tenker på sist gang du var involvert i en truende situasjon eller en voldsepisode ved skolen, i hvilken grad fikk du tilstrekkelig hjelp til å håndtere situasjonen der og da?

Av de respondentene som har opplevd vold, trusler eller trakassering svarte respondentene på hvem de fikk hjelp av til å bearbeide eller håndtere situasjonen. 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 80.9 % oppgir å ha mottatt hjelp fra kolleger. Videre fremgår det at 38.2 % fikk støtte fra skoleledelsen.

To av spørsmålene i undersøkelsen omhandlet 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 50.7% av respondentene at de opplevde å få tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant (alternativene "i stor grad" og "i noen grad" sammenlagt). 46.2 % av de ansatte rapporterte at de fikk hjelp "i mindre grad" eller i "ingen grad".

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

Undersøkelsen viser at 26.1 % av respondentene mente at de hadde behov for opplæring i stor grad, mens 40.5 % ga uttrykk for at de i noen grad hadde behov for opplæring. 22.3 % oppga at de i mindre grad hadde behov for opplæring, mens 9.1 % opplyser at de ikke har behov for opplæring.

Revisjonen spurte også om respondentene hadde fått tilstrekkelig opplæring i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering. Til dette svarte 22.6% ja, 48.3% svarte delvis, mens 27,2% 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 (31.2 %) at dette gjennomføres. 58.9 % svarer nei og 9.9 % svarer at de ikke vet om dette gjøres.

På spørsmål om i hvilken grad respondentene opplevde at det er kultur for å snakke om det å bli utsatt for vold, trusler eller trakassering ved den skolen de arbeidet på, svarte 38.9 % at det i stor grad var kultur for dette. 44.2 % svarte at det i noen grad var kultur for å snakke om dette. Videre viser dataene at 11 % mener det i mindre grad finnes en slik kultur, og 3 % opplever ikke at det er kultur for å snakke om vold, trusler eller trakassering. 2.6 % svarte «vet ikke» på dette spørsmålet.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til påstanden: "Ansatte blir som oftest stående alene med ansvaret for å håndtere situasjoner der elever utøver vold ved skolen der jeg jobber." Totalt 50.9 % av respondentene var enige i påstanden, enten helt (13.2 %) eller delvis (37.7 %). 44.1 % var uenige, hvorav 21.1 % delvis uenige og 23 % helt uenige. 4.9 % svarte "vet ikke".

Respondentene ble spurt om de har tilgang til et faglig støtteapparat som kan hjelpe til med elever som viser voldelig, truende eller utagerende atferd på skolen, samt hvordan de opplever at dette fungerer. Av respondentene svarer 50.4 % at deres skole har et støtteapparat. Kvaliteten på dette varierer imidlertid: 9.5 % mener det fungerer godt, 29.5 % mener det fungerer noenlunde greit, mens 11.4 % opplever

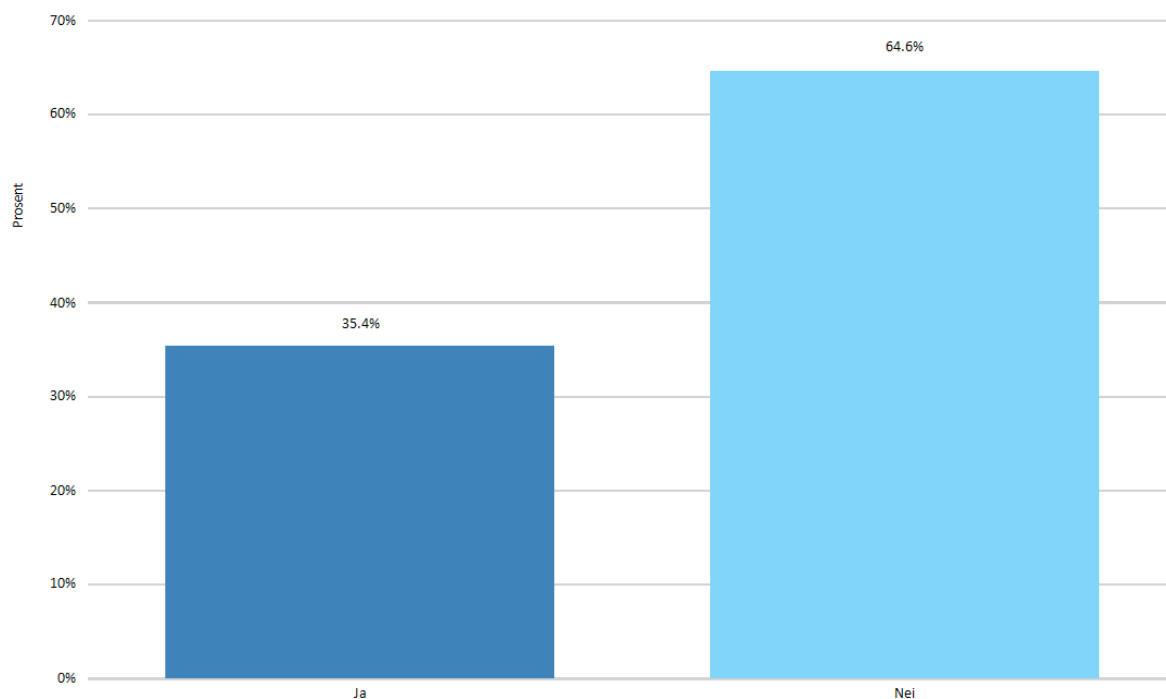
at det ikke fungerer tilfredsstillende. Videre svarer 26.1% at det ikke finnes et støtteapparat på deres skole, mens 23.5% svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.

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 følgende:

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

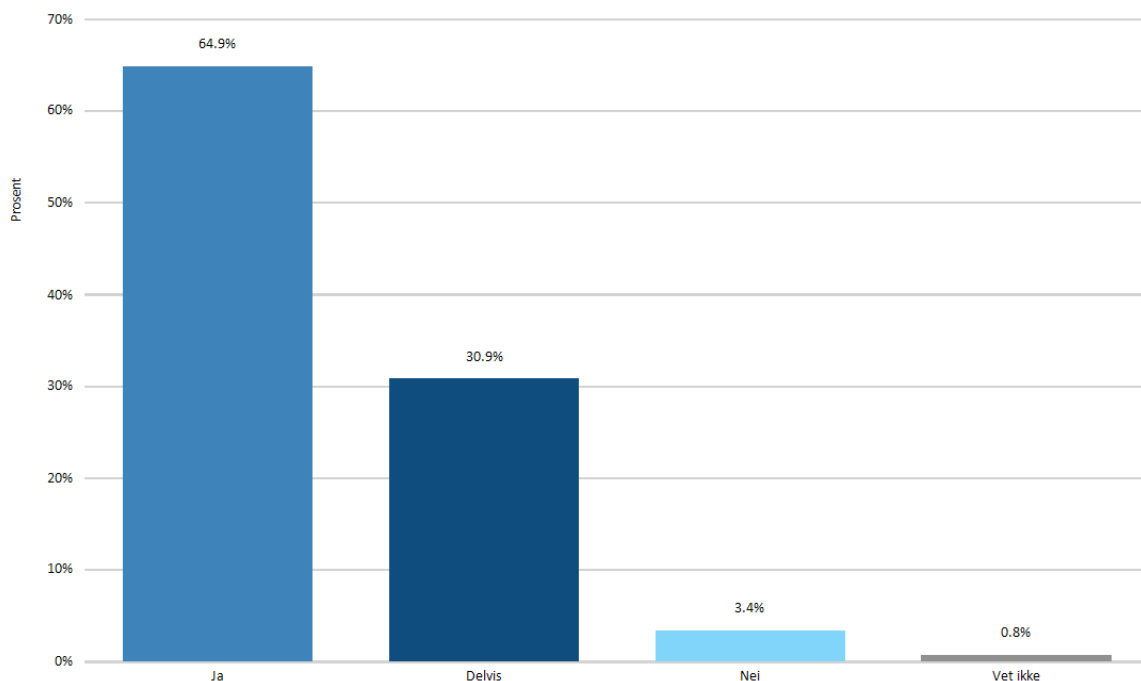
I spørreundersøkelsen fremkom det at under halvparten (35.4%) kjente til denne lovparagrafen fra før (figur 5).



Figur 4 Kjente du fra før til straffelovens bestemmelse i § 265 om særskilt vern for enkelte yrkesgrupper?

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

Et klart flertall av respondentene oppgir at de vet hvordan man skal gå frem for å varsle eller rapportere om vold, trusler eller trakassering. 64.9 % svarer at de har denne kunnskapen, mens 30.9 % oppgir at de delvis har slik kunnskap. 3.4 % svarer nei på dette spørsmålet.



Figur 5 Kjenner du til hvordan du skal varsle og/eller rapportere vold, trusler eller trakassering?

4.3 Konklusjon

Spørreundersøkelsen viser at en betydelig andel ansatte i grunnskolen i Halden kommune har vært utsatt for vold, trusler eller trakassering i løpet av det siste året. Blant de 265 respondentene svarte tre av fem respondenter at de har vært utsatt for dette en eller flere ganger. 18,9 % har vært utsatt for dette 2–4 ganger, mens 26,9 % svarte at det har skjedd fem ganger eller mer. I tillegg svarte 43 % av respondentene at de har måttet gripe inn fysisk i voldsepisoder eller farlige situasjoner mellom elever to ganger eller mer i løpet av de siste 12 månedene.

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

Politiet i Halden bekrefter at vold og trusler blant barn og unge ikke er mer utbredt enn i nabokommunene, men peker på at grenseoverskridende atferd nå observeres tidligere, blant annet i ungdomsskolen. Politiet understreker at utfordringene ofte er knyttet til enkeltelever, og ikke til bestemte skoler, og peker på at sosial bakgrunn og lav foreldreinvolvering kan være viktige faktorer. Politiet anbefaler at skolene forsøker å løse konflikter selv i første omgang, og mener mobilforbud på skolene har hatt en positiv virkning.

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

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

5 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, unnlater 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 arbeid⁶ 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 risikovurderinger. 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 virksomheten⁸, 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 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.
- Sørge for at ansatte som blir utsatt for vold og trusler får nødvendig oppfølging i etterkant av hendelser.
 - 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.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Internkontroll

HMS-arbeidet til Halden kommune

På HMS-området har Halden kommune utarbeidet flere overordnede HMS-dokumenter som en del av kommunens internkontrollsystem. Dokumentene gir en samlet fremstilling av hvordan Halden kommunes internkontrollsystem er organisert på et overordnet nivå. Innholdet omfatter blant annet rutiner for håndtering av HMS-avvik og forbedringsområder, bruk av handlingsplaner, gjennomføring av risikovurderinger og vernerunder, samt opplæringskrav og rollefordeling/myndighet i HMS-arbeidet. Dokumentene er utarbeidet både for ansatte og ledere i tråd med gjeldende regelverk.

Formålet med HMS- dokumentene er hovedsakelig å:

- bidra til et helsefremmende og sikkert arbeidsmiljø.
- sikre etterlevelse av lovpålagte krav til HMS-arbeid.
- styrke systematikken i oppfølging, dokumentasjon og forbedring av arbeidsmiljøet.
- klargjøre ansvar og roller for HMS internt i organisasjonen.
- støtte opplæring og bevisstgjøring blant ansatte og ledelse.

Dokumentene er utarbeidet med grunnlag i følgende kilder:

- Arbeidsmiljøloven
- Internkontrollforskriften
- Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning
- Arbeidstilsynet.no – spesielt sidene om internkontroll, roller i HMS-arbeidet og krav til opplæring

Halden kommune har videre utarbeidet dokumenter som beskriver kommunens forbyggende innsats og håndtering av kjente risikoforhold, og ulike utfordringer kommunalt ansatte kan stå ovenfor. Følgende kjente risikoer/farer er nevnt i dokumentene:

- Instruks ved alvorlige hendelser
- Handlingsplan ved dødsfall, sykdom og ulykker i skolene
- Rutine for å melde skader og ulykker
- Rutine for vold og trusler
- Oversikt og plan for opplæring og behov for opplæring i håndtering av vold og trusler i skolen
- Kurs i vold og trusler Halden kommune

Direktøren for undervisning og oppvekst bekrefter at det foreligger skriftlige mål for helse, miljø og sikkerhet for grunnskolene. Dette er i form av overordnede rutiner på området som retter seg mot ledere ved skolene, samt et HMS-årshjul som beskriver oppgavene som skal gjennomføres i løpet av året. Alle skoler skal levere en HMS-årsrapport og alle skolene har levert og fått godkjent sine årsrapporter ved siste rapportering. Arbeid med HMS foregår også i Hovedarbeidsmiljøutvalget (HAMU) og arbeidsmiljøutvalget på kommunalområde undervisning og oppvekst, fortalte direktøren. Direktøren bekreftet også at det foreligger en skriftliggjort oversikt over skolens organisasjon, og over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt med sikte på helse, miljø og sikkerhet på skolen.

Hovedarbeidsmiljøutvalget (HAMU) har som hovedoppgave å påse at arbeidsgiver utøver et systematisk, forebyggende og målrettet HMS-arbeid (helse, miljø og sikkerhet) på tvers av hele kommuneorganisasjonen. Utvalget skal behandle arbeidsmiljøsaker på et overordnet nivå og ta stilling til saker av prinsipiell og generell karakter som gjelder hele eller store deler av kommunen.

Utvalgene har ansvar for å sette mål, delta i planlegging og fastsette prioriterte innsatsområder knyttet til sitt område. Det er også utvalgets oppgave å følge utviklingen i arbeidsmiljøet og behandle saker som påvirker arbeidshverdagen til de ansatte innad kommuneområdet.

Virksomhetens organisering av arbeidsmiljøarbeidet

Revisjonen har fått oversendt og gjennomgått dokumentet: «*HMS-arbeid - oversikt over organisering, ansvar og myndighet*». Dokumentet beskriver hvordan HMS-arbeidet i Halden kommune er organisert, og fordeler ansvar og myndighet på ulike nivåer. Arbeidsgiver har hovedansvaret for et forsvarlig arbeidsmiljø i tråd med lov og forskrift, og skal sikre systematisk HMS-arbeid gjennom opplæring og samarbeid med ansatte og verneombud.

