



Vestfold
og Telemark
revisjon

Grunnskole -

**Kommunens arbeid med skolemiljø og
integrering, samt vold og trusler overfor ansatte**

Forvaltningsrevisjon | Tønsberg kommune

2020:3803 401

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	6
1.3. Avgrensning.....	6
1.4. Metode og kvalitetssikring	7
1.5. Rådmannens uttalelse	7
2. Grunnskole	8
3. Forebyggende arbeid - skolemiljø	11
3.1. Oppgaver, ansvar og tverrfaglig samarbeid	11
3.2. Revisors vurdering – oppgaver, ansvar og tverrfaglig arbeid.....	13
3.3. Forebyggende tiltak og elevenes syn på skolemiljø	14
3.4. Revisors vurdering forebyggende tiltak og elevenes syn på skolemiljø	22
4. Aktivitetsplikten - skolemiljø	24
4.1. Kommunens rutiner og tiltak for å ivareta aktivitetsplikten	24
4.2. Revisors vurdering.....	33
5. Forebygging – vold og trusler	35
5.1. Fakta om kommunens forebyggende arbeid.....	35
5.2. Revisors vurdering av kommunens forebyggende arbeid	40
6. Oppfølging enkeltsaker – vold og trusler	43
6.1. Fakta om rutiner og tiltak for varsling og rapportering.....	43
6.2. Fakta om oppfølging av arbeidstakere	45
6.3. Revisors vurdering.....	48
7. Konklusjoner og anbefalinger	49
7.1. Konklusjoner skolemiljø.....	49
7.2. Konklusjoner vold og trussel om vold mot ansatte.....	50
7.3. Anbefalinger.....	50
Litteratur og kildereferanser	51
Vedlegg 1: Rådmannens uttalelse	52
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	55
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	65

Sammendrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Tønsberg kommune i sakene 16/20 og 21/20.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø, herunder med inkludering?**
- 2. I hvilken grad sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?**
- 3. I hvilken grad gjennomfører kommunen et systematisk arbeid med å forebygge vold og trussel om vold mot ansatte, inklusiv det å sikre ansatte nødvendig opplæring?**
- 4. I hvilken grad har kommunen tiltak for å følge opp tilfeller av vold og trussel om vold mot ansatte fra elevenes side?**

Vi har sett på to ulike temaer i revisjonen - skolemiljø og vold og trusler overfor ansatte. De to temaene henger tett sammen, godt arbeid på ett område har betydning for det andre. Vi har likevel sett at det området der kommunen har størst utfordringer er arbeid med vold og trusler om vold.

Våre undersøkelser tyder på at det er størst behov for å styrke arbeidet med skolemiljø på barnetrinnet, og at det også på barnetrinnet er størst behov for å bedre kommunens arbeid for å forebygge og følge opp tilfeller av vold og trussel om vold mot ansatte.

Forebyggende arbeid med skolemiljø

Våre undersøkelser viser at kommunen som skoleeier på flere områder sikrer at skolene jobber forebyggende med skolemiljø, men også at arbeidet med å sikre at planer og tiltak blir jevnlig evaluert ikke er godt nok.

Kommunen sikrer at skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet, og resultatene fra elevundersøkelsen blir fulgt opp på skolene. Kommunen har tiltak for å sikre at det er klart og tydelig hvilke oppgaver de som jobber i skolen har, men våre undersøkelser viser at dette kan bli mer tydeligere for assistenter/fagarbeidere. Kommunen har gode tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid med bl.a. PPT og barnevern. Våre undersøkelser viser likevel at noen støttetjenester, kanskje særlig de som er organisert utenfor oppvekst, bør bli bedre kjent og brukt.

Kravet som skoleeier har satt til årlig gjennomgang av planer for arbeid med skolemiljø har ikke vært tilstrekkelig for å sikre at planer/tiltak og rutiner blir evaluert og justert jevnlig, og at de er basert på risikovurderinger.

Skolene har ulike utfordringer i arbeid med integrering. Dette er et område våre undersøkelser viser at skolene kan dra bedre nytte av hverandres erfaring og kompetansen i støttetjenestene.

Aktivitetsplikten

Kommunen har rutiner for å ivareta kravene til aktivitetsplikten, men alle blir ikke fulgt godt nok opp av skolene.

Praksisen som noen skoler har med muntlig varsling og at enkelte bekymringer tas opp på trinnmøter, kan gi risiko for at skolene ikke får registrert og dokumentert varslene tilstrekkelig. Våre undersøkelser viser også behov for bedre informasjon til særlig assistenter/fagarbeidere for å ivareta det skjerpede ansvaret for sårbare elever.

Vår gjennomgang av planer viser at flere skoler ikke har sikret godt nok at elevens rett til å bli hørt er ivaretatt. Det er særlig det å sikre at eleven får gi uttrykk for sine meninger/ønsker og deres vurdering av tiltakene som ikke var fulgt godt nok opp. Videre så vi stor variasjon i hvordan planene var fylt ut, slik at det kan være behov for noe mer opplæring og veiledning her. Vi så også at det kan være risiko for at terskelen for å lage planer er for høy på enkelte skoler. Rutinen legger opp til at planer skal evalueres, men våre undersøkelser viser at dette ikke alltid ble gjort.

Forebygging – vold og trusler

Kommunen har utarbeidet en prosedyre på vold og trussel om vold, men den bør være tydeligere på kravet til risikovurderinger og hva de skal inneholde. Kommunen har også en egen generell prosedyre for risikovurderinger, men den fanger ikke opp de konkrete kravene satt til vurdering av risiko for vold og trussel om vold. Koblingen mellom de to prosedyrene bør også bli tydeligere.

Kommunen har ikke gode nok tiltak for å gi ansatte nødvendig opplæring på dette området. De ansatte har ikke en felles forståelse av hva som regnes som vold og trussel om vold, og heller ikke om når det skal skrives avvik.

Våre undersøkelser viser at selv om flere skoler gjør risikovurderinger, har de i for liten grad kartlagt situasjoner der ansatte kan bli utsatt for vold og trusler. Manglende og/eller mangelfulle risikovurderinger gjør at skolene ikke har godt nok grunnlag for å utarbeide planer og tiltak for å redusere risikoforholdene. Det gjør også at arbeidsgiver ikke får gitt nødvendig informasjon om risikoforholdene.

Oppfølging enkeltsaker – vold og trusler

Kommunen har tiltak for å følge opp tilfeller av vold og trussel om vold mot ansatte fra elevenes side, men tiltakene er ikke godt nok fulgt opp på skolene. Våre undersøkelser viser også at kommunens felles prosedyre bør konkretiseres og tilpasses mer for oppvekst og den enkelte skole, også når det gjelder oppfølging i etterkant av hendelser. Det er ikke gode nok tiltak for å sikre at ansatte har fått informasjon om prosedyrer og rutiner på området og det er underrapportering av hendelser. Noen av utfordringene med å skrive avvik, kan trolig bli løst når skolene tar i bruk kvalitetssystemet fullt ut, med tilhørende opplæring. Men det bør bli tydeligere i

rutinen hvordan ansatte skal få tilbakemelding etter meldt avvik. At ansatte ser at avvik blir fulgt opp, er et viktig tiltak for å få ansatte til å melde avvik.

Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen sikrer:

- at skolene jobber systematisk med det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, herunder
 - at planer og tiltak i det forebyggende arbeidet blir jevnlig evaluert og oppdatert
- implementering av rutinen for å ivareta aktivitetsplikten
- at skolene jobber systematisk for å forebygge vold og trussel om vold mot ansatte i skolen, inkludert risikovurderinger i tråd med krav i forskrift og nødvendig opplæring til ansatte
- implementering av rutinene for avvikshåndtering på skolene
- tilpasning av rutiner for vold og trusler lokalt på skolene
- at nødvendig oppfølging etter episoder med vold eller trussel om vold blir gitt

Skien 28.01.20

Vestfold og Telemark revisjon IKS

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Tønsberg kommune i sakene 16/20 og 21/20. Forvaltningsrevisjon av grunnskole ble vedtatt som første tema i plan for forvaltningsrevisjon, som kommunestyret behandlet i sak 100/20. I arbeidet med grunnlaget for planen, kom administrasjonen med innspill på vold og trussel om vold overfor ansatte i skolen i tillegg til skolemiljø.

Kommunestyret vedtok at forvaltningsrevisjonen også skulle omhandle integrering. Begrepet integrering brukes med litt ulik betydning. Vi har lagt til grunn at vedtaket i kommunestyret om å ha med «integrering» innebærer arbeidet for å få en inkluderende skole, der vi ser på arbeidet med å skape et trygt og godt skolemiljø.

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

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø, herunder med inkludering?
2. I hvilken grad sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?
3. I hvilken grad gjennomfører kommunen et systematisk arbeid med å forebygge vold og trussel om vold mot ansatte, inklusiv det å sikre ansatte nødvendig opplæring?
4. I hvilken grad har kommunen tiltak for å følge opp tilfeller av vold og trussel om vold mot ansatte fra elevenes side?

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

1.3. Avgrensning

Vi har ikke undersøkt de private grunnskolene i kommunen.

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

Vi har undersøkt hvordan personell knyttet til undervisningen og skoleledelsen ivaretar pliktene etter opplæringsloven, ikke annet personell i skolen, som f.eks. renholdere.

Vi har ikke undersøkt den skjerpede aktivitetsplikten som skolen har dersom en som arbeider på skolen krenker en elev, jf. oppl. § 9A-5.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Prosjektleder for denne forvaltningsrevisjonen er Anne Sæterdal, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet skoleledelsen ved seks skoler, et utvalg tillitsvalgte og ansatte i sentraladministrasjonen. Vi har også sendt en spørreundersøkelse til ansatte ved skolen. Videre har vi innhentet informasjon fra ulike nettsider, relevant faglitteratur, relevant dokumentasjon fra kommunen, inklusiv resultater fra elevundersøkelsen og ungdatabasen.

Forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med krav i standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.5. Rådmannens uttalelse

Et utkast av rapporten ble sendt administrasjonen i forkant av oppsummeringsmøte 11.01.21, og rapporten er sendt kommunen til uttalelse 13.01.21, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Rådmannens uttalelse har ikke ført til endringer i rapporten, og uttalelsen er lagt ved rapporten i vedlegg 1.

2. Grunnskole

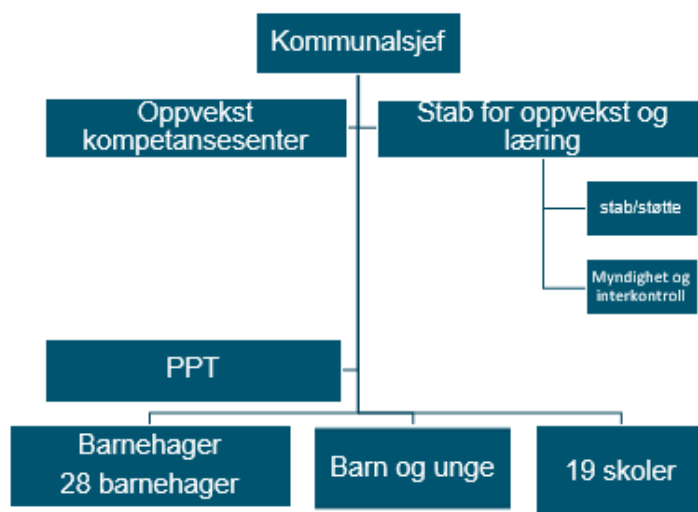
Organisering og bemanning

I Tønsberg kommune er det 24 skoler, hvorav fem er private. De 19 kommunale skolene utgjør to 1-10 skoler, 13 barneskoler og fire ungdomsskoler. Skolestørrelsen varierer, fra den minste, med i underkant av 100 elever, til den største, med ca. 560 elever. Flere av skolene har forsterkede avdelinger/alternative læringsarenaer, der en er organisert som egen avdeling under en skole.

Grunnskolen er del av kommunalområdet oppvekst og læring. Kommunalområdet består av alle skolene, barnehagene og virksomhet barn og unge. I tillegg er det egne stab/støtte funksjoner for skoler og barnehager som også omfatter PPT (pedagogisk-psykologisk tjeneste) og et kompetansesenter. Virksomhet barn og unge består blant annet av barnevern, helsestasjon og skolehelsetjenesten og familiehuset. Familiehuset tilbyr støtte til barn, unge og familier med hjelpebehov, og skal bl.a. være med på å styrke barn og unges psykiske helse.

Alle barnehagene er organisert under en virksomhetsleder, mens skolene er egne virksomheter der rektor er virksomhetsleder.

Organiseringen er vist i figuren til venstre.



Figur 1 Organisering kommunalområde oppvekst og læring

Skolene har i 2020 hatt et innsparingskrav på 15,5 millioner kr.

Kompetansesenteret jobber både med skoler og barnehager. For skolene skal senteret bidra til å styrke skolenes arbeid med faglig utvikling og læringsmiljø. Beredskapsteamet mot mobbing er lagt til kompetansesenteret. Teamet skal bistå i mobbesaker der barnehagens/skolens ordinære tiltak ikke har hatt ønsket effekt. De har ingen rolle i det forebyggende arbeidet eller den ordinære oppfølgingen av mobbesaker. Barn, ungdom, foresatte og barnehager/skoler kan kontakte teamet, som kan pålegge skolen tryggingstiltak som skal iverksettes umiddelbart. Teamet legger plan for å håndtere saken videre og er med på evalueringen av de iverksatte tiltakene. Teamet hadde flere saker i 2020 enn året før. Det var tre saker første halvår og fem saker i høst, hvorav en var fra Re.

Kommunen har ulike tjenester som kan være aktuelle for skolene både i det forebyggende arbeidet

og med konkrete saker, som er lagt til kommunalområde kultur, nærdemokrati og inkludering.² Dette gjelder Ung i Tønsberg og SMART-senteret. Ung i Tønsberg har ansvar for LOSene. En LOS er en kontaktperson/støttespiller for ungdommen, som følger opp elever på ungdomstrinnet som sliter med høyt fravær og skolevegring. Ung i Tønsberg har også ansvar for SLT³ og arbeidet med radikaliserings og voldelig ekstremisme. SMART-senteret driver utviklingsarbeid for å skape oppvekstmiljøer som inkluderer alle barn og unge. Arbeidet startet i grunnskolen i Re. De er utviklet ulike undervisningsopplegg, og satsingen er utvidet til å gjelde hele oppvekstområdet. I den politiske plattformen for nye Tønsberg ble det fastlagt at SMART-oppvekst skulle være et særskilt satsingsområde. SMART står for styrkefokus, medvirkning, anerkjennelse, relasjoner og trening. Alle skolene har fått tilbud om gratis instruktør opplæring. Kommunalsjefen opplyser at det er opp til skolene hvordan de jobber med det, og at administrasjonen nå forbereder en sak om hvordan SMART kan brukes i hele oppvekst og læring.

Kommunen har utfordringer med å oppfylle kravet til lærertetthet (lærernormen), og kommunalsjefen opplyser at de også vil ha det fremover grunnet kommunens stramme økonomi. Noen brudd på normen skyldes at enkelte skoler har styrket bemanningen på f.eks. 5. – 7. trinn, og derfor får mindre på 1. – 4. trinn. Kommunalsjefen opplyser at det er anledning til å gjøre dette f.eks. ved utfordringer i skolemiljøet, som krever økt voksnetthet. Hvis vi tok hensyn til at en skole kan ha et brudd på noen trinn, fordi andre er styrket, viste oversikten i kommunens kvalitetsmelding for skoleåret 2019/20 at det forrige skoleår var to barneskoler som ikke var innenfor kravet. Det var også en ungdomsskole med lavere bemanning enn normen tilsier.

Tall fra skoleporten viser at Re og gamle Tønsberg begge har hatt lavere lærertetthet enn snittet for landet, altså at det har vært flere elever per årsverk til undervisning enn snittet for landet. Lærertettheten har vært lik eller lavere enn snittet i Vestfold, med unntak av forrige skoleår da den var bedre i Re. Gamle Tønsberg har hatt bedre dekning på assistenter enn både Vestfold og landet, mens Re har hatt lavere.

Flere vi har intervjuet har påpekt behov for miljøterapeuter i skolen, for å få inn en annen kompetanse enn den lærere har. Administrasjonen har gjort en utredning for hovedutvalget på bruk av ulike profesjoner i skolene, bl.a. barnevernspedagoger og sosionomer (sak 47/20). Det ble gjort en kartlegging som viste at syv skoler har ansatte med stillingsbetegnelsen miljøterapeut. Administrasjonen vurderer at det er ønskelig at alle skoler har en miljøterapeutstilling, men at det ikke kan prioriteres nå fordi skolene ikke møter krav om lærertetthet.

Internkontroll

Tønsberg kommune har valgt Compilo som er deres helhetlige kvalitetssystem. Felles rutiner for hele kommunen på HMS, inklusiv arbeid med vold og trussel om vold, er lagt inn i Compilo. For skolene har bare en del av systemet, det vil si ordningen med å melde avvik, blitt tatt i bruk.

² Både disse og tjenester på oppvekst som PPT og beredskapsteamet mot mobbing omtaler vi som støttetjenester.

³ Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak

Skolene i Re kommune har noe erfaring med Compilo, fordi kommunen brukte Compilo som avvikssystem forut for kommunesammenslåingen, men de hadde ikke tatt i bruk systemet fullt ut. Gamle Tønsberg kommune brukte ikke Compilo. Informasjon fra intervju med tillitsvalgte tyder på at det er underrapportering av avvik både på HMS og tjenesteavvik.

Skolene i nye Tønsberg har foreløpig ikke lagt inn egne rutiner i Compilo, men de skal etter planen ta i bruk hele kvalitetssystemet i første halvdel av 2021. Ny kommune har valgt å videreføre det som har vært av rutiner fra før på skolene frem til nye rutiner vedtas. Arbeidet med å få på plass nye rutiner er en pågående prosess, og det ble bl.a. laget ny felles rutine for skolemiljø sommeren 2020, som nå revideres.

I rutinen for skolemiljø er det vist til elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, hvem rutinen gjelder for og rektors informasjonsplikt. Det er egne punkt om særskilt sårbare elever, elevens rett til å bli hørt og hensynet til elevens beste, skolens aktivitetsplikt og den skjerpede aktivitetsplikten når ansatte på skolen krenker en elev. Det er vist til mulighet for ekstern bistand fra beredskapsteamet eller fylkeskommunalt mobbeombud. Det er også punkter om skolebytte, rapportering av nøkkeltall, skjemaer skolen kan bruke for varsling og undersøkelse, tiltaksplan og evaluering av planen.

De to tidligere kommunene jobbet noe ulikt med internkontroll. I Re var det et felles system for alle skolene, mens det i gamle Tønsberg kommune i liten grad var felles rutiner og ikke noe helhetlig kvalitetssystem.

Skolene har et eget system for å ivareta kravet til internkontroll i opplæringsloven, 1310.no fra Moava. Dette systemet er laget for å gi oversikt, og sikre at internkontrollkravene til skolene blir overholdt. Systemet var i bruk i gamle Tønsberg, men ikke i Re. Nå brukes det av alle skolene. 1310.no omfatter et årshjul, med gjøremål knyttet til kravene i opplæringsloven. Det som finnes av felles rutiner er lagt til de ulike gjøremålene, og skolene kvitterer på at gjøremålene er utført. Det at ansatte kjenner til oppl. kap. 9A er eksempelvis ett gjøremål, andre er gjennomgang av ordensreglement og aktivitetsplaner/tiltaksplaner etter oppl. § 9A-4, informasjon til foresatte om kap. 9A og rapportering på nøkkeltall for 9A. Stab/støtte funksjonene har ansvar for å følge opp 1310. En av stabslederne opplyste at de, som del av skoleeiers oppfølging, har planlagt at de skal ha foreta stikkprøvekontroller på skolenes egenrapportering i 1310.no, men at de foreløpig ikke har gjennomført det. Kommunen har foreløpig ikke avgjort hvordan Compilo og 1310 skal samordnes.