Kommunen er delt i tre myndighetsnivåer: kommunedirektør, enhetsledere og øvrige ledere. Kommunedirektøren har det overordnede ansvaret, men deler av myndigheten er delegert. Enhetsledere og avdelingsledere følger opp HMS lokalt.

Arbeidsmiljøutvalget (AMU) skal medvirke i planleggingen av HMS og overvåke arbeidsmiljøet. Verneombud og tillitsvalgte er bindeledd mellom ansatte og ledelse, og spiller en viktig rolle i HMS-arbeidet. HR gir faglig støtte og har ansvar for opplæring og rutiner, mens bedriftshelsetjenesten bistår med forebyggende rådgivning. Lokale HMS-planer skal vise til konkrete ansvarsområder og aktiviteter.

Revisjonen har fått oversendt dokumentet «*Handlingsplan for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø*». Handlingsplanen beskriver hvordan kommunen jobber for å sikre et trygt miljø for barn og ansatte, med særlig vekt på forebygging og håndtering av vold og trusler. Dokumentet viser til både overordnede føringer og konkrete tiltak for internkontroll i skoler og barnehager, med byens skoler som utgangspunkt for forbedringsarbeidet.

Det fremkommer av intervjuer og oversendt dokumentasjon at de utvalgte skolene har et HMS-utvalg, som består av representanter for både arbeidsgiver og arbeidstakere på skolene. Ifølge årshjulet skal utvalget møtes jevnlig gjennom året for å drøfte saker knyttet til helse, miljø og sikkerhet.

Systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen

Revisjonen har også gjennomgått dokumentet «*Kommunedirektørens internkontroll*» som beskriver hvordan Halden kommune sikrer lovpålagt og kvalitetsmessig forsvarlig drift. For skolesektoren betyr dette at kommunalsjef for skole og rektorer har ansvar for å følge opp internkontrollen systematisk og strukturert. Internkontrollen skal hjelpe skolene med å identifisere risiko, gjennomføre tiltak – for eksempel mot vold og trusler – og jevnlig følge opp at rutiner fungerer som forutsatt. Rektorer må integrere internkontrollen i den daglige driften, dokumentere og evaluere tiltak, og bruke kontrollen som et verktøy for læring og forbedring. Det skal være tydelige rutiner og systematisk oppfølging, slik at skolemiljøet er trygt og i tråd med både lovkrav og kommunens standarder.

I forkant av en vernerunde har også kommune administrasjonen utarbeidet følgende dokument: «*Vernerunde / HMS-kartlegging generell sjekkliste*». Det fremgår av dokumentet at formålet er å legge til rette for at det blir enklere å komme med innspill før eller under vernerunden. Både leder og verneombud har ansvar for å innhente synspunkter, erfaringer og behov fra de ansatte.

Det er også utarbeidet lokale rutiner og prosedyrer tilpasset for den enkelte skolen i kommunen. Revisjonen har fått oversendt og har gjennomgått internkontrolldokumentene for Risum ungdomsskole og Os barneskole. De mest sentrale dokumentene er:

- Beredskapsplan Os skole/Risum ungdomsskole

- Rutine for vold og trusler mot ansatte, HMS-årshjul
- Plan for utviklingsarbeid trygt og godt skolemiljø
- Risikovurdering for vold og trusler

Beredskapsplanene for Os skole og Risum ungdomsskole beskriver ansvar, varsling og tiltak ved ulike kriser som brann, vold, savnede elever, strømbrudd og atomberedskap. Begge skolene har klare rutiner for evakuering, pressehåndtering og førstehjelp, samt definerte roller i beredskapsgrupper. Os skole har i tillegg et eget HMS-årshjul som systematiserer aktiviteter som risikovurderinger, vernerunder, medarbeiderundersøkelser og oppfølging av avvik. Planene legger vekt på forebygging, tydelig kommunikasjon og trygg håndtering av krisesituasjoner.

Rektor ved Os skole fortalte at det er mange rutiner på HMS-området, både på kommunalt nivå og enhetsnivå. Det finnes stillingsinstrukser, arbeidsinstrukser, og oversikt over ulike ansvarsområder. Videre forteller rektor at skolen jobber ut fra kommunens overordnede mål for HMS-arbeidet. Årshjul, rutiner og ansvarsfordeling for HMS er skriftliggjort og følges opp i HMS-utvalget. Videre forteller rektor at det finnes organisasjonskart, og et årshjul med klare punkter på hva som skal gjennomføres i løpet av året for eksempler medarbeiderundersøkelser, vernerunder. Rektor er ansvarlig for arbeidet, mens verneombudet har et spesielt ansvar for å følge opp skolens HMS-arbeid, samtidig som at alle ansatte skal medvirke.

Rektor ved Risum ungdomsskole svarte også bekreftende på at de har skriftliggjorte mål for helse, miljø og sikkerhet og rutiner på HMS området. I tillegg delegerer hun HMS relaterte oppgaver til sine ansatte. Videre forteller rektor at verneombudet også er involvert i alt som har med HMS å gjøre på ungdomsskolen. Fagforeningene er også involverte i deler av dette arbeidet, som kan være relevant. Temaet HMS blir også drøftet i medbestemmelsesmøter hvor både verneombud og fagforeninger deltar.

5.2.2 Systemer for gjennomføring av risikovurderinger

Gjennomføring av risikovurderinger

Halden kommune har utarbeidet flere dokumenter knyttet til risikoanalyser innen kommunalområdet skole og oppvekst. Det finnes både overordnede dokumenter og verktøy som gjelder for kommunen som helhet, for kommunalområdet skole og oppvekst, samt dokumenter og verktøy som er tilpasset den enkelte skole. Revisjonens kontroll viser at begge de reviderte skolene har lokale rutiner for risikovurdering, samt egne risikovurderingsskjemaer for vold og trusler rettet både mot elever og ansatte.

Revisjonen har i denne sammenheng gjennomgått tre sentrale dokumenter:

- Mal for risikovurdering HMS Halden kommune,
- Mal for risikovurdering av sårbare barn og unge og
- Mal for risikovurdering av uteområde.

Disse dokumentene er utarbeidet for å sikre systematisk risikovurdering av ulike deler av kommunens virksomhet. Formålet er å forebygge uønskede hendelser og fremme trygghet. Malen for risikovurdering HMS er et verktøy for å identifisere og vurdere risiko i arbeidsmiljøet. Den inngår som en del av kommunens internkontrollsystem og skal bidra til at farer knyttet til helse, miljø og sikkerhet blir oppdaget og håndtert på en strukturert måte, i samsvar med kravene i arbeidsmiljøloven.

Malen for risikovurdering av sårbare barn og unge er laget for ansatte i barnehage og skole og er rettet mot barn og unge i risikoutsatte situasjoner. Den brukes til å fange opp slike situasjoner gjennom faglige refleksjoner og en sjekkliste over individuelle, sosiale og miljømessige forhold. Målet er å legge til rette for tidlig innsats og et godt tverrfaglig samarbeid med familie og foresatte.

Malen for risikovurdering av uteområde skal bidra til å kartlegge elevenes trygghet og trivsel på skolens uteområder. Resultatene fra denne kartleggingen danner grunnlag for dialog med skoleledelsen og for planlegging av tilsyn og tiltak i friminuttene og på SFO. Samlet sett skal disse dokumentene bidra til et helhetlig og forebyggende arbeid innenfor HMS og skolemiljø, og understøtte kommunens ansvar for trygghet, inkludering og kvalitet i tjenestene.

Begge skolene som inngår i revisjonen, Os barneskole og Risum ungdomsskole, har utarbeidet egne lokale rutiner for håndtering av vold og trusler. Hver skole har utarbeidet

- Risikovurdering for vold og trusler
- Rutine for vold og trusler mot ansatte

Disse kommer i tillegg til overordnede rutiner i Halden kommune og er tilpasset den enkelte skole.

Formålet med rutinene er å forebygge og håndtere vold og trusler gjennom systematisk risikovurdering, opplæring og klare prosedyrer for varsling, oppfølging og dokumentering. Rutinene inneholder beskrivelser av ansvar, hva som skal gjøres før, under og etter en hendelse, og hvilke tiltak som skal iverksettes for å sikre trygghet og læringsmiljø. Det legges stor vekt på forebygging gjennom opplæring, kompetanseheving og praktisk trening i håndtering av voldssituasjoner. Skolen legger også vekt på ivaretagelse og oppfølging av ansatte som utsettes for vold eller trusler, både umiddelbart og over tid. Rektor ved Risum ungdomsskole mener at skolen har gode rutiner på området, og at skolen gjennomgår avviksrapportering, hva et avvik er, hvordan ansatte skal finne frem når de skal registrere avvik og hva som skjer med et avvik (om det blir lukket, avvist eller settes inn tiltak for oppfølging).

Rektor ved Risum ungdomsskole forteller at skolen gjennomfører risikovurderinger etter behov, blant annet i forbindelse med organisering av arbeid og arbeidsmiljø. Det legges vekt på å planlegge timeplaner på en måte som begrenser unødvendig forflytning for elever, og elever med særskilte behov plasseres i klasserom nær trapp eller i rom med tilknyttede grupperom. Rektor viser til at skolens ansatte er fagpersoner med relevant kompetanse, og at ledelsen arbeider aktivt med å sette sammen velfungerende team og trinn til det beste for både elever og ansatte.

Videre opplyser rektor at enkelte klasserom har tilhørende grupperom, som kan fungere som et tiltak for elever med behov for skjerming. Bygningens utforming gir begrensede muligheter for strukturelle endringer, men det tas bevisste valg i fordelingen av rom og elevgrupper. Rektor understreker også at ansatte som kommer godt overens får dele felles kontor. Når det gjelder bemanning og kompetanse, opplyser rektor at skolen følger lærenormen og kun har ansatte med profesjonsutdanning. Dette inkluderer både lærere med lærerutdanning, vernepleiere og ansatte med fagbrev. Skolen har i tillegg en god grunnbemanning av miljøpersonale.

Rektor ved Os skole opplyser at risikovurdering av vold og trusler i hovedsak har blitt gjennomført på trinn- og teamnivå i samarbeid med ledelsen. Hun viser til at det har vært få alvorlige hendelser ved skolen. Videre informerer rektor at HMS-utvalget har besluttet at personalet fremover skal arbeide systematisk med temaer fra en ny veileder om vold og trusler, samt programmet «En bra dag på jobb» fra Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI). Dette arbeidet er lagt inn i skolens årshjul for å sikre kontinuitet og forankring i personalgruppen.

Den oversendte dokumentasjonen viser at både Os barneskole og Risum ungdomsskole har gjennomført risikovurderinger knyttet til vold og trusler mot ansatte. Disse omhandler tilstrekkelig opplæring om vold og trusler, ansattes kompetanse på området, samt risikoen for at ansatte kan bli utsatt for slike hendelser. I tillegg har skolene vurdert andre HMS-relaterte risikofaktorer. Risikoanalysene inneholder

en oversikt over identifiserte risikoelementer, en kort beskrivelse av hver risiko, bakenforliggende årsaker, foreslåtte tiltak, vurdering av sannsynlighet og konsekvens, hvem som står ansvarlig for oppfølging, plan for oppfølging, og til slutt en vurdering av behovet for evaluering.

Informasjon til ansatte om risikofaktorer og varslingsrutiner

I henhold til dokumentet: Årshjul for risikovurdering og opplæring i håndtering av vold og trusler i skolen er målet med dette dokumentet å sikre at ansatte er forberedt på å møte slike situasjoner, og at arbeidet med forebygging og oppfølging skjer kontinuerlig gjennom skole året. Arbeidet starter med en vurdering tidlig på høsten av behovet for opplæring, der skolene oppdaterer en oversikt over hvem som har fått opplæring, og hvem som har behov. På høsten tilbys kurs i håndtering av vold og trusler, og gjennom året er det tilgang til digitale kurs som kan brukes ved behov. I februar utarbeides det HMS-rapport med handlingsplan, som beskriver avvik, mangler og forbedringsområder. Ved behov kan skolene også få støtte og opplæring fra bedriftshelsetjenesten (BHT – Avonova). Videre fremkommer det av årshjulet at vold og trusler et fast tema i det årlige grunnkurset i HMS. Det gjennomføres også spørreundersøkelser for å kartlegge behov for kurs og støtte. Det fremgår at avvik knyttet til vold og trusler skal tas jevnlig opp i møter mellom hovedtillitsvalgte og skoleadministrasjonen. Årshjulet skal bidra til oversikt over arbeidet og at skolene skal arbeide systematisk, målrettet og forebyggende med vold og trusler som en del av det overordnede HMS-arbeidet.

Skoleledelsen oppfordrer ansatte til å være gode på å skrive avvik, slik at det er tydelig kommunisert fra ledelsen at det er viktig med rapportering av slike hendelser. I forbindelse med skolens arbeid med NAV sin satsing: «En god dag på jobb», er det også satt inn et punkt i handlingsplanen om at de ansatte skal melde avvik dersom de blir utsatt for vold eller trusler.

Direktøren for undervisning og oppvekst opplyser at risikovurderinger, vernerunder og HMS-kartlegginger skal gjennomføres etter behov, og at vurderingene bør være dynamiske og tilpasset den enkelte skole. Risikovurderingene gjennomføres både lokalt og på overordnet nivå. På overordnet nivå gjelder dette blant annet økonomiske forhold og oppfølging av avvik, eksempelvis gjennom resultater fra halvårslige samlinger.

Direktøren opplyser om at en betydelig andel av avvikene som meldes inn gjelder vold og trusler. Direktøren påpeker at vold og trusler ikke bare er noe ansatte utsettes for, men også situasjoner der ansatte må ta aktivt ansvar for å redusere risiko, blant annet gjennom «deeskalering».¹⁰ Det behandles også halvårslige rapporter i politiske organer, noe direktøren mener bidrar til at det politiske nivået er godt informert. Det trekkes frem at det er rom for ytterligere forebygging og risikovurdering i tiden fremover.

Direktøren opplyser at kommunen benytter avvikssystemet Samsvar, og at det er utarbeidet både digital opplæring i hvordan avvik skal meldes og en instruks for håndtering av alvorlige hendelser. Det gjennomføres månedlige sektorvise møter med hovedtillitsvalgte, hvor rapporter fra avvikssystemet gjennomgås som et ledd i oppfølging og læring. Rektor ved Os skole fortalte at skolen har jobbet systematisk med dette over flere år, og at rutinene er godt kjent blant de ansatte. Disse repeteres jevnlig, både i august og januar, og skolen melder også testavvik for å sikre at systemet fungerer. Nyansatte får opplæring i rutiner for avviksrapportering som en del av introduksjonen.