Skolene utarbeider egne virksomhetsplaner, som skal bygge på felles overordnede målsettinger. Den nye kommunen har ikke fått ny kommuneplan, slik at målene foreløpig er hentet fra ulike politisk vedtatte dokument som budsjett og økonomiplan og kvalitetsmelding for grunnskolen, samt videreføring av tidligere mål. Kommunen har som mål at ingen elever skal oppleve mobbing. Alle skolene sender inn sine planer til kommunalsjefen og arbeidet med virksomhetsplaner skal følges opp bl.a. i de årlige kvalitetssamtalene som skoleeier skal ha med skolene. Kommunen har valgt å ikke gjennomføre slike samtaler første året som ny kommune. Systemet med kvalitetssamtaler hadde begge de to tidligere kommunene. Systemet revideres nå i ny kommune.

3. Forebyggende arbeid - skolemiljø

I hvilken grad sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø, herunder med inkludering?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen som skoleeier må ha et system for å følge opp skolenes forebyggende arbeid og sikre at:

- oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet er klart og tydelig fordelt
- det er tilrettelagt for tverrfaglig arbeid med skolemiljø
- skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet
- skolene har forebyggende tiltak for å sikre et trygt, godt og inkluderende skolemiljø og at disse tiltakene evalueres jevnlig

3.1. Oppgaver, ansvar og tverrfaglig samarbeid

3.1.1. Oppgaver og ansvar klart og tydelig fordelt

Kommunen som skoleeier har satt krav til skolene om årlig gjennomgang av opplæringsloven kap. 9A, samt kommunens nye, felles rutine om skolemiljø. Rutinen er tydelig på rektors ansvar for å sikre at ansatte er kjent med regelverk og rutiner. Informasjon fra intervjuer tyder på at dette blir gjort, men at det kan være litt ulik praksis på skolene hvordan regelverket blir gjennomgått. Noen av skolene vi intervjuet presiserte at de gikk i dybden på noen deler av kap 9A hvert år. Rutinen er også tydelig på rektors ansvar for at elever og foresatte er kjent med regelverket. Den opplyser også om ansvar og oppgaver de ansatte har ift. aktivitetsplikten, samt den enkelte skoles plikt til å lage lokale rutiner for varsling. Inspeksjonsrutinene skolene skal ha, kan også bidra til at ansatte er kjent med egne oppgaver og ansvar.

Skoleledelsen og de øvrige ansatte ved skolen er spurt om de mener at det er klart og tydelig hva som er deres ansvar i det forebyggende arbeidet, noe de fleste mener at det er. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
1,6%	3,6%	5,8%	19,4%	33,7%	35,9%	0 %

Tabell 1 Det er klart og tydelig hva som er mitt ansvar og oppgaver i det forebyggende arbeidet. Antall svar 499. Gjennomsnitt 4,9.

De ulike yrkesgruppene har svart forskjellig. Lærerne er mer enig i at det er klart og tydelig hva som er deres ansvar og oppgaver enn assistenter/fagarbeidere, gjennomsnitt for lærer er 4,9 og for assistenter/fagarbeidere 4,5. Det er ikke klare forskjeller mellom trinnene.

Kommunen har, som vist i punkt 2, en rekke ulike støttetjenester som kan være aktuelle for skolene. Informasjon vi har fått i intervju viser at ikke alle skolene er like godt kjent med støttetjenestenes oppgaver og ansvar. Kommunalsjef for oppvekst og læring ser at de har behov for et tettere samarbeid og bedre avklaring av hvilke tiltak Ung i Tønsberg har som skolene kan bruke, et arbeid som han og kommunalsjefen med ansvar for bl.a. Ung i Tønsberg har startet.

3.1.2. Tilrettelagt for tverrfaglig arbeid med skolemiljø

Skolene har tilgang på tverrfaglig kompetanse, men i noe ulik grad.

Som omtalt under punkt 2 har noen skoler miljøterapeuter (utdanning fra universitet/høyskole), og noen skoler har miljøarbeider (fagbrev).

Det at skolene er lovpålagt å ha helsesykepleier, gir også grunnlag for tverrfaglig arbeid. Enkelte av skolene vi har vært i kontakt med, har trukket frem at helsesykepleierressursen er styrket, noe de opplever som viktig i arbeidet med skolemiljø. Tall i KOSTRA, se tabell under, viser at kommunen har bedre bemanning enn dem vi sammenligner med, men kommunalsjefen opplyser at det likevel er ni skoler som har en mindre ressurs enn de statlig anbefalte normtallene for helsesykepleierbemanningen og fire skoler som ligger litt over. Det at noen ligger over skyldes både at noen skoler har ekstra behov og at stillingskabalene skal «gå opp».

Gml Tønsberg	K.gr. 13	Re	K.gr 10	Landet u Oslo
50,7	40,2	48,4	49	44,1

Tabell 2 Avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten per 10 000 innbyggere 0 – 20 år Tall for 2019

Vi har fått opplyst at kommunen mangler skolelegerressurs og fysioterapeuter.

Alle ungdomsskolene og noen barneskoler har en dag i uka hvor en representant fra barnevernet er tilstede på skolen. Dette har det vært noe mindre av i perioder under pandemien. Flere av dem vi intervjuet trakk frem ordningen som viktig også i arbeidet med å sikre et godt og trygt skolemiljø, fordi lærerne kunne få råd og veiledning på utfordringer de møter i klasserommet fra noen med en annen kompetanse enn lærerne har selv.

Noen skoler kan ved behov for tett oppfølging, i perioder ha en ordning der PPT er tilstede fast på skolen. Noen av skolene vi intervjuet hadde erfaring med dette og viste til at det var nyttig. Alle skolene har faste kontaktpersoner i PPT som deltar på kontaktmøter mellom skole og PPT. Kontaktmøtene er i utgangspunktet hver sjette uke, eller oftere ved behov. Her kan skolen drøfte saker før henvisning til PPT. Leder for PPT opplyser at det er flest saker som gjelder læreversker, men at det også er noen saker som gjelder skolemiljø. PPT jobber både med enkeltsaker og mer systemrettet. I en kommentar i spørreundersøkelsen ble PPT sitt system rettede arbeid trukket frem som et viktig tiltak knyttet til dette med vold og trussel om vold.

Et annet tiltak er tverrfaglig team. Her kan skolen ta opp saker som gjelder elever med etablerte eller påbegynte psykososiale vansker, noe som også kan ha betydning for skolemiljøet. Tverrfaglig

team består av representanter fra skolen og Pedagogisk psykologisk Tjeneste (PPT), barnevern og helsesykepleier på skolene. I tillegg møter en representant fra Familiehuset fast på ungdomsskolen og ved behov på barneskolen. Tverrfaglig team skal sikre god informasjon mellom skolene og hjelpetjenestene, og har møter hver 6. uke på barneskolene og hver 4. uke på ungdomsskolene.

Gamle Tønsberg har siden 2013 hatt et eget skolefraværsteam, som er videreført i ny kommune. Teamet er lagt under PPT, og består i tillegg til ansatte fra PPT, også av representanter fra barnevern og Familiehuset. Teamet kan, ifølge leder for PPT, være involvert i saker som gjelder skolemiljø. Teamet jobber sammen med skole og foreldre, og de har også kontakt med LOSene i Ung i Tønsberg. LOSen er en kontaktperson/støttespiller for ungdommen, som følger opp elever på ungdomstrinnet som sliter med høyt fravær og skolevegring. LOSen samarbeider tett med skole, helsetjeneste og foresatte. En av skolene kommenterte at de hadde hatt en sak der en elev skulle få oppnevnt en LOS, men i den saken fungerte ikke ordningen. Vi har ikke undersøkt nærmere hvordan ordningen fungerer.

Enkelte skoler vi har hatt intervju med har etterlyst bedre oversikt over de ulike støttetjenestene som kommunen har, og hva skoleeier kan bidra med.

Skoleledelsen og de øvrige ansatte er spurt om de er enig i at skolen har et godt tverrfaglig samarbeid som styrker det forebyggende arbeidet, noe flertallet er enig i. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
1%	3,6%	11,6%	21,8%	28,7%	24,8%	8,6%

Tabell 3 Skolen har et godt tverrfaglig samarbeid som styrker det forebyggende arbeidet. Antall svar 501. Gjennomsnitt 4,6.

De som jobber på ungdomstrinnet er mer enig i at skolen har et godt tverrfaglig samarbeid. Flere av de tillitsvalgte trakk frem at det var behov for annen kompetanse i skolen, som miljøterapeuter. Leder av FUG (foreldreutvalget for grunnskolen) trakk også frem behovet for at skolen hadde miljøterapeuter eller helsesykepleiere som kunne vurdere tiltak i skolemiljø saker.

3.2. Revisors vurdering – oppgaver, ansvar og tverrfaglig arbeid

3.2.1. Oppgaver og ansvar klart og tydelig fordelt

Kommunen har ulike tiltak for å sikre at oppgaver og ansvar i det forebyggende skolemiljøarbeidet er klart fordelt. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at ansatte i stor grad opplever at det er klart hva som er egne oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet. Kommunen kan imidlertid vurdere om en bør tydeliggjøre oppgaver og ansvar som assistenter/fagarbeidere har.

Kommunen har flere støttetjenester som kan være viktig i arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø. Vi mener at kommunen i større grad bør sikre at de ulike tjenestene er kjent ute i

skolene. Kommunen bør dessuten vurdere om det er formålstjenlig at støttetjenester som er tett koblet på skole ligger i et annet kommunalområde.