Ledelsen oppfordrer ansatte til å melde fra om hendelser, og da særlig vold og trusler. Dette er også et punkt i skolens handlingsplan knyttet til STAMI-programmet «En bra dag på jobb». Sosiallæreren ved

¹⁰ Deeskalering betyr å roe ned eller dempe en situasjon som er i ferd med å bli eller allerede er anspent, truende eller voldelig.

Risum skole forklarte at ansatte ofte håndterer hendelser godt i det daglige, men ikke nødvendigvis melder fra i form av avvik. Det er særlig verbale angrep som bør meldes, men som heller blir dokumentert istedenfor. Det gis opplæring i avvik to ganger i året.

Tillitsvalgt ved Risum bekreftet at prosedyrene er godt kjent, men påpekte samtidig en risiko for underrapportering. Det er ikke alltid situasjoner oppleves alvorlige nok til å meldes, særlig når det gjelder elever i utvikling. Samtidig understrekes viktigheten av å rapportere, da det er nødvendig for å synliggjøre utfordringer overfor politikerne.

5.2.3 Tiltak og oppfølging etter risikovurderinger

Skriftlige rutiner, planer og tiltak

Halden kommune har flere skriftlige rutiner og planer for å forebygge volds- og trusselsituasjoner.

I «Rutine ved vold og trusler datert 30.10.2024» har kommunen definert ulike varianter av vold og trusler:

- Vold og trusler om vold: «Hendelser hvor arbeidstakere blir fysisk eller verbalt angrepet, og som innebærer en åpenlys eller antydningstrussel mot deres sikkerhet, helse eller velvære.»
- Vold: «Enhver handling som har til hensikt å føre til fysisk eller psykisk skade på person. Det inkluderer også hendelser der den som skader en annen person, ikke er klar over eller vurderer konsekvensene av handlingen sin – for eksempel på grunn av rus, psykisk/somatisk sykdom, mental og emosjonell tilstand eller liknende. Vold kan også være når arbeidstakere er vitne til utagerende handlinger hvor det gjøres alvorlig skadeverk på inventar og bygning.»
- Psykisk vold: «Kan uttrykkes både verbalt og gjennom kroppsspråk. Formålet er å skape psykisk ubehag, frykt, engstelse eller usikkerhet.»
- Fysisk vold: «Gir primært skade på legemet, f.eks. slag, spark, skaling, dytting, holdning, lugging, kloring, biting, kasting av gjenstander osv.»
- Seksuell vold: «Uønsket seksuell oppmerksomhet som kan gi både fysisk og psykisk skade.»
- Trusler: Verbalt angrep eller handling som tar sikte på å skremme eller skade en person. Dette kan skje gjennom direktekontakt, pr. telefon på arbeid eller privat, SMS/epost eller andre elektroniske medier.

Avslutningsvis i begrepsdefinisjonen understrekes det at det kan variere hva den enkelte ansatte opplever som belastende. Det påpekes derfor at individuell opplevelse må tas i betraktning i oppfølgingen etter en hendelse.

Den videre rutinebeskrivelsen omhandler hvordan Halden kommune skal forebygge og håndtere vold og trusler mot ansatte, med særlig vekt på utsatte tjenester som helse, omsorg, oppvekst og NAV. Arbeidsgiver har det overordnede ansvaret for å sikre trygge arbeidsforhold, blant annet gjennom risikovurderinger, opplæring og iverksetting av nødvendige tiltak.

Ledere har ansvar for å følge opp hendelser, gi støtte til berørte ansatte og sikre at avvik meldes i tråd med gjeldende rutiner. Ansatte har plikt til å rapportere vold og trusler, samt følge fastsatte prosedyrer. Ved akutte hendelser skal sikkerheten ivaretas først, deretter skal nærmeste leder varsles, og eventuelt politi eller helsepersonell kontaktes. I etterkant skal det gis nødvendig støtte og veiledning, og hendelsen skal evalueres med formål om læring og forbedring. Alle hendelser skal registreres i kommunens avvikssystem, og ansatte skal tilbys opplæring i forebygging og konflikthåndtering.

Rutinen er forankret i arbeidsmiljøloven §§ 2-1 og 3-1, som stiller krav til at arbeidsgiver skal sørge for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og iverksette systematiske tiltak for å forebygge skade og helsefare. Det vises videre til kapittel 23A i forskrift om utførelse av arbeid, som stiller krav til risikovurdering og tiltak

ved fare for vold og trusler. Forskriften konkretiserer hvilke risikofaktorer som skal vurderes, og hvordan tiltak skal tilpasses den enkelte arbeidsplass. Rutinen viser også til krav om registrering og oppfølging av avvik, og støttes av internkontrollforskriften, som forutsetter dokumentert systematikk i HMS-arbeidet.

Både Os skole og Risum ungdomsskole har etablert lokale rutiner og planer for å ivareta helse, miljø og sikkerhet (HMS) i skolens drift. Begge skolene benytter årshjul som verktøy for planlegging og oppfølging av HMS-relaterte tiltak gjennom året. Årshjulene omfatter blant annet aktiviteter som risikoanalyser, vernerunder, internkontroll, sykefraværsoppfølging samt revisjon og evaluering av rutiner og beredskapsplaner.

Begge skolene har iverksatt tiltak for å sikre et trygt og inkluderende skolemiljø i tråd med opplæringsloven. Os skole benytter LP-modellen (Læringsmiljø og pedagogisk analyse) som metode for å analysere og utvikle læringsmiljøet. Skolen gjennomfører også regelmessige elevundersøkelser som omhandler trivsel, tilhørighet og erfaringer med mobbing eller utestengelse. Resultatene fra undersøkelsene benyttes i skolens videre arbeid.

Ved begge skolene foreligger det skolereglement som beskriver forventet elevatferd og hvilke reaksjoner som kan benyttes ved brudd på reglementet. Det er etablert strukturer for elevmedvirkning, blant annet gjennom elevråd og involvering i utvikling av skolemiljøtiltak. Skolene har rutiner for oppfølging av bekymringer fra elever, foresatte eller ansatte, og det er prosedyrer for å håndtere slike meldinger.

Rektor ved Os skole opplyste at skolen har en rekke dokumenterte styringsverktøy og retningslinjer for skolens HMS-arbeid. Dette omfatter blant annet stillings- og arbeidsinstrukser, oversikter over ansvarsområder, samt en fast struktur for HMS-utvalget. Det ble videre fortalt at skolen benytter kommunens mål for HMS som utgangspunkt, og at både årshjul og rutiner er skriftliggjort og følges opp systematisk. Revisjonen har fått oversendt disse dokumentene. Rektor ved Os fremhevet at rutinene finnes både på kommunalt nivå, og på enhetsnivå, og at de ansatte er kjent med disse. Oversikten over hvem som har ansvar for ulike oppgaver står tydelig beskrevet.

Direktøren opplyste at informasjonsflyten mellom ledelse og ansatte skjer gjennom ukentlige personalmøter, og at det benyttes digitale verktøy som «Microsoft Teams» for kommunikasjon og dokumentdeling. Ansatte kvitterer på at de har lest og gjort seg kjent med ny eller oppdatert informasjon, som for eksempel endringer i regelverk eller tiltak. Ledelsen deltar etter behov i teammøter, SFO-møter og andre relevante fora.

Ved Risum ungdomsskole ble det i samtale med sosiallærer også opplyst at det er etablert skriftlige oversikter over roller og ansvar, blant annet i form av stillingsinstrukser og definering av funksjoner knyttet til HMS, rektor og assisterende rektor. Sosiallæreren ga revisjonen det inntrykket at skolens system er tydelig og tilgjengelig for de ansatte, og at det bidrar til forutsigbarhet i håndtering av uønskede hendelser.

SFO-leder ved Os skole opplyste at SFO er innlemmet i skolens samlede planer, men at det ikke foreligger en egen, separat plan for SFO. Det ble samtidig vist til at skolens beredskapsplan gir tydelig veiledning om fordeling av ansvar i ulike situasjoner, og at den ansatte opplever å vite hvem man skal kontakte dersom en hendelse skulle oppstå.

Os skole har etablert faste tidspunkter i sitt årshjul for skoleåret 2024/2025 for gjennomføring av risikovurderinger. Årshjulet viser at det jevnlig gjennom året settes av tid til systematisk vurdering av risiko, som tilsier at skolen dermed har en fastsatt rutine som sikrer at risikovurderinger utføres regelmessig. Tilsvarende rutine har ikke revisjonen mottatt fra Risum ungdomsskole.

Tiltak etter risikovurderinger

Halden kommune har etablert rutiner som legger til grunn for at tiltak mot vold og trusler i skolen skal iverksettes på bakgrunn av risikovurderingene som er gjennomført ved den enkelte skolen.

Dette fremgår av kommunens «*Handlingsplan for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø*» og dokumentet «*Oversikt og plan for opplæring i håndtering av vold og trusler i skolen*».

Skolene skal gjennomføre kartlegginger av arbeidssituasjoner hvor ansatte kan for eksempel ha vært utsatt for vold eller trusler. Risikovurderingene skal ta hensyn til forhold som bemanning, organisering, kompetanse, arbeidstid, og fysiske forhold. På bakgrunn av vurderingene skal det utarbeides handlingsplaner med konkrete tiltak. Tiltakene skal ha som formål å redusere risiko, håndtere hendelser og sikre oppfølging av en hendelse i etterkant.

Eksempler på tiltak som iverksettes inkluderer opplæringstilbud tilpasset risikoforholdene ved den enkelte skole. Halden kommune har fastsatt at alle ansatte i skolen skal gjennomføre en årlig opplæringspakke innen håndtering av vold og trusler, som inkluderer e-læring, refleksjonsoppgaver og praktiske øvelser. Innholdet i opplæringen skal tilpasses de utfordringene som er identifisert i skolens risikovurderinger. Kommunens handlingsplan understreker at tiltak som iverksettes skal vurderes for effekt og at planer skal oppdateres ved behov.

Revisjonen har fått oversendt kursmateriale utarbeidet av Ole Greger Lillevik: "*Tiltak mot vold og aggresjon i skolen*". Dette materialet har blitt benyttet for forståelsen av vold, aggresjon og mulige tiltak. Materialet beskriver blant annet prinsipper for å forstå at utagerende atferd ofte handler om at personen føler seg hjelpeløs, og å vite at det finnes ulike typer vold som må håndteres på forskjellige måter og refleksjoner rundt tiltak.

Ved Os skole opplyser rektor at arbeidet med risikovurderinger og tiltak knyttet til vold og trusler er innarbeidet i kommunens mal for HMS-risikovurdering. Det er utarbeidet en omfattende Excel-basert løsning hvor personalet kan gå inn og lese om ulike HMS-områder, inkludert vold og trusler. Dette verktøyet ble tatt i bruk våren 2024. Arbeidet lagres og er tilgjengelig for ansatte i «Teams», og temaet tas jevnlig opp i personalmøter. Det gjennomføres også ukentlige møter med både lærere og miljøarbeidere.

Følge opp og evaluere tiltak

Rektor ved Os skole opplyser at skoleledelsen har ansvar for å følge opp tiltakene og at dette skjer i samarbeid med verneombudet. Tillitsvalgt ved Os skole gir uttrykk for at tiltak følges opp, men at det ikke alltid settes av nok tid til systematisk evaluering. Tillitsvalgt peker på at dersom tiltak fungerer, blir det kanskje heller ikke opplevd som nødvendig å evaluere dem i detalj. Samtidig anerkjenner hun at evalueringer kan være nyttige, og foreslår at det kunne vært hensiktsmessig å gjøre evaluering til et fast punkt i skolens årshjul. Hun understreker også at mange samtaler mellom ansatte fungerer som en form for uformell evaluering, selv om det ikke nødvendigvis foregår i en organisert sammenheng.

Ved Risum ungdomsskole opplyser sosiallærer at skolen ikke har vært gode nok til å følge opp risikovurderinger med konkrete tiltak i etterkant. Sosiallærer mener det har vært mer oppmerksomhet på å vurdere risiko i ulike situasjoner, istedenfor å følge opp med evalueringer og tiltak.

Revisjonen har mottatt dokumentasjon fra både Os skole og Risum ungdomsskole, hvor det fremgår at skolene har fastsatt en fremtidig dato for evaluering av de iverksatte tiltakene, samt hvem som er ansvarlig for dette arbeidet. Revisjonen har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon som viser at evalueringene faktisk er gjennomført, eller hva som eventuelt har kommet frem i disse evalueringene.

5.2.4 Ansattes medvirkning

Arenaer for medvirkning

Ansattes muligheter for medvirkning ivaretas blant annet gjennom Arbeidsmiljøutvalg (AMU) og Hovedarbeidsmiljøutvalg (HAMU). For de to utvalgte skolene i Halden er disse utvalgene sentrale arenaer for medvirkning, der representanter deltar i systematisk arbeid med arbeidsmiljø, helse, miljø og sikkerhet (HMS). AMU fungerer som et rådgivende og kontrollerende organ, hvor ansatte kan fremme synspunkter og påvirke beslutninger som gjelder arbeidsmiljø og organisering på den enkelte skole. HAMU har et overordnet ansvar og dekker større og mer komplekse saker som berører flere virksomheter, inkludert skolene.

Ved Os skole er det etablert et HMS-utvalg som skal møtes hver fjerde uke, ifølge rutine for HMS utvalget. Dette utvalget består blant annet av skoleledelse, verneombud og tillitsvalgte, og arbeider systematisk med helse, miljø og sikkerhet, inkludert risikovurderinger og oppfølging av avvik. Utvalget gjennomfører og følger opp vernerunder.

Ifølge dokumentet «Struktur tiltak og møter» blir det gjennom «TET-møter»¹¹ ved Risum ungdomsskole, hvor PPT, barnevern, politi og helsevesen deltar, også gitt mulighet for ansatte til å medvirke i arbeid som knytter seg til det utvidede skolemiljøet. Disse arenaene gir rom for at ansatte kan ta opp bekymringer som kan påvirke både elevers og ansattes trygghet. Det fremkommer også i HMS-årshjulene til de to utvalgte skolene at det blir avholdt en rekke møter månedlig, som for eksempel: medbestemmellesmøter og fellesmøter. Basert på oversendt dokumentasjon fra Os avholdes det også medarbeidersamtaler på nyåret.

Opplæring i forebygging og håndtering av trusler og vold

Halden kommune har tilrettelagt for flere møtepunkter for å sikre at ansatte i skolen får opplæring i håndtering av vold og trusler. Opplæringen inngår som en del av kommunens overordnede HMS-arbeid. Formålet med opplæringen er å gi ansatte økt forståelse for sikkerhet og risiko, bidra til å forebygge vold og trusler, og styrke evnen til å håndtere slike situasjoner. Målet er også å etablere en felles forståelse mellom ledere og ansatte. Innholdet i opplæringen skal være basert på risikovurderinger, og inneholde både praktiske øvelser og teoretisk kunnskap.

Revisjonens gjennomgang har vist at det har vært satt av tid i starten av skoleåret (august/september) til kurs og opplæring i forebygging og håndtering av trusler og vold. Det benyttes et eget skjema for å dokumentere gjennomført opplæring og behov for ny opplæring. I tillegg har det vært gjennomført fysisk kurs i løpet av høsten, og enkelte skoler arrangerer egne temakurs, som for eksempel "kurs i trusler og vold" ved Kongeveien skole. Halden kommune har også digitale kursmoduler som kan benyttes ved behov. Vold og trusler er et fast tema i kommunens grunnkurs i HMS, som har vært arrangert årlig. I tillegg har det vært tilbydd kurs og rådgivning gjennom kommunens bedriftshelsetjeneste (*Avonova*).

Kommunens og skolenes ledere har et ansvar for å sørge for at opplæringen gjennomføres, og at ansatte får nødvendig informasjon og støtte til å gjennomføre opplæringen. Det legges særlig vekt på å gi opplæring til nyansatte, vikarer og andre som er nye på arbeidssstedet. Ved behov kan skolene bestille opplæring fra eksterne tilbydere, og kommunen benytter også veiledningsmateriell som for eksempel «En bra dag på jobb» (STAMI) og «trusler og vold på arbeidsplassen» (KS) i arbeidet med å styrke

¹¹ Tverrfaglig elev tiltak

kunnskapen på området. Basert på oversendt dokumentasjon ser revisjonen at kommunens ansatte også har deltatt på flere foredrag om temaet fra eksterne kurstilbydere.

Ansatte ved både Os skole og Risum ungdomsskole har delt sine erfaringer med oss om opplæring i forebygging og håndtering av vold og trusler. Det fremkommer at det er gjennomført ulike former for opplæring, men at innhold og omfang varierer noe mellom skolene og mellom ulike grupper ansatte.

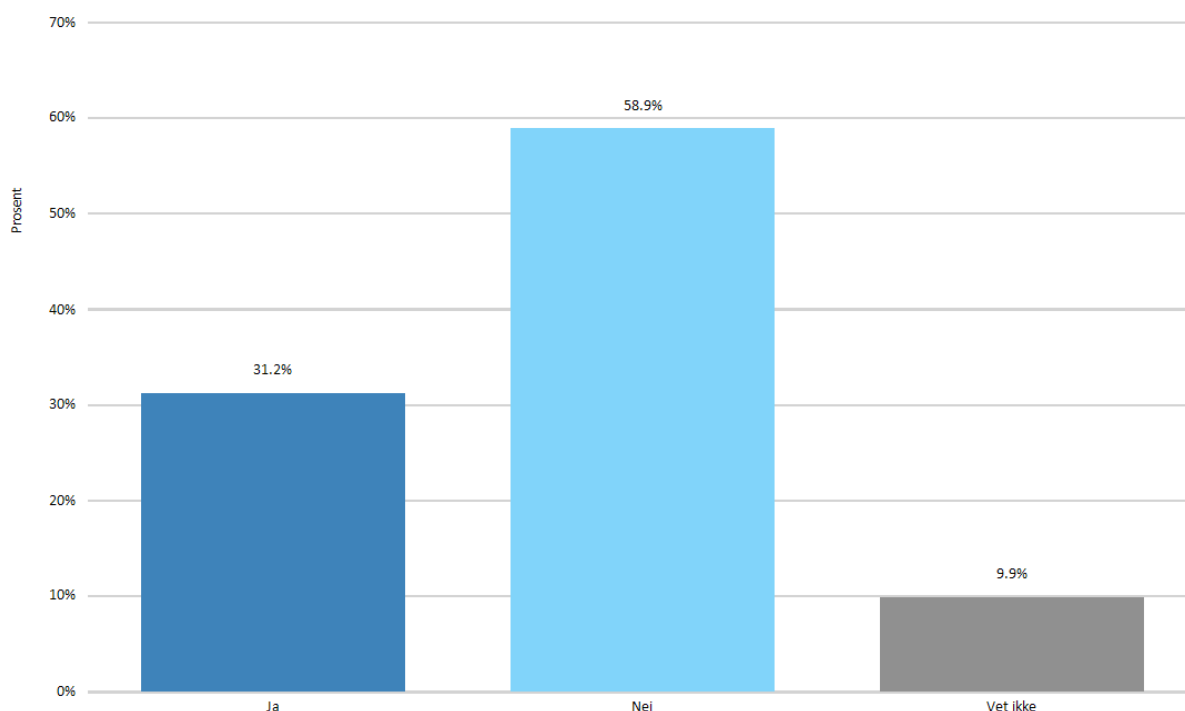
Rektor ved Os skole opplyser at både pedagogisk personale, miljøarbeidere og ansatte i skolefritidsordningen (SFO) har deltatt i opplæring om temaet vold og trusler. Det ble understreket at alle er del av samme personalgruppe, uavhengig av arbeidsområde. Det arrangeres kurs for nyansatte og for dem som har behov for repetisjon. Det ble imidlertid presisert at det ikke har vært gjennomført felles praktiske øvelser for hele personalet, men at enkelte ansatte har hatt slik opplæring tidligere. Ved behov kan rektor be kommunalavdelingen om bistand.

Tillitsvalgt ved Os skole bekreftet at ansatte har fått noe opplæring, blant annet gjennom et felles kurs. Det er også mulig for ansatte å delta på kurs utenom det som gjennomføres felles, men hun påpekte at det er krevende å finne tid til dette i en travel skolehverdag. Det er fagstaben som setter i gang opplæringstiltak, ofte i forbindelse med planleggingsdager. Tillitsvalgt mente at det per nå ikke er behov for mer omfattende opplæring, men åpner for at dette kan endre seg hvis behovet øker. Hun etterlyste mer avsatt tid til opplæring, og foreslo for eksempel at skolene kunne få tilsendt materiell som de ansatte kunne jobbe med i grupper. Når det gjelder praktiske øvelser, kunne ikke tillitsvalgt huske at dette har blitt gjennomført ved skolen, men nevnte at ansatte med særskilte erfaringer kan ha større behov for denne typen trening.

Sosiallærer ved Risum ungdomsskole fortalte at hele personalet har fått opplæring i forebygging og håndtering av vold. Opplæringen har blant annet blitt gjennomført på planleggingsdager og har hatt fokus på å identifisere og jobbe med elever som viser utfordrende atferd. Det ble gitt opplæring i «*Gregers stresskjegle*» og metoder for å roe ned situasjoner på en måte som bevarer elevens verdighet. Det er også gjennomført en form for selvforsvarskurs, hvor ansatte har øvd på håndtering av konkrete hendelser. Flere ansatte har uttrykt ønske om mer regelmessig trening, og dette er derfor lagt inn som et årlig tiltak i skolens planer.

Rektor ved Risum ungdomsskole bekreftet at hele personalet har gjennomført opplæring i denne tematikken. Det har skjedd både gjennom opplæringsvideoer og kurs i forebygging og håndtering av vold og trusler. I tillegg har innholdet fra opplæringen blitt repetert senere. Rektor opplyste også at den nye opplæringsloven er gjennomgått med de ansatte, med særlig vekt på hvilke rettigheter og plikter de har i slike situasjoner. Når det gjelder praktisk trening, sa rektor at dette øves på to ganger i året.

I spørreundersøkelsen svarer 31.2 % av respondentene at det blir gjennomført praktiske øvelser i forebygging og håndtering av vold og trusler, 58.9 % svarer at dette ikke blir gjennomført, mens 9.9 % svarer «vet ikke».



Figur 6 Blir det gjennomført praktiske øvelser i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering?

Oppfølging av ansatte etter uønskede hendelser

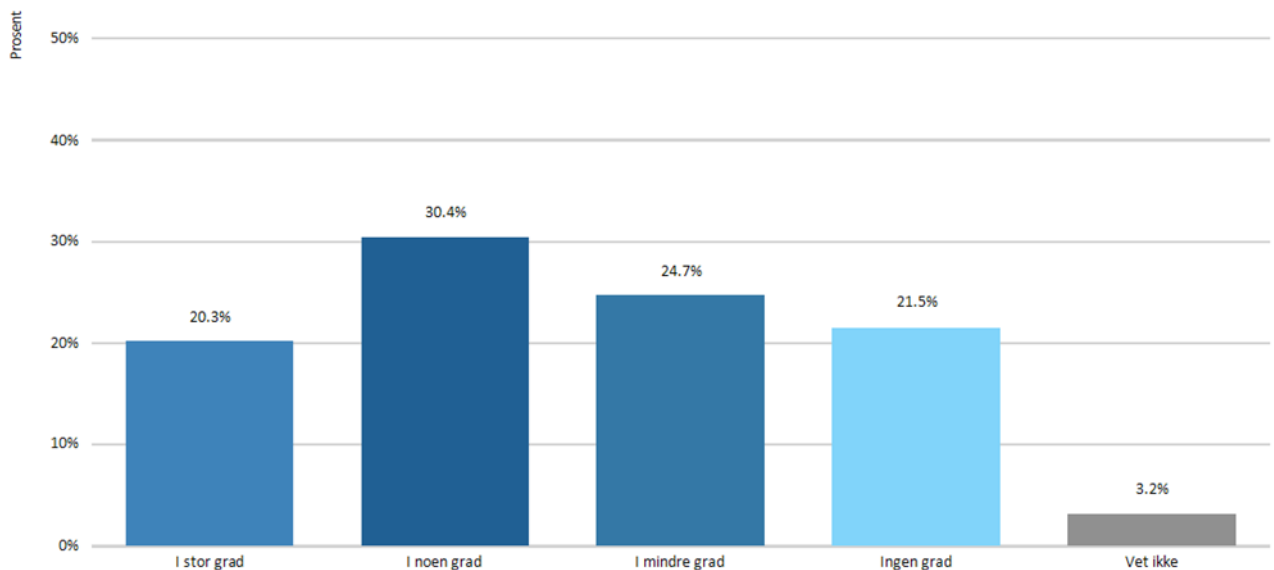
Ansatte ved Os skole og Risum ungdomsskole har i intervju med revisjonen delt sine erfaringer rundt teamet oppfølging etter hendelser knyttet til vold eller trusler. Uttalelsene indikerer at det finnes etablerte rutiner med fokus på individuell tilpasning og dialog for de ansatte, men erfaringene varierer avhengig av hendelsenes alvorlighetsgrad og om det er behov for ekstern bistand.

Direktøren for undervisning og oppvekst opplyste at kommunen har rutiner for oppfølging av ansatte utsatt for vold eller trusler. Kommunen følger opp via halvårlige møter med rektorene, der avvik rapporteres for å sikre at rutinene følges. Tiltak kan omfatte bistand fra bedriftshelsetjenesten eller lege, og skal dokumenteres som del av avvikshåndteringen. Direktøren fortalte at det var et bevisst fokus på å ivareta ansatte som opplever gjentatte eller spesielt krevende hendelser.

Tillitsvalgt ved Os skole understreket at oppfølging bør tilpasses den enkeltes behov. Hun beskrev samarbeidet med ledelsen som godt, med en åpen og tillitsfull dialog. Rektor ved samme skole bekreftet at oppfølging skjer med vekt på kommunikasjon, tillit og omsorg, og at også mindre hendelser tas på alvor.

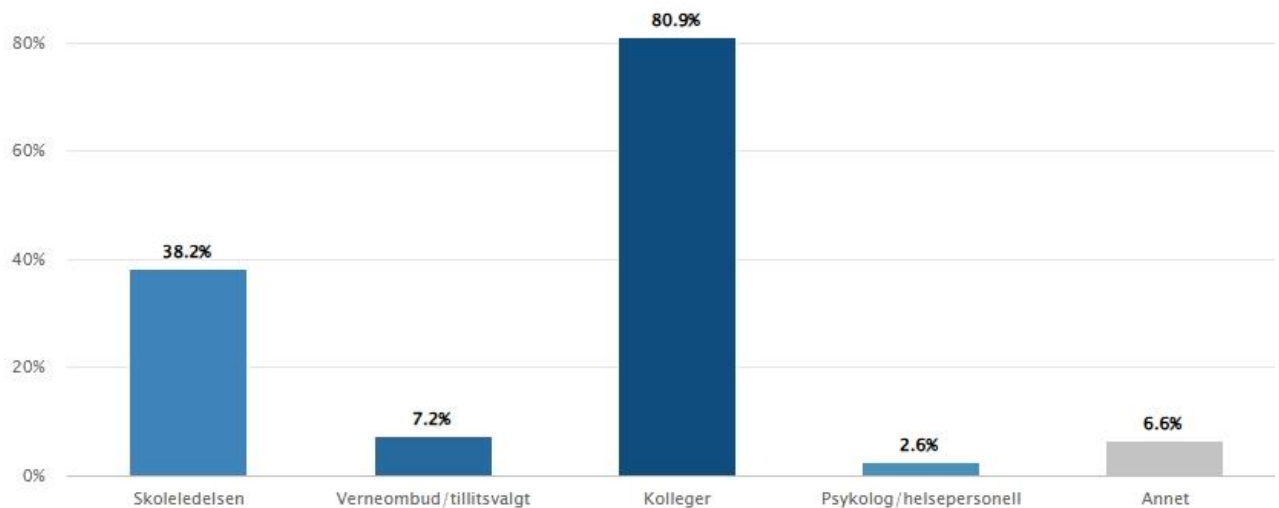
Sosiallærer ved Risum ungdomsskole bekreftet at oppfølgingen har bedret seg, blant annet gjennom «debriefing» og støttesamtaler. Det er nå lav terskel for å rapportere hendelser og dele erfaringer, og de ansatte støtter hverandre. Rektor ved Risum opplyste at samtaler alltid tilbys etter hendelser, og at skolen vil involvere eksterne aktører ved behov.