3.2.2. Tilrettelagt for tverrfaglig arbeid om skolemiljø

Etter vår vurdering har kommunen flere tiltak som legger til rette for tverrfaglig arbeid. Kommunen kan imidlertid, som nevnt i pkt. 3.2.1, vurdere om en får utnyttet alle støttetjenestene kommunen har godt nok. Vi mener også at kommunen kan se på om organiseringen av støttetjenester utenfor kommunalområde oppvekst og læring er hensiktsmessig og om en får sikret godt nok samarbeid med skolene.

3.3. Forebyggende tiltak og elevenes syn på skolemiljø

Kommunen er i gang med å lage en plan for arbeidet med å forebygge mobbing. De venter med å ferdigstille arbeidet til forvaltningsrevisjonen er avsluttet.

Kommunalsjefen opplyser at skolene i Tønsberg skal ha en plan for eget arbeid med skolemiljø, som omfatter det forebyggende arbeidet. Det er ikke satt formkrav til planen. Skolene skal ha en årlig gjennomgang av planen, ordensreglement, inspeksjonsrutiner, resultater fra elevundersøkelsen og eventuelle trivselsundersøkelser.

I forbindelse med revisjonen er skolene bedt om å sende egne planer for skolemiljø til en av stabslederne, som har videresendt dem til oss. Noen skoler har oppdaterte planer, mens andre har gamle planer. Den eldste er en vi har fått er fra 2012. Noen skoler som hadde planer som ikke omfattet kravet om å forebygge krenkelser, et krav som kom i opplæringsloven i 2017. Enkelte av skolene har opplyst at de nå jobber med å lage en ny og helhetlig plan, blant annet skolen som har plan fra 2012. To av skolene fra gamle Tønsberg har ikke sendt inn sine planer. Noen av skolene vi hadde intervju med opplyste om at de jobbet med planene i de faste utviklingsgruppene, som alle skolene skal ha. Slike utviklingsgrupper har ulike navn på skolene, men formålet med dem er å arbeide med kvalitetsutvikling på skolen og sikre en viss involvering av de ansatte.

Alle skolemiljøplanene som vi har fått oversendt inneholder årshjul med ulike sosiale aktiviteter som inngår i det forebyggende arbeidet. Alle skolene har fadderordninger. Disse ble ikke praktisert som normalt i 2020 pga. pandemien. Skolene har også inspeksjonsrutiner. På en av skolene poengterte de at det nå som følge av pandemien var flere voksne ute i friminuttene og at det var en mer fast gruppe voksne til de ulike elevgruppene, noe de mente gjorde at de voksne fikk bedre oversikt over hvordan elevene har det i friminutt og på skolen.

Skolens ledelse, lærere, miljøarbeidere/sosiallærere og assistenter/fagarbeidere er spurt om de er godt kjent med skolens plan for arbeid med skolemiljø, noe et klart flertall er. Svarene er vist nedenfor.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
0,4%	1%	4%	12,4%	30,7%	50,9%	0,6%

Tabell 4 Jeg er godt kjent med skolens plan for arbeid med skolemiljø. Antall svar 499. Gjennomsnitt 5,3.

Kommunen har vedtatt en lokal forskrift om ordensreglement for alle skolene i Tønsberg kommune, gjeldende fra 01.01.20. Formålet med ordensreglementet er å fremme trivsel, respekt, medansvar, et trygt og godt skolemiljø, god undervisning og godt læringsutbytte. Det skal bidra til å sikre elevenes rettigheter etter Opplæringslova, kapittel 9A. Ordensreglementet omfatter regler om orden og oppførsel, sanksjoner ved brudd på dem og fremgangsmåte ved bruk av sanksjonene. I tillegg er det enkelte skoler som har lokale trivselsregler, rektor er delegert myndighet til å vedta slike lokale regler. Ikke alle trivselsreglene er oppdatert etter at nytt ordensreglement ble vedtatt, men noen av skolene vi intervjuet er i gang med å revidere dem. Gjennomgang av skolenes nettsider viser at det er lokale trivselsregler som ikke er oppdatert etter at kommunen fikk nytt ordensreglement og at det er flere som har lenker til kommunens ordensreglement som ikke fungerer.

Som vist av svarene fra spørreundersøkelsen i tabellen nedenfor, har skolene er årlig gjennomgang av ordensreglement/trivselsregler.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
0,2%	2,4%	2%	5%	14,5%	74,7%	1,2%

Tabell 5 På min skole har vi årlig gjennomgang av ordensreglement/ trivselsregler el. Antall svar 498. Gjennomsnitt 5,6.

Kommunen har bestemt at skolene skal gjennomføre elevundersøkelsen på alle trinn det er åpnet for at den kan gjennomføres på, ikke bare 7. og 10. trinn, hvor undersøkelsen er pålagt. For resultatene fra den og andre tiltak skolene har for å vite hvordan elevene oppfatter skolemiljøet, se 3.3.2.

Tønsberg kommune har et eget prosjekt FUN 2021 Selvfølelse og livsmestring i sentrum, som omfatter to ungdomsskoler i kommunen. Tiltaket er basert på arbeid med positiv psykologi. Prosjektet er del av arbeidet med folkehelse i kommunen og skal pågå frem til 2022. Det gjøres underveisevalueringer. Formålet er å endre skolens praksis, øke barn og unges bevissthet omkring egne tanker og følelser og legge til rette for gode opplevelser og mestring. En av skolene vi intervjuet som deltar i prosjektet, trakk dette frem som viktig i arbeidet med å sikre et godt skolemiljø.

I gamle Tønsberg var det en egen satsing på tidlig innsats for barnehage og skole, Kvello-modellen. I skole ble det gjennomført systematisk observasjon i 1. klasse for å tidligst mulig avdekke eventuelle vansker eleven hadde. Både PTT, skolehelsetjenesten og barnevernet var involvert. Leder av PPT opplyser at det i arbeidet var fokus på bl.a. klasseledelse og risikofaktorer

hos barn, og at fokuset er foreslått endret til relasjoner.⁴ I tillegg har det vært en egen opplæring til barnehageansatte og lærere på 1. trinn der en bl.a. har fått undervisning om den tredelte hjerne og toleransevindu (hva som skjer/hvorfor barn utagerer). Kommunen har foreløpig ikke avgjort om dette arbeidet skal videreføres i ny kommune.

Alle skolene har rutine for overganger, dette er noe som skolene har hatt stort fokus på i begge de tidligere kommunene. Hver av de to tidligere kommunene hadde felles overgangsrutine for egne skoler, og ny felles rutine er under utarbeidelse. Slike overgangsrutiner er også et tiltak for å få nødvendig informasjon om særskilt sårbare elever. (Se mer om dette under punkt 4.1.1 og 4.1.2.)

En gjennomgang av virksomhetsplanene viser at nesten alle skolene har læringsmiljø eller trivsel og trygghet som mål i virksomhetsplanen, og mange har dette som første mål. Av 19 skoler er det 7 som ikke har omtale av SMART i sine planer, men flere av de 7 har med elementer fra SMART i sine dokumenter knyttet til arbeid med skolemiljø. Flere av skolene vi hadde intervju med trakk frem arbeid med SMART som viktig for å sikre et godt forebyggende arbeid med skolemiljø.

I spørreundersøkelsen spurte vi om skolene jevnlig evaluerer de forebyggende tiltakene, noe nesten 24 % er helt uenig, uenig eller litt uenig i. Informasjon vi har fått i intervjuer bekrefter at arbeidet med å systematisk evaluere egne tiltak kan blir bedre. Det er likevel positivt at mange mener skolen bruker resultater fra elevundersøkelsen eller tilsvarende til å evaluere det forebyggende arbeidet. Nedenfor er svarfordelingen på noen av påstandene om skolenes forebyggende arbeid vist.

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke	Gj. Sn.
Jeg opplever at vi på min skole jobber godt med foreb. tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø*	1,6%	4,4%	8,8%	22,2%	30,8%	31,8%	0,4%	4,7
På min skole evaluerer vi jevnlig tiltakene vi har for det forebyggende arbeidet [‡]	4,4%	8,8%	10,4%	23,9%	26,5%	22,5%	3,4%	4,3
På min skole bruker vi elevundersøkelsen (ev annen info fra elevene) til å evaluere det forebyggende arbeidet [‡]	1%	4%	5,8%	12,2%	23,9%	45,5%	7,5%	5

Tabell 6 Påstander om det forebyggende arbeidet med skolemiljø på egen skole til lærere, assistenter, fagarbeidere, miljøterapeuter, inspektører/SFO ledere og rektorer. *N=500 #N=499 ‡N=498

I intervjuene trakk mange frem at det å jobbe godt forebyggende med skolemiljø også er viktig for å forebygge vold og trusler. Det var særlig de tillitsvalgte som kommenterte at en på skolene ikke

⁴ Endring av fokus er foreslått i Likeverdsprosjektet. Et prosjekt som ble gjennomført i 2018 i gamle Tønsberg kommune, som så på om tjenestetilbud i skole og barnehage var likeverdig og som også peker på sentrale utfordringer for ny kommune.

fikk til å jobbe godt nok i forkant for å unngå at det «smeller», men dette ble også kommentert av andre bl.a. i spørreundersøkelsen.

Leder av FUG (foreldreutvalget for grunnskolen) i Tønsberg opplyser at FAUene i kommunen tar opp skolemiljø som tema, og at prinsipielle saker løftes til FUG. Dette skoleåret har det handlet mye om en liten gruppe elever/ungdommer som utenfor skoletid har plaget andre, gjort hærverk og vært i politiets søkelys. FUG erfarer at skolene har ulike utfordringer, at de fungerer ulikt og at ikke alle håndterer skolemiljø saker like godt. FUG ser også at det er utfordrende å få foresatte til barn/ungdom som f.eks. opplever mobbing til å melde fra tidlig.

Vi har noen påstander om skole-hjem samarbeidet som er vist i tabellen nedenfor. Klart de fleste opplever at det er godt, og at det styrker det forebyggende arbeidet. Det er litt færre som opplever at skolen har et godt tverrfaglig samarbeid med andre enheter i kommunen og med eksterne i det forebyggende arbeidet. Mange opplever at forhold utenom skoletiden gir utfordringer i arbeidet med å sikre et godt skolemiljø.

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke	Gj. Sn.
Jeg opplever at vi har et godt skole-hjem samarbeid	0,8%	0,2%	3,2%	13,6%	38,5%	42,5%	1,2%	5,2
Jeg opplever at skole-hjem samarbeidet styrker det foreb. arbeidet med skolemiljø	0,6%	1%	5,6%	17,4%	33,3%	39,7%	2,4%	5,1
Forhold utenfor skoletiden gir utfordringer i arbeidet med å sikre et godt skolemiljø	0,8%	4,2%	7,6%	19,2%	27,3%	33,1%	7,8%	4,8

Tabell 7 Påstander om det forebyggende arbeidet med skolemiljø på egen skole til lærere, assistenter, fagarbeidere, miljøterapeuter, inspektører/SFO ledere og rektorer. N=501

I intervjuene spurte vi om det gjøres risikovurderinger som grunnlag for de forebyggende tiltakene skolene. En skole kommenterte at dette ble gjort løpende i det daglige. Flere av skolene viste til at de har identifisert en del risiko-soner, bl.a. i friminutt og ved overgang til undervisning i spesialrom, samt at det er gjort risikovurderinger ift. miljørettet helsevern. Det ble også kommentert at en ikke får jobbet systematisk nok med det forebyggende arbeidet.

Kommunen har ikke noen ordning/tiltak som sikrer at erfaringer fra arbeid med enkeltsaker (aktivitetsplaner/tiltaksplaner) blir brukt systematisk i det forebyggende arbeidet. Tre av skolene mente at de brukte erfaringer fra aktivitetsplanene i det forebyggende arbeidet, to skoler sa at de ikke gjorde det systematisk, men at elevsaker og planer ble drøftet i teamene. Den siste skolen jobber nå med å få på plass et mer systematisk arbeid.

I spørreundersøkelsen var det anledning til å gi en kommentar til arbeidet med elevenes skolemiljø, noe 100 av de 520 som har svart gjorde. Den mest vanlige kommentaren gikk på utfordringer knyttet til få voksne/lite ressurser, flere har også kommentert behovet for andre

yrkesgrupper enn lærere, som miljøterapeuter, i skolen. Det var også noen som kommenterte på behov for bedre planer/rutiner, herunder også bedre evaluering av disse. Det var to som trakk frem behov for mer involvering av lærere i planarbeid og flere møtearenaer i arbeidet med å skape et godt skolemiljø. Det ble også kommentert behov for å involvere fagarbeidere og assistenter mer. Det er også en del som har kommentert på at det jobbes godt.

Spesielt om integrering/inkludering

Begrepet integrering kan vise til det at en innvandrer skal bli norsk samtidig som en ivaretar aspekt fra opprinnelig kultur (John Berry). Det kan også brukes om å innlemme noen i noe, for eksempel å innlemme elever med innvandrerbakgrunn i norsk skole eller innlemme elever med behov for spesialundervisning i ordinær undervisning. I spesialpedagogikken og i utdanningssammenheng mer generelt, brukes nå begrepet inkludering om det som skal til for at eleven skal oppleve seg som en del av klassen mens integrering gjerne brukes om hva som skjer organisatorisk.⁵ Som nevnt innledningsvis ser vi her på arbeid med inkludering er del av det forebyggende arbeidet for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø.

Gamle Tønsberg hadde et eget prosjekt der alle skolene fikk opplæring fra Dembra, som står for Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme. Kommunalsjefen opplyser at skolene deltok i prosjektet til ulik tid og at hva den enkelte skole har gjort varierer. Som del av prosjektet ble det også opprettet en egen radikaliseringskoordinator som ble videreført og nå er del av Ung i Tønsberg. Noen av skolene vi intervjuet trakk frem at de var Dembra-skoler når vi spurte om arbeid med integrering/inkludering, og at du hadde hatt god nytte av kontakten med Dembra. For å bli Dembra-skole må en gjennomføre et opplæringsprogram opplæring og veiledning over ett år.

En skole har i sine planer at de gjennomfører spørreundersøkelse fra Dembra og arbeidet er koblet til Dembras satsingsområde: Inkludering med fokus på språkbruk, holdninger og fordommer. De bruker begrepene godt og inkluderende oppvekst og læringsmiljø i sine dokumenter.

Gamle Tønsberg hadde en integreringsstrategi fra 2016, der ett av målene er at barn og unge raskt skal bli integrert på nærskolen. Praksis for skolene i gamle Tønsberg er at en elev kan være i mottaksklasse i inntil to år, og med unntak av for ungdomsskolen har en ofte brukt de to årene. På ungdomsskolen har en hatt litt større fokus på å flytte når ønsket språknivå er oppnådd. I Re hadde de en praksis på at eleven var noen dager på nærskolen og noen i en mottaksklasse. Nå vil kommunen avvikle mottaksklassene for 1. – 4. trinn. Dette gjøres fordi kommunen mener det å gå på nærskolen gir bedre integrering for de yngste, og for å kunne nå innsparingskravet som er satt.

En av skolene vi intervjuet opplyste at de hadde utfordringer knyttet til integrering/inkludering. De andre fem opplevde ikke spesielle utfordringer, selv om en av dem hadde en konkret sak som gjaldt integrering/inkludering. Skolen hentet da inn kompetanse fra Ung i Tønsberg, noe de opplevde som nyttig. Skolen har ansatte som også er knyttet til Ung i Tønsberg. Noen av skolene

⁵ <https://laringsmiljosenteret.uis.no/blogg/integrering-eller-inkludering-i-norsk-skole-article137311-21353.html>

trakk frem at de så det som fordelaktig å ha en viss andel fremmedspråklige på skolen i arbeidet med integrering/inkludering, og at mangfoldet på skolen er en styrke i arbeidet med integrering/inkludering. Noen av skolene trakk også frem at de gjennom SMART jobbet på en måte som bidro til inkludering.

Mange av skolene har med begrepet «inkluderende skolemiljø» i sine styringsdokumenter, enten i målsettinger for arbeidet eller knyttet til målet om et trygt og godt skolemiljø. I 12 av 18 virksomhetsplaner er inkludering nevnt.

Skolens ledelse, lærere, miljøarbeidere/sosiallærere og assistenter/fagarbeidere er spurt om arbeid med inkludering mer generelt. Et klart flertall mener skolen jobber aktivt med å sikre at alle elever er inkludert. Svarfordelingen er vist nedenfor.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
1 %	2,2 %	5,6 %	17,6 %	35,1 %	38,7 %	0 %

Tabell 8 På min skole jobber vi aktivt med å sikre at alle elver er inkludert i et sosialt fellesskap. Antall svar 499. Gjennomsnitt 5.

3.3.1. Skoleeiers oppfølging av skolenes arbeid

Kommunen har faste skoleledersamlinger, som er en arena de bruker for å sikre felles regelforståelse. Det er også etablert nettverk for barneskoler og ungdomsskoler, som flere vi har intervjuet har trukket frem som viktige arenaer for erfaringsdeling. Det er felles planleggingsdager for alle lærerne i kommunen, der skolemiljø og forståelse av regelverk er tema.

I tillegg skal skoleeier som nevnt under punkt 2 ha årlige kvalitetssamtaler med skolene. Dette er et system som en hadde i de to tidligere kommunene, og som nå revideres i ny kommune. Mal for slike samtaler er ikke ferdigstilt, men arbeid med skolemiljø og oppfølging av elevundersøkelsen har vært tema i tidligere samtaler. Det gjennomføres også årlige ledersamtaler med rektorene på skolene. I arbeidet med å følge opp skolenes arbeid med skolemiljø har skoleeier hatt fokus på kompetanseheving for skoleledere.

Oppfølging av resultater fra elevundersøkelsen har vært ulik i de to tidligere kommunene. I Re jobbet de med oppfølging både i fellesskap og på den enkelte skole, mens skolene i gamle Tønsberg i større grad har jobbet med egne resultater. Oppfølging av elevundersøkelsen på den enkelte skole er fastlagt 1310.no og er noe som skolene rapporterer på. Kommunalsjefen har nå lagt til rette for at skolene kan se hverandres resultater på elevundersøkelsen, for å sikre at skolene kan dra nytte av hverandres erfaringer.

Kommunen får informasjon om skolenes arbeid via egenrapporteringen i 1310, omfang av elevfravær på de ulike skolene, informasjon fra saker som gjelder skolebytter, henvendelser fra foresatte, foreldretvalg og tillitsvalgte og det skolene presenterer i felles samlinger og på rektormøter. På samlinger og møter presenterer bare noen skoler eget arbeid. Det er foreløpig heller ikke gjennomført systematisk bruk av stikkprøvekontroller for å følge opp egenrapporteringen, men det er et mål å få gjort dette.

Rektorer og inspektører er spurt om skoleeier tilrettelegger for at skolene kan dele erfaringer og om skoleeiers oppfølging av det forebyggende arbeid. Svarene er vist i de to tabellene nedenfor.

1 I svært liten grad	2	3	4	5	6 I svært stor grad	Vet ikke
3,4 %	10,2 %	16,9 %	32,2 %	20,3 %	10,2 %	6,8 %

Tabell 9 I hvilken grad mener du at skoleeier tilrettelegger for at skolene kan dele erfaringer fra det forebyggende arbeidet med skolemiljø. Antall svar 59. Gjennomsnitt 3,93.

1 I svært liten grad	2	3	4	5	6 I svært stor grad	Vet ikke
3,4 %	8,5 %	22 %	35,6 %	16,9 %	8,5 %	5,1 %

Tabell 10 I hvilken grad mener du at skoleeier følger opp skolen din i det forebyggende arbeidet med å sikre godt skolemiljø. Antall svar 59. Gjennomsnitt 3,84

3.3.2. Kunnskap om elevenes syn på skolemiljø

Tønsberg kommune gjennomfører elevundersøkelsen for alle elever på 5. – 10. trinn.