I spørreundersøkelsen revisjonen sendte ut svarte 46.2 % at de i mindre (24.7%) eller ingen grad (21.5 %) fikk tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant. 20.3 % fikk hjelp i stor grad, mens 30.4 % i noen grad fikk hjelp til å håndtere episoden i etterkant. 3.2 % svarte «vet ikke».



Figur 8 I hvilken grad fikk du tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant.

På spørsmål om hvem de fikk hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden svarte 80.9 % at de fikk hjelp av kolleger mens 38.2 % fikk hjelp av skoleledelsen.



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

5.3 Vurderinger

5.3.1 Overordnet planverk og internkontroll

Mål for helse, miljø og sikkerhet

Halden kommune har utarbeidet en rekke overordnede dokumenter som omhandler HMS-arbeid, inkludert tiltak rettet mot vold og trusler i skolen. Kommunens generelle føringer knyttet til helse, miljø og sikkerhet inkluderer både krav til internkontroll, kartlegging av risiko og etablering av tiltak. I tillegg er det utarbeidet en egen «Handlingsplan for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø», som både omfatter elevenes og ansattes arbeidsmiljø.

Revisjonen vurderer at kommunen har fastsatt mål for helse, miljø og sikkerhet på overordnet nivå, og at disse i noen grad omfatter arbeid med å forebygge vold og trusler mot ansatte. I tillegg skal hver virksomhet følge opp med årlig rapportering, og rektorer bekrefter at skolene leverer HMS-årsrapporter. Både Os skole og Risum ungdomsskole har etablert lokale rutiner og dokumenter som beskriver HMS-arbeid og mål på området. For eksempel inneholder årshjulet til Os skole faste punkter for risikovurdering, gjennomgang av rutiner og opplæring av ansatte.

Dokumentene beskriver arbeidet med elevenes skolemiljø på en tydelig måte, mens tiltak for ansattes HMS – herunder vold og trusler – er mindre fremtredende. Flere av informantene peker på at vold og trusler i liten grad er et stort problem i deres hverdag, og at det derfor ikke har vært opplevd som nødvendig å lage spesifikke dokumenter på området.

Revisjonen vurderer at skoleeier og skolene i hovedsak har etablert HMS-mål, og dermed tilfredsstillt kravene i henhold til mål for helse, miljø og sikkerhet.

Ansvar, oppgaver og myndighet

Halden kommune har dokumenter som beskriver hvordan ansvar, oppgaver og myndighet innen HMS-arbeidet er fordelt. Kommunen benytter et digitalt kvalitetssystem og en felles mal for organisering av HMS. Dette inkluderer blant annet beskrivelser av roller for skoleleder, verneombud og tillitsvalgte. Begge skolene som inngår i revisjonen gir inntrykk av at ansvarsforhold er godt kjent innad organisasjonen, både gjennom oversendt dokumentasjon og intervjuer.

Både Os skole og Risum ungdomsskole har egne HMS-årshjul og tilhørende dokumentasjon som beskriver hvordan oppgaver er fordelt, og hvem som følger opp ulike aktiviteter. På Os skole er det for eksempel utarbeidet rollebeskrivelser for teamledere og koordinatorene, og det fremgår tydelig hvem som har ansvar for ulike HMS-oppgaver. Skolene har også interne møter der HMS og arbeidsmiljø står på agendaen.

Revisjonens helhetlige vurdering er med bakgrunn i det ovennevnte at kriteriet er oppfylt.

Systematisk overvåkning

Begge skolene har etablert systemer for en systematisk oppfølging av HMS, inkludert faste rutiner for internkontroll og rapportering. Dette inngår i årshjul med tidfestede aktiviteter og jevnlig gjennomgang. Rektorene opplyser at de følger opp avvik og gjennomfører risikovurderinger i tråd med gjeldende prosedyrer. Det finnes også dokumenter som viser hvordan kommunen på overordnet nivå skal følge opp HMS-arbeidet i virksomhetene.

Skolene benytter kvalitetssystemet «Samsvar» for å registrere og følge opp avvik. Rektorene bekrefter at det gjennomføres faste møter der temaer relatert til HMS gjennomgås, og at det er etablert rutiner for å følge opp avvik, både på individ- og systemnivå.

Revisjonen vurderer at skolene tilfredsstillende kravet til overvåkning og gjennomgang av internkontrollen.

5.3.2 Risikovurderinger og avviksmeldinger

Risikovurderinger

Begge skolene vi har undersøkt har gjennomført risikovurderinger knyttet til vold og trusler, og det er utarbeidet lokale dokumenter ved skolene som beskriver både risiko og tiltak. Risikovurderingene tar blant annet hensyn til elever med utagerende atferd, bemanningssituasjon og utforming av arbeidsplassen. Intervjuobjektene viste til at vurderingene gjerne blir gjort ved behov – eksempelvis ved skolestart, ved endringer i elevgrupper, eller etter konkrete hendelser.

Rektor ved Os skole viser til at de er kjent med innholdet i veilederen «Forebygging av vold og trusler i skolen», men at den ikke er aktivt tatt i bruk enda. Revisjonen vurderer at skolene gjennomfører risikovurderinger både ved behov og i etterkant av hendelser. Begge de utvalgte skolene foretar risikovurderinger på et overordnet nivå, for eksempel ved endringer i klasserom, gruppesammensetninger eller utbytninger av inventar, samt på individnivå knyttet til enkelte elever.

Avviksmeldinger

Skolene benytter det digitale kvalitetssystemet Samsvar til å melde avvik, og det finnes en egen kategori for vold og trusler. Rektorene opplyser at systemet er kjent for de ansatte, og at det legges til rette for at det skal være lav terskel for å melde avvik. Ved Os skole benyttes «testavvik» som en metode for å trene ansatte i systemet, og begge skolene har faste rutiner for å følge opp avviksmeldinger i personalmøter og ledermøter. Ledelsen oppfordrer ansatte til å melde fra om hendelser, og spesielt vold og trusler, dette er også nedfelt i skolens handlingsplan knyttet til STAMI-programmet «En bra dag på jobb».

På følgende spørsmål i spørreundersøkelsen: «Kjenner du til hvordan du skal varsle og eller rapportere vold, trusler eller trakassering?» viste det seg at 95.6% at de helt eller delvis kjenner til hvordan de skal varsle og eller rapportere vold, trusler eller trakassering, noe revisjonen mener er tilfredsstillende.

Likevel fremgår det av intervjuene at det kan være en risiko for underrapportering, spesielt ved hendelser som gjelder yngre elever eller verbale trusler. Dette bekreftes av enkelte ansatte, som opplever at det er vanskelig å definere hva som skal meldes. Revisjonen mener derfor at det fortsatt bør jobbes med bevisstgjøring rundt hva som regnes som avvik, og at dette bør være tema i personalmøter og lignende. Revisjonen vurderer at kriteriene knyttet til avvikssystem likevel er oppfylt.

Informasjon til ansatte og iverksatte tiltak

Basert på intervjudata og dokumentgjennomgangen er det revisjonens oppfatning at ansatte i Halden kommune får informasjon om risikofaktorer knyttet til vold og trusler gjennom avviksrapporter, handlingsplaner og HMS-dokumentasjon, samt gjennom faste møter, blant annet månedlige møter med hovedtillitsvalgte hvor vold og trusler ofte kan være et tema. Avviksrapportene informerer om status på rapporterte hendelser og eventuelle tiltak, mens kommunens handlingsplaner og HMS-dokumentasjon gir oversikt over tiltak som benyttes på området. Basert på disse opplysningene anser revisjonen at kriteriet er oppfylt.

Oppfølging av risikovurderinger og tiltak

Basert på innsamlet data fremkommer det at risikovurderinger følges opp med konkrete tiltak ved de to utvalgte skolene. Ved Risum ungdomsskole inkluderer dette for eksempel plassering av elever med særskilte behov nært grupperom for skjerming, tilpasning av timeplaner, strategisk sammensetning av personalteam og bruk av romressurser.

Ved Os skole gjennomføres risikovurderinger på trinn- og teamnivå, og tiltak som ny veileder om vold og trusler og STAMI-programmet «En bra dag på jobb» er lagt inn i årshjulet. Tiltakene omfatter fysisk tilrettelegging, organisering av arbeidet, bemanning og i noen grad mulighet for tilkalling av hjelp fra andre kolleger. Videre foregår oppfølgingen gjennom avviksbehandling på skolenivå, HMS-utvalg som følger årshjul og handlingsplaner. Tiltak rapporteres om i møter med hovedtillitsvalgte og halvårlig til politiske organer.

Basert på intervjuene med tillitsvalgte ved begge de utvalgte skolene bekreftes det at risikovurderinger gjennomføres og tiltak etableres, men at tiltakene ikke alltid blir fulgt opp systematisk. Uformelle samtaler mellom ansatte fungerer i stor grad som erstatning for dokumentert oppfølging. Ved Risum ungdomsskole har det vært større fokus på selve risikovurderingen enn på konkrete tiltak og evalueringer av disse i etterkant. På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at det er et forbedringspotensial når det gjelder systematisk oppfølging og evaluering av tiltakene etter at de er iverksatt.

Revisjonen mener det er etablert gode rutiner og planer på området, og mener det er positivt at det gjennomføres risikovurderinger og blir etablert tiltak, men vurderer likevel at kriteriet er delvis oppfylt med bakgrunn i det ovennevnte.

5.3.3 Medvirkning, opplæring og oppfølging

Medvirkning

Begge skolene har etablert strukturer for medvirkning i HMS-arbeidet. Det gjennomføres jevnlige møter med verneombud og tillitsvalgte, og ansatte har anledning til å melde inn saker og drøfte utfordringer i ulike fora, som for eksempel i personalmøtene. Rektorene opplyser at både formelle og uformelle arenaer benyttes, og at det er en åpen kultur for å ta opp utfordringer.

Revisjonen vurderer at det er etablert formelle arenaer for medvirkning, slik at de ansatte også har innflytelse over sin egen arbeidshverdag, revisjonen mener dette er i samsvar med revisjonskriteriene.

Opplæring

Dokumentasjonen vi har gjennomgått viser at det gis opplæring i temaet vold og trusler ved behov, og at det har blitt gjort i flere anledninger, hovedsakelig ved semesterstart men også utover året, hvor det benyttes både eksterne og interne ressurser. Skolene benytter blant annet tilbudet fra bedriftshelsetjenesten og samarbeider med spesialpedagogiske tjenester. Rektorene opplyser at opplæring gis både ved skolestart og i forbindelse med konkrete behov.

Samtidig fremgår det av spørreundersøkelsens resultater at det er en betydelig andel ansatte som opplever behov for mer opplæring knyttet til vold, trusler eller trakassering. 66 % oppgir at de i stor eller noen grad har behov for slik opplæring. Nesten tre av fem respondenter oppgir også at det ikke gjennomføres praktiske øvelser i forebygging og håndtering av vold, trusler og trakassering. Under det avsluttende møte med administrasjonen 27.08.25 fikk revisjonen opplyst om at alle ansatte som ønsker og føler behov får tilbud om slik opplæring, men at kun et mindre antall ansatte melder seg på

opplæringen. Revisjonen ble også opplyst om at ansatte til enhver tid har tilgang på digitale kurs om tematikken. På bakgrunn av dette anbefaler revisjonen at kommunen bør vurdere om det er behov for tydeligere formidling av opplæringstilbudet til ansatte, knyttet til vold og trusler, inkludert opplæring i praktiske øvelser, slik at flere ansatte benytter seg av opplæringstilbudet.

Oppfølging

Revisjonen viser til at begge skolene har rutiner for oppfølging etter hendelser, og at dette skal bli fulgt opp av ledelsen samt i stor grad av andre kolleger. Direktøren for undervisning og oppvekst opplyste at kommunen har rutiner for oppfølging av ansatte utsatt for vold eller trusler. Noen ansatte peker likevel på at de i enkelte tilfeller har opplevd å stå alene i etterkant av en hendelse.

Spørreundersøkelsen viste at 13.2 % av respondentene var helt enig i påstanden om at ansatte som oftest blir stående alene med ansvaret for å håndtere situasjoner der elever utøver vold ved skolen de jobber. 37.7 % var delvis enig i påstanden. På spørsmålet «I hvilken grad fikk du tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant?» svarte 24.7 % at de fikk hjelp «i mindre grad», og 21.5 % at de ikke fikk hjelp i det hele tatt. Dette utgjør til sammen 46.2 % av respondentene. Spørreundersøkelsen indikerer altså at en vesentlig andel av ansatte ved Halden-skolene kan oppleve å bli stående alene i etterkant av hendelser knyttet til vold og trusler.

Vi vurderer at kommunen har gode rutiner for oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold og trusler, men basert på intervjuer og spørreundersøkelsen ser det ikke ut til at rutinene i alle tilfeller blir fulgt i tråd med intensjonen. Kommunen bør styrke implementeringen av eksisterende rutiner for oppfølging av ansatte etter vold og trusler. Dette kan gjøres ved å sikre at ledere og ansatte har tilstrekkelig kunnskap om rutinene, og ved å etablere systematisk opplæring, oppfølging og kontroll av at rutinene etterleves i praksis.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonens opplevelse er at både skoleledelsen og skolene i Halden kommune har fokus på tematikken vold og trusler mot ansatte, og at det er iverksatt flere tiltak for å håndtere dette. Kommunen har utarbeidet flere overordnede rutiner og dokumenter som på en god måte beskriver hvordan arbeidet med helse, miljø og sikkerhet skal organiseres. Det foreligger HMS-årshjul, retningslinjer for avvikshåndtering og beredskapsplaner, og det er etablert rutiner for risikovurdering og varsling. Flere av dokumentene er nylig oppdatert og reflekterer gjeldende krav i lov og forskrift. Det er også tydelig at skolene har en ambisjon om å følge opp alvorlige hendelser, og at både ledelse og ansatte engasjerer seg i det forebyggende arbeidet. Med bakgrunn i dette er vår konklusjon at kommunen i hovedsak har etablert tilfredsstillende systemer og tiltak for å sikre lærere og andre tilsatte mot vold og trusler.