Undersøkelsen er obligatorisk for 7. og 10. trinn, men kommunene kan velge at alle elever fra 5. trinn og oppover gjennomfører undersøkelsen.

Elevundersøkelsen er gjennomført i Tønsberg for skoleåret 2020-21, men vi har ikke tall for landet for dette skoleåret. Omfanget av mobbing forrige skoleår var større enn de foregående årene i gamle Tønsberg på 10. trinn, og kommunen lå høyere enn snittet for både fylket og landet, mens Re lå lavere. For 7. trinn var det for gamle Tønsberg også en økning i andelen som har opplevd mobbing, sammenlignet med tidligere år, men omfanget var mindre enn på landbasis. Re har stort sett bedre resultater enn dem vi sammenligner med, med unntak av for 7. trinn i 2018-19.

Resultatene for perioden 2016/17 til 2019/20 viser at det er små forskjeller i trivsel for gamle Tønsberg og Re sammenlignet med eget fylke og landet. For 7. trinn hadde Re og gamle Tønsberg samme resultat som fylke og landet og for 10. trinn lå Tønsberg på nivå med landet, rett under Re som hadde samme resultat som fylket.

Kommunens egne tall fra elevundersøkelsen viser at det har vært en uheldig utvikling, særlig på resultater for 5. - 7. trinn. Her har både resultater for mobbing (mobbing blant elever og digital mobbing), trygt miljø og trivsel blitt svakt dårligere for kommunen fra skoleåret 2017/18 og fremover og at den nedadgående trenden har fortsatt for skoleåret 2020/21. Resultatet for trivsel på ungdomstrinnet er også blitt svakt dårligere, men ikke like mye som for 5 – 7 trinn. Når det gjelder mobbing blant elever er resultatet på ungdomstrinnet svakt bedret i perioden vi ser på.

Ser vi litt nærmere på resultatene fra siste undersøkelse, trives de fleste elevene godt. På 5. – 7. trinn har 86,3 % (1 522 elever) svart at de trives godt eller svært godt, men det er også noen elever som ikke trives så godt. Tilsvarende tall for ungdomstrinnet er 87,7 % (1 500 elever). I tillegg til at skolene får informasjon om elevenes trivsel, får de bl.a. informasjon om elevene har noen å være sammen med i friminutt, om de opplever at lærerne bryr seg og om elevene synes

lærerne behandler dem med respekt, om regler og forventinger til elevenes oppførsel og hvordan de voksne følger det opp.

Det er også spørsmål om elevene har opplevd å bli mobbet av andre elever på skolen/skolevei, digitalt og om de har opplevd å bli mobbet av voksne. De svarer også på hvor mobbingen skjer og hvem de blir mobbet av. På spørsmål om de er blitt mobbet av andre elever på skolen er det totalt 9,4 %, eller 154 elever på 5. – 7. trinn som har oppgitt at de blir mobbet to – tre ganger i måneden eller mer de siste månedene. Tilsvarende tall for ungdomstrinnet er på 4,2 % (71 elever). Elevene får også spørsmål om skolen gjorde noe for å hjelpe. Det er flest som svarer at det ikke ble gjort noe, fordi ingen voksne på skolen visste noe. Noen få elever både på 5. – 7. trinn (25 elever) og på ungdomstrinnet (14 elever) har svart at skolen var kjent med mobbingen uten å gjøre noe. Noen få har svart at skolen gjorde noe, men at det ikke hjalp, 24 elever på 5. – 7. trinn og 8 elever på 8. – 10. trinn. Omfanget av digital mobbing er lavere enn «fysisk» mobbing i kommunen. På 5. – 7. trinn er det 3,7% (65 elever) som blitt mobbet digitalt to – tre ganger i måneden eller mer, en svak økning de siste årene. Tilsvarende tall for ungdomstrinnet er 2,5 % (43 elever). Andelen her har vært mer stabil. Den digitale mobbingen skiller seg noe ut fra den mobbingen som skjer på skolen, ved at det er flest som opplever å bli mobbet av noen de ikke kjenner. Den mobbingen som ikke er digital, er det mest vanlig at utføres av noen i klassen/ gruppen for 5. – 7. trinn og noen andre på skolen (ikke elever i samme klasse) for ungdomstrinnet.

På en av skolene vi besøkte trakk ledelsen frem at de som følge av pandemien hadde fått nye utfordringer med det å håndtere sosiale medier for de aller yngste. Som følge av mer digital skole har de yngste fått tilgang på plattformer med chatte-funksjon, og skolen har opplevd at disse er brukt til litt uheldig aktivitet utenom skoletid. Arbeid med nettvett og bruk av sosiale medier har tradisjonelt vært rettet mot eldre elever.

Ungdata

Det er de siste tre årene gjennomført ungdata undersøkelser i grunnskolen i de to tidligere kommunene. Det er også gjennomført i videregående skole, men vi går ikke inn på det her.

Ungdata ble gjennomført i barneskolen i 2018 i begge kommuner og i ungdomsskolen i 2017. I tillegg er det gjennomført en undersøkelse for ungdomsskolen i 2020. Undersøkelsen i 2020 ble gjennomført i mars og ble stanset før alle fikk svart, da skolene ble stengt ifm. koronapandemien. Det førte til en lavere svarprosent enn kommunen har hatt tidligere. Antall svar var spesielt lav for Revetal, ungdomsskolen i Re, slik at kommunen har valgt å ta resultatene fra Revetal ut av undersøkelsen. Svarene er imidlertid inkludert i rapporten som ligger på nettsiden til Ungdata.

Ungdata undersøker bl.a. om ungdommen gruer seg for å gå på skolen, om de har venner, om de har noen å være med i friminuttene, om de føler at de passer inn blant elevene på skolen, om lærerne bryr seg om dem og om de trives på skolen. De blir også spurt om de blir mobbet, og for Tønsberg sin del er det 6 % av ungdomsskoleelevene som har svart som oppgir at de blir mobbet minst hver 14. dag. Tilsvarende tall for landet er 8 %.

Skolene har fulgt opp resultatene fra årets Ungdata-undersøkelse ulikt. På en skole vi var, hadde elevrådet en omfattende oppfølging, mens personalet var lite kjent med resultatene. Alle skoler som ønsker, kan få resultatene presentert.

Elevrådsarbeid og elevrådskonferansen

Gamle Tønsberg kommune har hatt en praksis med årlige elevrådskonferanser, der elevene kan komme med innspill til politikere og administrasjon. På konferansen i 2019 var skolene i Re invitert til å være med. Tema for konferansen var nett og nettbruk – muligheter og utfordringer. Deltakerne hadde med seg innspill fra elevrådene de representerte og erfaringer fra arbeidet elevrådene gjør med skolemiljø. De tok opp behov for økt fokus på nettvett og god/sunn bruk av sosiale medier og online-spill, samt økt kunnskap om mulige konsekvenser av usunn bruk. Elevene ønsket at dette skulle bli eget fag på timeplanen. Konferansen skal bli gjennomført i november hvert år.

Andre kilder til kunnskap om elevens skolemiljø

Skolene vi intervjuet trakk frem elevsamtalene som gjennomføres fast to ganger årlig, samt den jevnlige kontakten lærer har med elevene som en viktig kilde for å ha kjennskap til hvordan elevene oppfatter skolemiljøet.

Flere av skolene vi intervjuet hadde også egne spørreundersøkelser i tillegg til elevundersøkelsen. En av skolene hadde en egen undersøkelse også for 1. – 4. trinn. Kommunen hadde lagt opp til at skolene skulle bruke digital Spekter, en ikke anonym spørreundersøkelse om mobbing og skolemiljø. Datatilsynet stanset bruk av digital Spekter i Arendal høsten 2019 fordi de mente at databehandlingen var i strid med personvernforordningen. Tønsberg kommune har derfor ikke tatt i bruk Spekter. Det er nå kommet avklaringer på at verktøyet kan brukes, forutsatt at kommunen har et system som ivaretar kravene til behandling av personopplysninger og informasjonssikkerhet. Tønsberg kommune er nå i gang med å undersøke om de kan sikre at bruken av verktøyet i egen kommune er i tråd med personvernreglene.

3.4. Revisors vurdering forebyggende tiltak og elevenes syn på skolemiljø

3.4.1. Kunnskap om elevenes syn på skolemiljø

Kommunen har tiltak for å sikre kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet, både gjennom elevundersøkelsen, Ungdata, andre spørreundersøkelser og samtalene skolene har jevnlig med elevene. De årlige elevrådskonferansene, i tillegg til arbeidet i elevrådene, kan også være et tiltak for å sikre kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet.

3.4.2. Forebyggende tiltak som evalueres jevnlig

Som vist tidligere har de ansatte i hovedsak kjennskap til egne oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet, noe som er viktig for å ivareta kravene som er satt til å jobbe systematisk.

Kravet om at alle skoler skal ha egne planer for arbeid med skolemiljø, og at disse skal gjennomgås årlig, er et tiltak fra skoleeiers side for å sikre at skolene har forebyggende tiltak og at disse evalueres jevnlig. Vi har sett at de fleste ansatte er godt kjent med skolens planer. Det at nesten alle skolene har mål knyttet til arbeid med skolemiljø, er også viktig for å sikre det systematiske arbeidet. Det at noen planer ikke er justert etter endringene i opplæringsloven i 2017, viser likevel at skolene ikke har fulgt opp arbeidet med planene godt nok. I skolenes årshjul er det lagt opp til en årlig gjennomgang av rutiner og planer, men en gjennomgang er nødvendigvis ikke det samme som at en evaluerer arbeidet, eller justerer og oppdaterer planer og rutiner. Dette punktet i årshjulet har ikke vært tilstrekkelig for å sikre at alle skolene jobber systematisk med planene og tiltakene de har i dem, herunder vurderer risiko som grunnlag for de tiltak og rutiner skolene har.