Revisjonen ønsker likevel å påpeke følgende forhold som vi vurderer som forbedringsområder:

Revisjonen vurderer det som positivt at risikovurderinger følges opp med konkrete tiltak ved både Os skole og Risum ungdomsskole, men det fremkommer gjennom intervjuer med ansatte ved skolene at oppfølging og evaluering av tiltakene i etterkant har fått mindre fokus enn ønskelig. Revisjonen anbefaler derfor kommunen å sørge for å få på plass en praksis for at oppfølging og evaluering av tiltak blir gjennomført i større grad.

Revisjonens undersøkelser viser at ansatte får informasjon og opplæring om vold og trusler gjennom dokumenter, møter og kurs, men at mange ansatte likevel opplever et behov for mer opplæring knyttet til vold og trusler. 66 % av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de i stor eller i noen grad har behov for slik opplæring, og undersøkelsen viser også at praktiske øvelser gjennomføres i begrenset grad. Administrasjonen opplyste i det avsluttende møte 27.08.2025 om at ansatte til enhver tid har tilgang på digitale kurs om tematikken, og at alle som har behov får tilbud om fysiske kurs om vold og trusler samt øvelser, men at flere ansatte ikke melder seg på kursene. Revisjonen anbefaler derfor at kommunen bør vurdere om det er behov for tydeligere formidling av opplæringstilbudet til ansatte knyttet til vold og trusler, slik at flere ansatte benytter seg av tilbudet.

Revisjonen vurderer at kommunen har gode skriftlige rutiner for oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold og trusler. Spørreundersøkelsens resultater viser imidlertid at en betydelig andel ansatte opplever å stå alene i møte med vold og trusler, og at oppfølging etter hendelser ikke alltid oppleves som tilstrekkelig. Revisjonen anbefaler derfor at skoleeier sikrer at ledere og ansatte har tilstrekkelig kunnskap om rutinene, og sørger for at rutinene etterleves i praksis.

Samlet sett vurderer revisjonen at Halden kommune har etablert gode rammer for arbeidet mot vold og trusler i skolene, med risikovurderinger, opplæring og rutiner for oppfølging av ansatte. Likevel er det et forbedringspotensial knyttet til systematisering av oppfølging og evaluering av tiltak etter risikovurderinger, sikring av at rutiner for oppfølging av ansatte etter hendelser faktisk etterleves, og systematisering av opplæring og praktiske øvelser slik at alle ansatte med behov tilbys nødvendig opplæring. Forbedringer på disse områdene vil styrke tryggheten, trivselen og forutsigbarheten for ansatte i Halden-skolene, og bidra til et mer helhetlig arbeid mot vold og trusler.

På denne bakgrunn anbefaler vi at kommunen bør

- sørge for at tiltak som utarbeides i tråd med risikoanalyser følges opp og evalueres
- vurdere om det er behov for tydeligere formidling av opplæringstilbudet til ansatte knyttet til vold og trusler, slik at flere ansatte benytter seg av tilbudet
- sikre at ledere og ansatte har tilstrekkelig kjennskap til rutinene for oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold og trusler, og at disse rutinene etterleves i praksis

6 AKTIVITETSPLIKTEN

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

6.1 Revisjonskriterier

Opplæringsloven § 12-2 fastslår 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 tiltaksplaner i tråd med kravene i opplæringslovens § 12-4.

6.2 Datagrunnlag

Innledning

Opplæringsloven stiller krav om at skolene skal lage en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en skolemiljøsak. Planen skal dokumentere hvilke tiltak skolen gjennomfører for å oppfylle aktivitetsplikten, og skal utformes i den formen og med det innholdet skolen vurderer som hensiktsmessig. Revisjonen har observert at det brukes to ulike begreper om disse planene: aktivitetsplan og tiltaksplan.

Statsforvalteren¹² viser til at skolen skal utarbeide en aktivitetsplan som dokumenterer de ulike elementene i aktivitetsplikten: å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og iverksette tiltak. Utdanningsdirektoratet¹³ presiserer at skolene har plikt til å dokumentere arbeidet som gjøres for å oppfylle aktivitetsplikten.

Når tiltak blir satt i verk i en konkret sak, skal det utarbeides en skriftlig aktivitetsplan. Dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen lage en egen tiltaksplan for denne eleven med en beskrivelse av tiltakene som iverksettes. En tiltaksplan kan også gjelde situasjoner som omfatter flere elever, og trenger derfor ikke alltid å være knyttet til én bestemt elev. Plikten til å utforme en skriftlig aktivitetsplan oppstår samtidig som plikten til å sette inn tiltak. Planen skal gjøre rede for hvordan skolen følger opp saken videre.

6.2.1 Informasjon til elever og foresatte

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon knyttet til «skole-hjem samarbeidet» ved skolene i Halden kommune, med særlig vekt på hvordan skolen informerer foresatte og elever om retten til et trygt og godt skolemiljø i tråd med opplæringsloven kapittel 12.

Skolene gjennomfører to foreldremøter i året, normalt i september og mars som inngår i årshjulet til de utvalgte skolene. Under disse møtene presenteres temaer som gjelder elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, skolens aktivitetsplikt, og tiltak knyttet til trivsel og læring.

Det benyttes blant annet en standardisert PowerPoint-presentasjon for å informere foresatte om innholdet i opplæringsloven § 12-4. Denne formidler blant annet følgende:

- Alle elever har rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.
- Det er elevens egen opplevelse av skolemiljøet som er avgjørende for vurderingen av om miljøet er trygt og godt.
- Skolen har aktivitetsplikt, som innebærer at ansatte skal følge med på elevenes situasjon, gripe inn ved krenkelser, varsle rektor og bidra til nødvendige undersøkelser og tiltak.
- Dersom en elev opplever krenkelser fra ansatte, gjelder skjerpede krav til oppfølging, og skoleeier skal varsles.
- Foresatte får informasjon om hvordan de kan melde en sak til statsforvalteren dersom de mener skolen ikke har gjort tilstrekkelig for å sikre et trygt skolemiljø. Det henvises til nettstedet www.statsforvalteren.no.

¹² <https://www.statsforvalteren.no/trondelag/barnehage-og-opplaring/en-trygg-skoledag-uten-mobbing/segmentering/til-deg-som-jobber-i-skolen/>

¹³ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/rundskriv-om-skolemiljo/6.-skolen-har-en-aktivitetsplikt#6.4.3-skriftlig-tiltaksplan-nar-skolen-setter-inn-tiltak>

Informasjonen formidles også gjennom skolens nettside, hvor foresatte finner:

- Skolens handlingsplan for et godt læringsmiljø
- Presentasjonen «Rett til et trygt og godt skolemiljø»
- Lenker til nasjonale informasjonsressurser som www.nullmobbing.no og Utdanningsdirektoratets sider

Direktøren for undervisning og oppvekst bekreftet at kommunen har rutiner som sikrer informasjon til foresatte og elever om rettighetene etter opplæringsloven kapittel 12. Disse rutinene er dokumentert i kommunens kvalitetssystem, Samsvar. Direktøren fortalte også at det er utarbeidet et eget infoskriv til foresatte om skolemiljø, som ifølge rutinen skal presenteres på det første foreldremøtet hvert skoleår.

Rektor ved Risum ungdomsskole skole opplyste at skolen har etablert rutiner for å informere både elever og foresatte om aktivitetsplikten og retten til et trygt og godt skolemiljø. Dette temaet gjennomgås på foreldremøter og formidles også til elevene på andre tidspunkter gjennom skoleåret. Rektor bekrefter også at både aktivitetsplikten og retten til å kontakte statsforvalteren etter § 12-6 er en del av den informasjonen som gis. Videre forteller rektoren at sosiallærer ved skolen arbeider aktivt med temaet skolemiljø, i samarbeid med øvrige ansatte. Informasjon om elevenes rettigheter og skolens plikter inngår i skolens arbeid med trivsel og forebygging, og tas opp i relevante sammenhenger i løpet av skoleåret.

Tillitsvalgt ved Risum ungdomsskole skole bekreftet også at foresatte mottar det ovennevnte infoskrivet ved skolestart, og at det i tillegg gis muntlig informasjon i forbindelse med foreldremøtene som avholdes. Det fremkommer også at lærere gjennomgår temaet med elevene som en del av skolens interne praksis.

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

Revisjonens gjennomgang av prosedyrer viser at det er etablert rutiner og systemer knyttet til aktivitetsplikten etter opplæringsloven kapittel 12. Kommunen har prosedyrer som beskriver hvordan ansatte ved skolene skal følge med på elevenes skolemiljø. Dette skjer blant annet gjennom organisert tilsyn, observasjon i skolegården og tilstedeværelse i overganger og friminutt. Alle ansatte skal være årvåkne og observere elevenes situasjon i løpet av skoledagen.

Det fremkommer av dokumentet: «Os skole - rutine aktivitetsplikt jf. Opplæringsloven §12-4» at dersom ansatte får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal dette meldes skriftlig til sosiallærer innen utgangen av arbeidsdagen. Ved alvorlige hendelser skal rektor varsles umiddelbart. Rektor har plikt til å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller, jf. opplæringsloven § 12-4 andre ledd. Kommunen har utarbeidet et skjema som skal brukes ved varsling til skoleeier. Skjemaet skal lagres i arkivsystemet «Elements» med oppfølging, og faglig leder settes som mottaker, fremkommer det av dokumentet.

Eksempler på tilfeller som skal varsles til skoleeier inkluderer:

- Saker som er kompliserte, trekker ut i tid eller krever tiltak utover skolens myndighet.
- Vold, mobbing eller andre alvorlige krenkelser som involverer flere elever.
- Digital mobbing på tvers av skoler eller grove trusler i sosiale medier.
- Situasjoner der eleven blir skadet og helsepersonell må bistå.
- Forhold som meldes til politiet eller som kan komme i media.
- Saker som involverer statsforvalter eller fører til bortvisning.

Den enkelte kontaktlærer har ansvar for å iverksette undersøkelser ved mistanke om krenkelser. Dette innebærer å samle fakta om elevens opplevelse og elevens omgivelser. Det skal opprettes dokumentasjon i form av aktivitetsplan, og foresatte skal innkalles til møte etter fullførte undersøkelser.

Aktivitetsplanen skal dokumentere tiltak som skolen setter inn. Det skal også avholdes evalueringsmøte for å vurdere effekten av tiltakene. Dersom tiltakene ikke har fungert, skal nye tiltak utformes og dokumenteres i en revidert aktivitetsplan. Det avtales i den forbindelse nytt tidspunkt for evaluering.

Dersom en som arbeider på skolen mistenker at en annen ansatt krenker en elev, skal dette meldes til rektor. Dersom mistanken gjelder noen i ledelsen, skal meldingen gå direkte til skoleeier. Rektor skal i slike tilfeller også varsle skoleeier, med mindre mistanken er åpenbart grunnløs, jf. § 12-5.

I arbeidet med å følge opp aktivitetsplikten benytter kommunen flere verktøy, herunder:

- Mal for aktivitetsplan og skjema for evaluering.
- Årshjul for internkontroll og dialog.
- Tilsynsplan og leselister for ansatte.¹⁴
- ROS-analyse på elevnivå.¹⁵

Skoleeier innhenter informasjon gjennom elevundersøkelsen og vurderer søknader om skolebytte med bakgrunn i skolemiljø. Det gjennomføres gjennomgang av rutiner og prosedyrer med de ansatte i løpet av året, og rektor har ansvar for å følge opp dokumentasjon og kontrolltiltak.

Rektor ved Os skole opplyser til revisjonen at skolen har skriftlige rutiner som dekker området, for eksempel beskriver skolens dokument «Plan for godt læringsmiljø» skolens standarder og rutiner, inkludert pliktene etter opplæringsloven § 12-4 og den enkelte ansattes ansvar for å følge med og gripe inn. I tillegg har skolen utarbeidet et flytskjema som konkretiserer hver av de fem delpliktene i aktivitetsplikten. Rektor opplyser videre at rutinene knyttet til aktivitetsplikten er godt kjent blant de ansatte. Ifølge rektor blir sosiallærer og skoleledelse informert ved nye bekymringer, og undersøkelsesarbeidet starter raskt. Det vises til at bekymringer som danner grunnlag for aktivitetsplaner ikke bare gjelder mobbing, men også forhold knyttet til trivsel, utenforskap og elever med høyt fravær. Elevtjenesten, som består av sosiallærer, helsesykepleier og skoleledelsen, har oppfølging av enkeltelever og aktivitetsplaner som fast tema på sine møter.

Sosiallærer bekrefter at det finnes skriftlige rutiner som skal sikre at ansatte og skolen følger med, griper inn og varsler dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Hun trekker frem at det særlig er mobbing og ufrivillig skolefravær som oftest aktualiserer tiltak. Lærerne beskrives som observante, og det blir utarbeidet mange aktivitetsplaner. Samtidig uttrykkes det noe usikkerhet blant lærere knyttet til hvordan ufrivillig/høyt skolefravær skal håndteres i aktivitetsplanene. Tillitsvalgt ved Os skole bekrefter at rutinene gjennomgås fast med personalet hver høst og vår. Gjennomgangen ledes av skolens ledelse, og det benyttes lese-lister der ansatte kvitterer på at de har lest rutinene som det er krav om å lese.

¹⁴ Tilsynsplan er en plan som viser hvem av de ansatte som skal passe på (ha tilsyn med). Lese-lister holder kontroll på hva og hvem ansatte som har lest nødvendig informasjon.

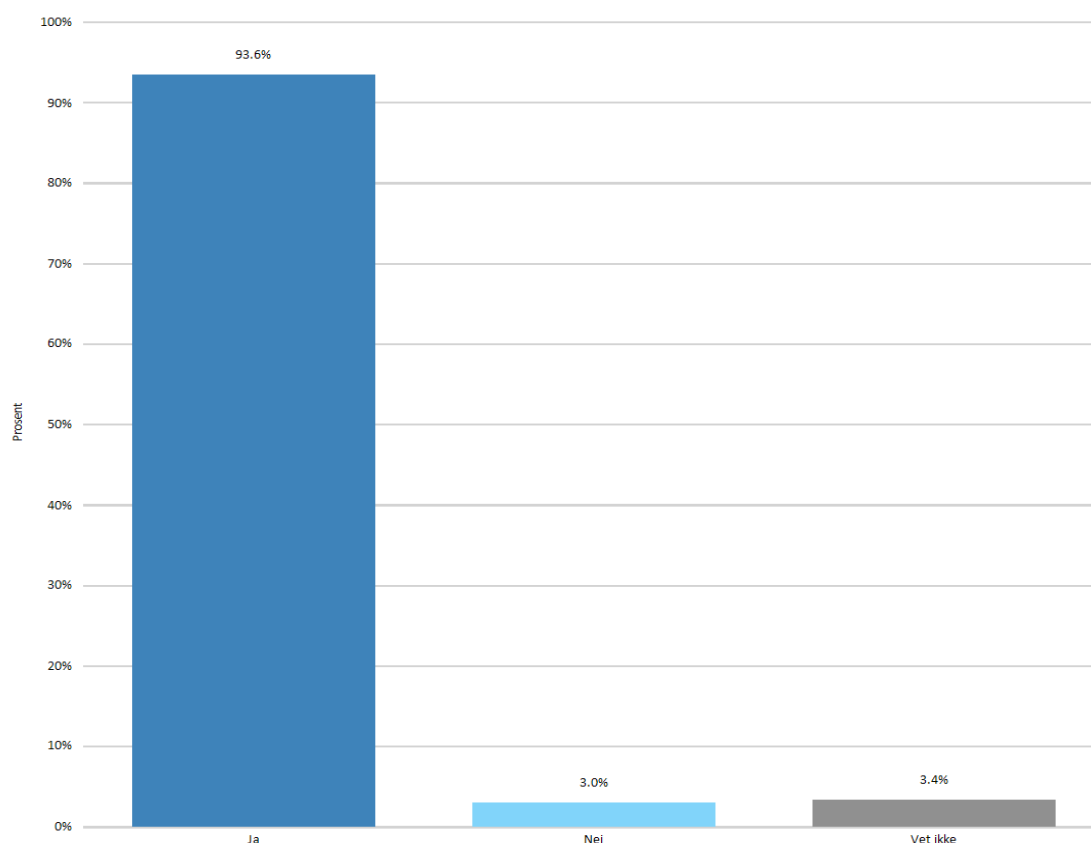
¹⁵ ROS-analyse på elevnivå betyr det at man vurderer risiko for én bestemt elev.

6.2.3 Plikt til å sette inn tiltak

Direktøren for undervisning og oppvekst bekrefter at det finnes rutiner skriftlige rutiner i grunnskolene som sikrer at det blir iverksatt tiltak for den enkelte elev i saker der det ikke er trygt og godt skolemiljø. Det finnes også handlingsplan for dette arbeidet.

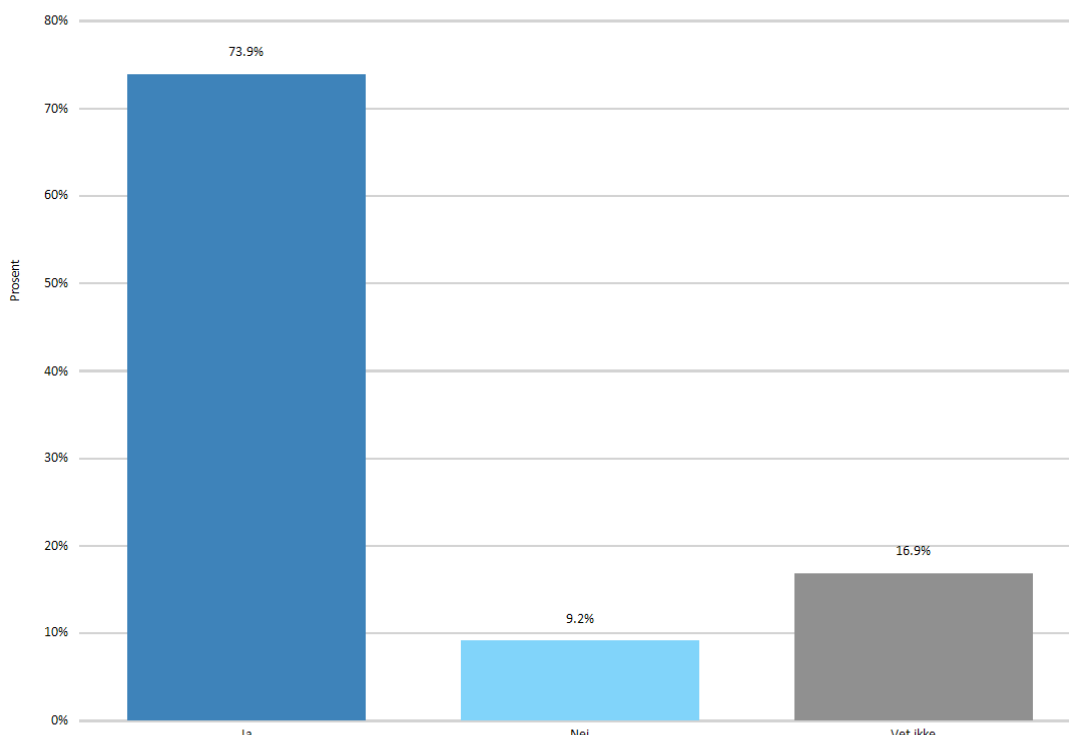
Revisjonens gjennomgang av dokumentasjonen viser at de to reviderte skolene har hver sine prosedyrer som omhandler å sette inn tiltak i henhold til opplæringsloven. Prosedyrene ved skolene skal sikre at skolen setter inn nødvendige tiltak for at elevene skal ha et trygt og godt skolemiljø. Skolen har plikt til å følge med på elevene, gripe inn ved krenkelser og melde fra hvis en elev ikke har det trygt. Ved mistanke skal det gjøres undersøkelser, og tiltak skal settes inn på lavest mulig nivå. Kontaktlærer samarbeider med teamet og de foresatte for kartlegging og utarbeidelse av tiltak, som evalueres fortløpende. Ved behov involveres tiltaksteam med sosiallærer, helsesøster og ledelse, som drøfter tiltak, mål og videre oppfølging.

Ved Risum ungdomsskole er det et tydelig fokus på tidlig innsats gjennom tiltakskjedemodellen. Alle ansatte skal ha kunnskap om og eie denne prosessen. På nivå 1 kartlegger kontaktlærer sammen med team og foresatte elevens situasjon, observerer og vurderer både individuelle og organisatoriske forhold som kan påvirke eleven. Tiltak skal iverksettes lokalt og evalueres. På nivå 2 involveres tiltaksteamet, som består av sosiallærer, helsesykepleier, ledelse og andre relevante personer. Her drøftes tiltakene grundig, målsetninger settes, og det vurderes om bistand fra andre instanser er nødvendig. Det føres referat og tiltak dokumenteres i elevens mappe.



Figur 7 Vet du hva du skal gjøre om du får mistanke om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

I spørreundersøkelsen svarte 93.6 % at de vet hva de skal gjøre hvis de får mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. 6.4 % svarer nei eller vet ikke.



Figur 11 Blir det alltid utarbeidet aktivitetsplaner når en elev ikke har det trygt og godt på skolen?

I spørreundersøkelsen svarte 73.9% at det alltid blir utarbeidet aktivitetsplaner/tiltaksplaner når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. 9.2% svarte nei, 16.9% svarte vet ikke.

6.2.4 Aktivitetsplaner

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

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

På hvert nivå skal det dokumenteres:

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

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

Rektor ved Risum ungdomsskole ga uttrykk for at ansatte i alle tilfeller oppretter aktivitetsplaner når de får beskjed om ungdom som ikke har et trygt og godt skolemiljø, i tråd med opplæringslovens bestemmelser.

Sosiallærer ved Risum ungdomsskole opplyser at lærerne utarbeider mange aktivitetsplaner og følger opp tilfeller der elever opplever utrygghet. Det er likevel noe usikkerhet knyttet til hvordan ufrivillig skolefravær skal håndteres i planene. Hun forklarer at dersom ansatte er informert om en elevs situasjon, følges dette alltid opp med en aktivitetsplan. Videre forteller sosiallærer at det i enkelte tilfeller kunne vært gjort mer i perioden mellom hendelser, selv om eleven i etterkant fremstår som å være på riktig vei.

Sosiallærer ved Os skole opplyser at det ikke kan garanteres at det alltid opprettes aktivitetsplaner, selv om ansatte forsøker å fange opp behov. Det utarbeides aktivitetsplaner også ved alvorlig skolefravær, i tillegg til mobbing, noe som innebærer at flere elever omfattes. Hun peker på at det er krevende å oppfylle dokumentasjonskravene, og at arbeidet må utføres innenfor ordinær arbeidstid. Dette kan føre til at enkelte forhold ikke blir fanget opp.

Rektor ved Os uttaler at det alltid utarbeides aktivitetsplaner i saker der skolen har eller får kjennskap til en bekymring. Rektoren understreker betydningen av godt samarbeid mellom skole og hjem i dette arbeidet. SFO-leder ved Os forteller at det er stort fokus på aktivitetsplaner, og at enkelte elever i SFO inngår i slike planer. Hun fremhever viktigheten av samarbeid og god kommunikasjon med aktørene rundt barnet.

Tillitsvalgt ved Os skole opplyser at mindre konflikter og uenigheter mellom elever ikke nødvendigvis medfører aktivitetsplan. Planer iverksettes dersom en elev oppleves som utrygg eller dersom foresatte melder bekymring. Det tas da raskt kontakt med foresatte, og elevens stemme inkluderes. Det trekkes også frem at det kan være krevende å håndtere mange aktivitetsplaner samtidig

Gjennomgang av aktivitetsplaner

Revisjonen gjennomførte 3. mars en gjennomgang av aktivitetsplaner på rådhuset i Halden. Det ble tilfeldig valgt ut 10 aktivitetsplaner (fem fra Risum ungdomsskole, og fem fra Os barneskole).

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

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

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

Revisjonens kontroll viste at planene i all hovedsak var korrekt utarbeidet og tilfredsstilte lovkravene. I én av de ti mappene var det noe mangelfull utfylling knyttet til tidspunkt for gjennomføring av tiltak. Det var heller ikke angitt når planen skulle evalueres, hvem som skulle delta i evalueringen, eller tid og sted for møtet.

6.3 Vurderinger

6.3.1 Informasjon til elever og foresatte

Revisjonen vurderer at skolene i Halden kommune i all hovedsak sørger for at elever og foresatte får informasjon om retten til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt. Intervjuene med skoleledelse og dokumentgjennomgang viser at dette gjøres ved skolestart, på foreldremøter og via informasjon tilgjengelig på skolens nettsider. Det er også dokumentert at elever får informasjon om skolemiljøarbeid gjennom blant annet elevråd og klassemiljøtiltak. Informasjon om retten til å klage til statsforvalteren er presisert i kommunens maler og informasjonsmateriell, og det fremgår at skolene formidler dette til foresatte via foreldremøter, kommunens nettsider og andre digitale kanaler. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at kriteriet er oppfylt.

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

Dokumentasjonen viser at kommunen har utarbeidet veiledningsmateriale som skal støtte skolene i å følge opp aktivitetsplikten, herunder plikten til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke. Dette gjelder blant annet dokumentet «Aktivitets- og dokumentasjonsplikt etter kapittel 12 i opplæringsloven», som benyttes på begge de undersøkte skolene. I tillegg har skolene egne rutiner for observasjon, oppfølging og undersøkelse ved mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt.

Relevante resultater fra spørreundersøkelsen støtter dette inntrykket; 93.6 % av respondentene oppgir å kjenne til hvordan de skal varsle om du får mistanke om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Kun 6.4 % svarte at de ikke vet hvordan de skal gå frem eller at de ikke har nødvendig kunnskap. Resultatene indikerer samlet at en meget stor andel ansatte kjenner til sine plikter etter aktivitetsplikten, i tråd med kravene i opplæringsloven § 12-4 bokstav a–c. Imidlertid viser også resultatene at det eksisterer et forbedringspotensial knyttet til å ytterligere forbedre de ansattes kunnskaper. Det kom også frem i intervjuene og fritekstsvar at enkelte hendelser ikke nødvendigvis meldes videre, særlig i situasjoner som ikke umiddelbart vurderes som alvorlige. Dette kan tyde på at det i praksis kan forekomme underrapportering, spesielt i gråsonetilfeller som enkelte ansatte opplever som vanskelig å vurdere.

Revisjonen vurderer at kriteriet knyttet til etablering av skriftlige rutiner som sikrer at den enkelte ansatte og skolen følger med, griper inn og varsler, og kriteriet om skriftlige rutiner for å sikre at det blir iverksatt tiltak for den enkelte elev er hovedsakelig er oppfylt. Likevel mener revisjonen at kommunen og skolene fortsatt bør ha oppmerksomhet på å sikre lav terskel for varsling, og konsekvent dokumentere og følge opp saker.

Samtidig kommer det frem av spørreundersøkelsen at omtrent 10 % av respondentene mener at aktivitetsplaner ikke alltid blir igangsatt når elever ikke har det trygt og godt på skolen, mens om lag 17 prosent ikke vet. Dette tyder på at det i enkelte tilfeller kan være manglende iverksetting av tiltak, til tross for at vilkårene kan være oppfylt. Selv om det er en noe liten andel, indikerer dette at det kan være et forbedringsområde knyttet til hvordan mistanke eller kjennskap til mistrivsel faktisk følges opp med konkrete tiltak.

6.3.3 Aktivitetsplaner

Revisjonens mappegjennomgang av ti aktivitetsplaner fra Os skole og Risum ungdomsskole viser at skolene i hovedsak oppfyller kravene i opplæringslovens § 12-4, tredje ledd. Planene inneholder sentrale elementer som beskrivelse av problemet, hvilke tiltak som skal iverksettes, hvem som har ansvar, når tiltakene skal gjennomføres og hvordan de skal evalueres. Det fremgår at elevene ofte blir hørt og involvert i prosessen, og at tiltakene tilpasses situasjonens alvorlighetsgrad og kompleksitet.

Det er imidlertid noe variasjon i hvor presist og systematisk planene er utformet, spesielt når det gjelder vurdering av elevens subjektive opplevelse. I ett tilfelle er det uklart hvordan evalueringen skal skje, og hvem som skal gjennomføre evalueringen. Det fremkommer også noe usikkerhet blant lærere om hvordan ufrivillig skolefravær skal behandles i aktivitetsplanene.