Kommunen har et system for å følge opp resultatene fra elevundersøkelsen, både gjennom kvalitetssamtalene og gjennomgangen skolene har av egne resultater. Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at skolene i relativt stor grad bruker elevundersøkelsen til å evaluere det forebyggende arbeidet. Likevel viser våre undersøkelser at arbeidet med å evaluere tiltakene i det forebyggende arbeidet kan bli bedre.

Det at noen skoler har utfordringer med integrering/inkludering, mens andre opplever mangfoldet på skolen som en styrke i arbeidet med inkludering, kan tyde på at skolene kan dra bedre nytte av hverandres kunnskap på dette området. Det kan være at flere skoler burde fått bistand fra Ung i Tønsberg i slike saker, slik en skole refererte til at de hadde fått.

Svarene i spørreundersøkelsen tyder også på at skoleeier i større grad kan ha tettere oppfølging av skolenes forebyggende skolemiljøarbeid, og også kan legge bedre til rette for at skolene kan dele erfaringer på dette området. At skoleeier nå har lagt opp til at skolene kan se hverandres resultater på elevundersøkelsen, kan være et tiltak som bidrar til noe mer erfaringsdeling.

4. Aktivitetsplikten - skolemiljø

I hvilken grad sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal sikre at skolene jobber systematisk med å overholde aktivitetsplikten. Det skal som minimum være rutiner og tiltak for å ivareta
 - plikten til å følge med, gripe inn og varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
 - det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever
 - undersøkelsesplikten
 - elevenes rett til å bli hørt
 - krav til tiltaksplan, herunder evaluering av denne

4.1. Kommunens rutiner og tiltak for å ivareta aktivitetsplikten

Som nevnt i del 3 utarbeidet kommunen ny rutine for arbeidet med å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø. Vår gjennomgang av aktivitets-/tiltaksplaner på fire skoler viste at to skoler har tatt i bruk skjemaene som ligger ved den nye rutinen, én hadde ikke hatt planer etter at rutinen kom og én brukte andre/gammelt skjema. Rutinen åpner for at skolene kan bruke egne skjema, så lenge en ivaretar de innholdsmessige kravene, som er basert på lovkravene. Lovkravene har vært de samme for hele perioden vi undersøker. På en av skolene spurte vi spesielt om hvordan de nye skjemaene fungerte. Denne skolen opplevde dem som nyttige, og bedre enn tidligere skjemaer. Det ble også kommentert at nye felles rutiner var til god hjelp.

Rektorer, avdelingsledere og inspektører er spurt om skoleeiers oppfølging av skolens arbeid med å overholde aktivitetsplikten. Svarene er inntatt nedenfor, og viser at de fleste er enig i at skoleeier følger opp skolens arbeid med å overholde aktivitetsplikten. Det er likevel ca ¼ av dem som har svart som er uenig/litt uenig i dette.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
1,7 %	5,1 %	18,6 %	28,8 %	20,3 %	22 %	3,4 %

Tabell 11 I hvilken grad mener du at skoleeier følger opp at skolene får overholdt aktivitetsplikten. Antall svar 59.

Som omtalt i punkt 3.3.1 har kommunen faste skoleledersamlinger og felles planleggingsdager for lærerne der skolemiljø og regelverk er tema.

Lovkravene i aktivitetsplikten gir relativt tydelige føringer på skolens oppgaver og ansvar. Dette, kombinert med kravet om årlig gjennomgang av regelverk, planer og rutiner, er et tiltak for å sikre at de ansatte også ift aktivitetsplikten er kjent med egne oppgaver og ansvar.

Et annet tiltak er at ansatte skal kvittere ut årlig at de har lest skolens rutiner. Det skal også årlig bli gitt informasjon til foresatte om kap. 9A, og det er satt krav om rapportering av nøkkeltall for 9A.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at de fleste lærere, miljøarbeidere/sosiallærere og assistenter/fagarbeidere oppgir at de har drøftet ansvaret hver enkelt har for å sikre en felles forståelse av aktivitetsplikten. Svarfordelingen er vist nedenfor.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
1,1 %	3,2 %	4,1 %	12,6 %	28,4 %	46,5 %	4,1 %

Tabell 12 Vi har drøftet ansvaret hver enkelt har etter 9A-4 for å ha en felles forståelse av regelverket. Antall svar 443. Gjennomsnitt 5,1.

De fleste oppgir også å ha satt seg inn i rutinene de har for å ivareta aktivitetsplikten. Gjennomsnitt 5,2. Svarfordelingen under viser imidlertid at det er noen som ikke har satt seg inn i rutinene.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
1,1 %	1,8 %	2,5 %	11,1 %	34,8 %	47,7 %	1 %

Tabell 13 Jeg har satt meg inn i rutinene vi har for å ivareta aktivitetsplikten. Antall svar 443.

Lærere, miljøarbeidere/sosiallærere og assistenter/fagarbeidere er spurt om elevene har fått informasjon om deres rett til et trygt og godt miljø. De fleste er enig i det, kun 3,3 % har svart uenig eller litt uenig i dette. De er også spurt om de på skolen legger elevens egen opplevelse til grunn for om retten til et trygt og godt skolemiljø er ivaretatt, noe også et klart flertall mener at de gjør. Kun 4,4 % har svart at de er litt uenig eller uenig i dette. For de som har svart blant ledelsen er alle litt enig, enig eller helt enig i at elevene har fått informasjon om retten til et trygt og godt skolemiljø.

Aktivitetsplikten - saker hos Fylkesmannen

Dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldrene melde saken til Fylkesmannen, etter at saken er tatt opp med rektor, jf. oppl. § 9A-6. Fylkesmannen avgjør om aktivitetsplikten er oppfylt. I 2018 var det 3 saker fra Re og 7 fra gamle Tønsberg, mens det i 2019 var 11 fra gamle Tønsberg og 1 fra Re og per 7. september 2020 10 saker i ny kommune. Tar vi utgangspunkt i de to tidligere kommunene samlet, hadde de noen flere saker enn snittet for kommunene i tidligere Vestfold fylke sett i forhold til innbyggertall i de ulike kommunene. Av sakene i 2020 var det 7 saker der aktivitetsplikten var brutt, to som ble trukket av foresatte og en som er under arbeid.

4.1.1. Plikten til å følge med, gripe inn og varsle

I kommunens rutine er det vist til plikten for alle på skolen om å følge med, og at plikten forutsetter for eks. inspeksjonsrutiner, tilsyn i garderobes og lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med. Det er vist til det skjerpede ansvaret en har overfor elever med en særskilt sårbarhet.

Flertallet av de som har besvart spørreundersøkelsen oppgir at de får nødvendig informasjon om særskilt sårbare elever, slik at de kan ivareta plikten til å følge med, at de har inspeksjonsrutiner

som er til hjelp for å ivareta følge-med-plikten og at de har en praksis som sikrer at de kan fange opplever som ikke har det trygt og godt. Vi har sett at det er noen forskjeller mellom yrkesgrupper og trinn. Generelt er assistenter og fagarbeidere mindre enig i nevnte påstander/at de får nødvendig informasjon, at inspeksjonsrutiner som er til hjelp med å ivareta følge-med-plikten og at skolen har en praksis som gjør at de fanger opp elever som ikke har det trygt og godt. De som jobber på ungdomsskolen er mer enig enn det samlede snittet.

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke	Gj. Sn.
Vi har inspeksjonsrutiner som er til hjelp for å ivareta følge-med-plikten	1,1%	2,9%	4,1%	11,1%	30%	49,4%	1,4%	5,2
Jeg mener vi har en praksis som sikrer at vi fanger opp elever som ikke har det trygt og godt	0,9%	4,1%	7,2%	20,5%	37,7%	28,7%	0,9%	4,8

Tabell 14 Påstander om arbeidet med aktivitetsplikten på egen skole til lærere, assistenter, fagarbeidere, miljøterapeuter. N=443

Både i noen av intervjuene på skolene og i kommentar i spørreundersøkelsen er det trukket frem at inspeksjonspraksis under pandemien har vært fordelaktig for en del elever, ved at det er flere voksne ute og lettere å ha oversikt over hvordan elevene har det ute i friminuttene. Det er i tillegg gitt to kommentarer i spørreundersøkelsen på at det er behov for bedre bevisstgjøring og at de som har inspeksjon kan bli bedre på å følge med og få med seg det som faktisk foregår.

Vi har også spurt skoleledelsen om de bruker informasjon fra elevene for å finne steder/elevmiljøer som de ansatte bør følge særlig med på, noe de fleste som har svart mener at de gjør.

Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
0 %	1,7 %	5,1 %	15,3 %	28,8 %	47,5 %	1,7 %

Tabell 15 Vi bruker informasjon fra elevene for å finne ut steder/elevmiljøer på skolen de ansatte bør følge særlig med på. Antall svar 59. Gjennomsnitt 5,2.

Rutinen kommunen har på arbeid med skolemiljø, utdyper også plikten til å gripe inn og grensene for denne plikten. Lærere, miljøarbeidere/sosiallærere og assistenter/fagarbeidere er i hovedsak kjent med hvordan de skal gripe inn om en elev blir utsatt for krenkelser, de er litt mindre sikre på grenser for når de skal gripe inn. Svarfordeling på påstandene er vist under.

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke	Gj. sn.
Jeg er kjent med hvordan jeg skal gripe inn dersom en elev blir utsatt for krenkelser (N=443)	0,7%	2,3%	2,5%	12,4%	33%	49%	0,2%	5,2
Jeg er kjent med grensene for når jeg skal gripe inn i de ulike situasjonene som kan oppstå på skolen (N=442)	1,4%	2,9%	5,7%	17,9%	38,7%	33,5%	0,9%	4,9

Tabell 16 Påstander om arbeidet med aktivitetsplikten på egen skole til lærere, assistenter, fagarbeidere, miljøterapeuter.