Basert på det ovennevnte er revisjonens helhetlige vurdering at kriteriet er oppfylt. Det er likevel rom for forbedring knyttet til å konsekvent sørge for at aktivitetsplanene inneholder alle nødvendige elementer, slik som tydelige vurderinger, angivelse av når tiltakene skal gjennomføres og hvordan de skal evalueres.

6.4 Konklusjon og anbefalinger

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

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

Samtidig viser revisjonens funn at det er noen svakheter som indikerer at kommunen ikke fullt ut dokumenterer etterlevelse av aktivitetsplikten i alle tilfeller. Enkelte hendelser meldes ikke alltid videre, særlig i saker som vurderes som mindre alvorlige. Dette kan tyde på noe underrapportering, og gir risiko for at ikke alle elever som har behov for det får nødvendig oppfølging. Det fremkommer også en viss usikkerhet blant enkelte lærere knyttet til hvordan ufrivillig skolefravær skal håndteres i aktivitetsplanene, noe som potensielt kan gjøre at enkelte elever faller utenfor, og ikke mottar nødvendig oppfølging. Det er også noe variasjon i hvordan skolene dokumenterer og evaluerer tiltak, og hvem som er ansvarlig for gjennomføring og oppfølgingen.

På denne bakgrunn anbefaler revisjonen at kommunen bør

- sikre at alle ansatte har en felles forståelse av terskelen for hvilke hendelser som skal meldes og dokumenteres i tråd med aktivitetsplikten, og sikre at dokumentasjonen er i tråd med kravene i opplæringsloven § 12-4
- vurdere å tydeliggjøre hvordan ufrivillig eller høyt skolefravær skal inngå i vurderingen av elevens skolemiljø og hvordan det skal behandles opp mot aktivitetsplikten

7 KILDER

Lover, forskrifter og veiledere på området

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

Rutiner og retningslinjer fra skoleeier

HMS:

- Arkivplan for Halden kommune
- Kommunedirektørens internkontroll
- HMS-årshjul Halden kommune
- HMS-arbeid – oversikt over organisering, ansvar og myndighet
- Rutine for arkivering av HMS-dokumentasjon Halden kommune
- Rutine for HMS-opplæring
- Mal risikovurdering HMS Halden kommune
- Handlingsplan HMS
- Generell beskrivelse HMS
- Instruks ved alvorlige hendelser
- Handlingsplan ved dødsfall, sykdom og ulykker i skolene
- Rutine for å melde skader og ulykker
- Rutine ved vold og trusler
- Rutine for årsrapport HMS og handlingsplan
- Rutine for vernerunde
- Vernerunde for HMS-kartlegging sjekkliste
- Samarbeidsplan for bruk av BHT Undervisning og oppvekst
- Kurs i vold og trusler Halden kommune
- Årshjul avvik
- Medbestemmelsesmøte – overordnet rutine
- Årshjul og risikovurdering for opplæring i håndtering av vold og trusler i skolen
- Mal for oversikt over gjennomført opplæring og behov for opplæring i håndtering av vold og trusler i skolen
- Oversikt og plan for opplæring i håndtering av vold og trusler i skolen
- Digital kursrekke – informasjon om kurset
- Digital kursrekke – kompendium
- Digital kursrekke – refleksjonsoppgaver
- E-post sendt til skolens rektorer høsten 2022-2024 (kurs håndtering vold og trusler)
- Kurs i Halden 14. august 2023 (presentasjon)
- Kurs i vold og trusler Halden kommune (presentasjon)

- Tiltak mot vold og aggresjon i skolen (presentasjon)

Skolemiljø:

- Handlingsplan for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø
- Skoleregler Halden kommune, Lenke her: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2024-06-20-1253?q=forskrift%20om%20skoleregler%20Halden%20kommune>
- Rutiner for elevråd
- Varsel til skoleeier etter § 12-4 - alvorlige tilfeller
- Varsel til skoleeier etter § 12-5 – ansatt som krenker
- Informasjon foresatte trygt og godt skolemiljø
- Presentasjon til foreldre – oppl. Kap. 12
- Plan for overgangen fra barnehage til skole
- Rutine overgang barneskole-ungdomsskole
- Rutine for tverrfaglig samarbeid
- Mal for aktivitetsplan
- Mal for elevsamtale
- Mal for utviklingssamtale
- Mal for risikovurdering av uteområde
- Handlingsplan for oppfølging av skolefravær
- Mal for risikovurdering av sårbare barn og unge
- Rutine bekymring rundt enkeltbarn
- Prosedyrer for å lokalisere og følge opp elevene ved udokumentert fravær
- Rutine for trygg ferdsel ved vann, svømming, selvberging og livredning for Halden kommune
- Risikovurdering for tur ved vann
- Trafikksikkerhetsplaner ungdomsskoler og barneskoler

Lokale rutiner fra Os skole:

HMS:

- Ansvar internkontroll HMS
- Beredskapsplan Os skole
- Handlingsplan HMS Os skole
- HMS og avvikshåndtering samt risikovurdering
- Lokal rutine for risikovurdering av vold og trusler
- Organisasjonskart Os skole
- Oversikt over gjennomført opplæring og behov for opplæring i håndtering av vold og trusler i skolen
- Risikovurdering av vold og trusler
- Rutine for HMS- utvalget
- Årshjul 24-25 Os skole
- Årshjul HMS, Os skole
- Årsrapport HMS Os skole 2023
- Skolemiljø:
- Aktivitetsplikt rutine
- Handlingsplan for et godt læringsmiljø
- Inspeksjonsrutine Os skole
- Oversikt saksnummer
- Plan for klassemøter 1.-4.trinn
- Plan for klassemøter 5.-7.trinn
- Rutine for elevråd
- Rutine for foreldremøter

- Rutine for sos.ped.team
- Skoleregler Os skole

Lokale rutiner fra Risum ungdomsskole:

HMS:

- Beredskapsplan Risum ungdomsskole
- En bra dag på jobben, handlingsplan
- En bra dag på jobb, oppstart
- En bra dag på jobb, oppsummering status
- En bra dag på jobb, plan og dokumentasjon
- Organisasjonskart
- Oversikt over gjennomført opplæring og behov for opplæring i håndtering av vold og trusler i skolen
- PP om avvik og varsling
- Risikovurdering HMS Risum
- Rutine for vold og trusler mot ansatte
- Struktur tiltak og møter
- Årshjul HMS
- Årsrapport HMA 2023

Skolemiljø:

- Aktivitetsplaner saksnummer
- Elevrådsarbeid
- Her på Risum ungdomsskole
- Instruks for inspeksjon
- Plan for et trygt og godt skolemiljø -utviklingsarbeid
- Prosedyre og arbeid med aktivitetsplikten
- Prosedyre overgangen barneskole – ungdomsskole
- Prosedyrer når elever ønsker å gå i en annen klasse
- Rammer for fagdager på Risum
- Risikovurdering for vold og trusler fra elever
- Risum ungdomsskole tiltaksteam
- Utviklingssamtaler ved Risum ungdomsskole
- Årshjul trygt og godt skolemiljø
- Årsplan 10. trinn utv og rådgivers årshjul

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 Halden?

Problemstillingen er en deskriptiv problemstilling hvor revisjonen ikke har fastsatte revisjonskriterier til forskjell fra problemstilling to og tre. Under denne problemstillingen vil revisjonen innhente data via spørreundersøkelse for å kartlegge omfanget av trusler og vold mot ansatte i grunnskolen i Halden.

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». ¹⁶ ifølge arbeidsmiljøloven § 4-3 skal arbeidsgiver sørge for at arbeidstakere er beskyttet mot vold, trusler, trakassering og uheldige belastninger, så langt det lar seg gjøre. Definisjonen på trakassering er «*handlinger, unnlater eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende*». ¹⁷ 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*». ¹⁸

Forskrift om utførelse av arbeid ¹⁹ 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. ²⁰ 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 risikoanalyse. 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 ²¹, 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,

¹⁶ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §1-1

¹⁷ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §4-3

¹⁸ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §4-3

¹⁹ FOR-2011-12-0-1357 Forskrift om utførelse av arbeid

²⁰ Arbeidstilsynets informasjonssider om Forskrift for utførelse av arbeid § 23A-3

²¹ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §3-1

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: ²²

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

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 ²³ 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 - Alene-arbeid
- 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

²² Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) §5

²³ FOR-2011-12-0-1357 Forskrift om utførelse av arbeid

4. Lage en prioritert liste over risikoer som må håndteres
5. Identifisere og iverksette tiltak

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

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

I 2020 gjennomførte statsforvalteren tilsyn ved Kongeveien skole, tilsynsrapporten «Skolemiljø – skolens aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt skolemiljø», Rapporten avdekket flere lovbrudd når det gjaldt aktivitetsplikten, for å sikre elever et trygt og godt skolemiljø. Statsforvalteren slo blant fast at ikke alle som arbeider på skolen varsler ved mistanke om, eller kjennskap til at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor hadde ikke konsekvent sikret at slike saker ble undersøkt raskt nok, eller innhentet tilstrekkelig informasjon til å kunne evaluere om tiltakene virket, og dokumentert hvilke endringer eleven ønsket.

Revisjonen vil i denne forvaltningsrevisjonen undersøke om Halden 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.²⁴ For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt som består av fem deler²⁵; 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.»¹¹ 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.²⁶

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.»

²⁴ Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) §12-2

²⁵ Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) §12-4

¹¹ NOU 2019:23 Ny opplæringslov 57-4-2-4

²⁶ Prop.57 L (2016–2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø) s. 14

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

*«alle som har et ansettelsesforhold til skolen, kommunen eller fylkeskommunen, uavhengig av om det er fulltid eller deltid, fast eller midlertidig, kort- eller langvarig. Også andre som yter arbeid eller gjør tjeneste på skolen og jevnlig oppholder seg på skolen, er omfattet av formuleringen «som arbeider på skolen», uavhengig av hvem som er deres arbeidsgiver, eller om de mottar lønn. Derimot skal ikke personer som bare mer tilfeldig eller nå og da befinner seg på skolen, omfattes.»*²⁷

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»*²⁸. 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 beste²⁹. 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.³⁰ 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.

²⁷ NOU 2019:23 Ny opplæringslov 57-4-2-4

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

²⁹ Utdanningsdirektoratet – retten til et trygt og godt skolemiljø

³⁰ 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 trakasseringer?

	Fredrikstad N=614	Sarpsborg N=441	Halden N=264	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043 ³¹
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 ³²
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.

Hvordan vil du vurdere truslene/trakasseringen?

	Fredrikstad N=363	Sarpsborg N=316	Halden N=157	Gjennomsnitt for undersøkte kommuner	Utdanningsforb. rapport 2024 N=1043 ³³
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.

³¹Tallene som presenteres er gjennomsnittet av svarene for to spørsmål som tar for seg trusler/trakassering og fysisk vold hver for seg.

³² Ibid

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.

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 volds-episoder 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 til rapporten

Revisjonen mottok følgende uttalelse fra kommunedirektøren per e-post, datert 08.09.2025:

Kommunedirektøren har mottatt rapporten etter forvaltningsrevisjon: *Vold, trusler og mobbing i Halden skolen*. Rapporten tas til etterretning og det vil bli arbeidet med de anbefalingene som revisjonen kommer med.

Vold og trusler:

Tallene i rapporten viser at vold og trusler er et problem i skolehverdagen, at dette krever fortsatt oppmerksomhet og innsats fra både skolene og kommunen. Dette tar Halden kommune på største alvor og det vil fortsatt jobbes systematisk med forebyggende tiltak og oppfølging av ansatte som utsettes for vold og trusler. Kommunedirektøren tar også med seg i arbeidet at det samlet sett vurderes av revisjonen at Halden kommune har etablert gode rammer for arbeidet mot vold og trusler i skolene, med risikovurderinger, opplæring og rutiner for oppfølging av ansatte.

Det pekes på noe forbedringspotensial knyttet til systematisering av oppfølging og evaluering av tiltak etter risikovurderinger, sikring av at rutiner for oppfølging av ansatte etter hendelser faktisk etterleves. Halden kommune vil fortsette sitt systematiske arbeid og oppfølging av avviksrapporter i 2025 og 2026. Det vil bli vektlagt evaluering av tiltak og oppfølging av ansatte etter voldshendelser i halvårslige samtaler om avviksrapportene for å følge opp at rektor sikrer og følger opp ansatte som utsettes for vold og trusler.

Videre vil det fortsatt legges til rette for systematisering av opplæring og praktiske øvelser slik at alle ansatte med behov tilbys nødvendig opplæring. En halvårlig gjennomgang av behovet gjøres med enhetslederne, samtidig som det er tilgjengelig å oppdatere behovet ved enheten jevnlig gjennom året. Senest august 2025 har det vært gjennomført et kurs i fysisk håndtering. Det digitale kurset ligger tilgjengelig videre gjennom hele 2025.

Aktivitetsplikten:

Kommunedirektøren er glad for at revisjonen har avdekket at Halden kommune i hovedsak overholder aktivitetsplikten for å unngå at barn utsettes for mobbing. Revisjonen påpeker at kommunen har utarbeidet veiledningsmateriell og rutiner som er kjent og i bruk på skolene og at revisjonens undersøkelser viser at det arbeides systematisk i skolene på dette området.

Revisjonens funn viser at det er noen svakheter som indikerer at kommunen ikke fullt ut dokumenterer etterlevelse av aktivitetsplikten i alle tilfeller. At det kan være saker som oppleves som mindre alvorlige og ikke meldes videre. Dette vil Halden kommune arbeidet videre med for å sikre at alle saker meldes fra. Halden kommune har allerede satt dette på agendaen på møte med enhetslederne for å sikre at dette følges opp på alle våre enheter.

Det kommer frem av rapporten at det er en viss usikkerhet blant enkelte lærere knyttet til hvordan ufri-villig skolefravær skal håndteres i aktivitetsplanene. Høsten 2025 har læringsmiljøteamet vært på alle skolene for en gjennomgang av handlingsplanen for oppfølging av skolefravær. Det vil også arbeides med i nettverkssamlinger med ITO-veiledere og følges opp av administrasjonen i halvårslige samtaler om skolefravær.

På denne måten vil vi sikre at alle ansatte har en felles forståelse av terskelen for hvilke hendelser som skal meldes og dokumenteres i tråd med aktivitetsplikten, og sikre at dokumentasjonen er i tråd med kravene i opplæringsloven § 12-4.