I kommunens rutine er det satt krav om at skolene skal ha tydelige rutiner for hvordan de ansatte skal varsle. Skolene vi intervjuet hadde som praksis at ansatte skal varsle muntlig til inspektør eller rektor, og inspektør skal orientere rektor om mottatte varsler. Enkelte vi intervjuet kommenterte at en nok ikke varslet ved enkelthendelser, men når en hadde observert flere hendelser. Skolene har jevnlig møter for de som jobber på det enkelte trinn, der de kan ta opp hvis det er elever de er bekymret for at ikke har det trygt og godt. Skolene hadde ikke noen oversikt over antall varsler de har fått. Varsler skal bli dokumentert i elevmappen.

Et klart flertall av lærere, miljøarbeidere/sosiallærere og assistenter/fagarbeidere mener at en på skolen har en lav terskel for å varsle om at en elev ikke har det trygt og godt. Det er rundt 70 % har svart 5 eller 6 på skalaen fra 1 helt uenig til 6 helt enig.

Alle, unntatt rektor, er spurt om hvor ofte de har varslet om elever de har mistanke eller kjennskap til at ikke har et trygt og godt skolemiljø i dette og foregående skoleår. Svarene er vist nedenfor.

Ingen ganger	1 – 3 ganger	4 - 9 ganger	10 ganger eller mer
181	226	72	19
36,3 %	45,4 %	14,5 %	3,8 %

Tabell 17 Hvor ofte har du varslet til skoleledelsen/den som skal ha slike varsler. Antall svar 498. Ubesvart 5

Lærerne er de som har varslet mest. Det er likevel 29,5 % av lærerne som ikke har varslet i løpet av dette og foregående skoleår, mens det blant assistent/fagarbeider er 54,5 % som ikke har varslet.

I planene vi undersøkte var det mest vanlig at foreldrene varslet, og i liten grad ansatte på skolen. Dette ble også bekreftet at var mest vanlig på skolene som vi hadde intervju med.

I to av sakene vi så på påpekte Fylkesmannen at kommunen ikke hadde ivaretatt plikten til å følge med og varsle tidlig nok.

De ansatte som har varslet er også bedt om å vurdere hvordan de opplever at varslet er håndtert. Svarene er vist nedenfor.

1 I svært liten grad	2	3	4	5	6 I svært stor grad	Vet ikke
1 %	3,2 %	6,3 %	16,4 %	38,2 %	34,1 %	1,3 %

Tabell 18 I hvilken grad mener du at skolen sikrer en god håndtering av varsler (9A) om at en elev ikke har det trygt og godt? Antall svar 317. Gjennomsnitt 4,9.

Vi har sett på om det er forskjeller mellom ansatte på ulike trinn på hvordan de vurderer skolens håndtering av varslene. De som jobber på ungdomstrinnet er mer entydig positive til måten skolen håndterer slike varsler på. Der er gjennomsnittet på 5, det for 1. – 4. er på 4,6.

4.1.2. Skjerpet ansvar overfor sårbare elever

I kommunens rutine på arbeid med skolemiljø er rektor gitt et ansvar for å sikre at skolens personale ved oppstart av nytt skoleår foretar en gjennomgang av skolens elever for å vurdere om skolen har særskilt sårbare elever. Disse elevene skal alle følge ekstra nøye med på at har det trygt og godt. Gjennom året skal rektor sikre at personalet kontinuerlig vurderer om flere elever ved skolen eller nye elever som begynner skal vurderes som særskilt sårbare elever. Vi har spurt skolens ledelse om dette faktisk skjer, og svarfordelingen er vist nedenfor.

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke	Gj. sn.
Ved oppstart dette skoleåret vurderte personalet om skolen har særskilt sårbare elever	0%	1,7%	0%	15,3%	20,3%	59,3%	3,4%	5,4
Vi har rutine for å vurdere kontinuerlig om det er flere elever/nye elever som skal vurderes som særskilt sårbare	1,7%	0%	3,4%	16,9%	32,2%	44,1%	1,7%	5,1

Tabell 19 Påstander om arbeidet med aktivitetsplikten på egen skole til rektorer, avdelingsledere og inspektører. N = 59

Lærere, miljøarbeidere/sosiallærere og assistenter/fagarbeidere er spurt om de får nødvendig informasjon om særskilt sårbare elever, noe flertallet mener de får. Se svarfordeling i tabellen under. Vi ser her at det særlig er assistenter/fagarbeidere som mener at de ikke får nødvendig informasjon.

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke	Gj. Sn.
Alle (N=443)	2%	4,5%	9,5%	18,5%	28,9%	36,1%	0,5%	4,8

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke	Gj. Sn.
Assistent/fagarbeider (N=114)	5,3%	5,3 %	20,2%	15,8%	21,1%	32,5%	0 %	4,4
Lærer (N=315)	1,0%	4,1%	5,7%	19,4%	31,7%	37,5%	0,6%	4,9

Tabell 20 Jeg får nødvendig informasjon om særskilt sårbare elever

Vi ser også her forskjell i svar på trinn, der ansatte på barneskolen generelt opplever å få mindre informasjon enn det de gjør på ungdomsskolen. Gjennomsnitt på ungdomsskolen er 5,1, mens det for 1. – 4. trinn er på 4,6 og 5. – 7. trinn på 4,8.

De vi har intervjuet trekker frem at kommunen har overgangsrutiner som skal sikre skolene nødvendig informasjon, men at det ved overgang fra barneskole til ungdomsskole ikke alltid blir informert om utfordringer som ligger noe tilbake i tid, dersom det har vært bedring siste året på barneskolen. Enkelte ungdomsskoler har erfart at gamle konflikter kan blusse opp på ungdomsskolen, og at skolen burde hatt kjennskap også til eldre konflikter for å kunne forebygge bedre. Samlet sett opplyser skoleledelsen ved skolene vi har hatt intervju med at overgangsrutinene i hovedsak fungerer godt.

I to av sakene vi gikk gjennom har Fylkesmannen påpekt at skolen ikke har vært tilstrekkelig oppmerksom på det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever. Generelt i sakene vi har sett der det er informasjon om grunnlaget for planen, er det mest vanlig at foresatte har tatt kontakt og bedt om tiltak, selv om det også er planer som har kommet som følge av at skolen har fulgt ekstra med på eleven.

4.1.3. Undersøkelsesplikten og elevens rett til å bli hørt

Ifølge kommunens rutine skal skolen snarest undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er presisert at når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen, så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Elevens opplevelse skal ikke overprøves. Undersøkelsen skal få frem fakta om situasjonen. Den skal avklare bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet, elevens subjektive opplevelse og hvilke faktorer i skole- og klassemiljøet som bidrar til at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Undersøkelsen skal ende ut i en problemformulering, som skal være en identifisering av hva som gjør at skolemiljøet ikke er trygt og godt. I rutinen fra sommeren 2020, er det laget et eget skjema for varsel og undersøkelse som skolene skal bruke, og som skal følge med tiltaksplanen.

Alternativt kan skolene bruke egne skjema med tilsvarende innhold. I skjemaet skal tidspunkt for hendelsen tas med, beskrivelse av bekymring/hendelse samt hvilke videre undersøkelser som skal gjøres med angivelse av hvordan, hvem og hva. Det skal også tas med informasjon om hvorvidt saken er tatt opp i ledermøte/§9A-møte/miljøteam. Det er også et eget punkt om elevens egen oppfatning, informasjon til og fra foresatte og et for tilbakemelding til varsler. Skjemaet inneholder en egen del for videre behandling av saken, med frister for evaluering av undersøkelse og

eventuell avslutning av saken/utarbeidelse av tiltaksplan. I forslag til nytt skjema er det også tatt med et punkt om elevens beste.

I kommunens rutine på skolemiljø er det en egen del om elevens rett til å bli hørt. Det er her henvisning til barnekonvensjonens artikkel 12 (retten til å bli hørt) og artikkel 3 (vurdering av barnets beste), samt oppl. § 9A-4 femte ledd, som sier at skolen skal sørge for at alle involverte elever blir hørt. Det er i rutinen presisert at elevens foresatte også skal være med å vurdere om tiltakene er tilstrekkelige eller om andre tiltak må settes i verk for å oppfylle elevens rett til godt sosialt skolemiljø. Det er krav i rutinen at skolen skal kunne redegjøre for hvordan de har hørt eleven i skolemiljø saker og hvordan de har vurdert elevens beste.

I skjema for tiltaksplan er det et eget punkt om elevens tanker om tiltak, og et punkt om foreldrenes tanker om tiltak. I forslag til nytt skjema er det også tatt med et punkt om elevens beste.

En av skolene hadde ikke hatt saker etter at ny rutine kom, og hadde forut for dette heller ikke brukt noe kommunens gamle skjema, men heller en egen brevmal for sine undersøkelser og planer. To av skolene vi var på hadde tatt i bruk skjema fra den nye rutinen, mens en skole fortsatt brukte eldre skjemaer. Vi ba om å få se på tiltaksplaner, og etterspurte ikke spesifikt dokumentasjon på at varsel og undersøkelsesskjemaet var brukt. I kommunens rutine er det lagt opp til at skjema skal følge tiltaksplan. Av de to skolene som hadde tatt nytt skjema for tiltaksplan i bruk, opplyste en at undersøkelsesskjemaet var brukt i noen av sakene, men ikke alle. De hadde ikke funnet disse frem siden vi ba om dokumentasjon på tiltaksplaner. De eldre skjemaene hadde et eget punkt om undersøkelse.

I gjennomgangen av saker så vi, både for de eldre skjemaene og de nye, at det varierte hvor mye hvor god informasjon, som var fylt inn. Vi så imidlertid i flere saker at det var dokumentasjon av relevante undersøkelser, og vi så av saker som hadde vært hos Fylkesmannen at det var konkludert med at undersøkelsesplikten var ivaretatt. Generelt fant vi litt lite informasjon om undersøkelsene som var gjort i de nye skjemaene, men her har vi som sagt ikke etterspurt undersøkelsesskjemaene.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at de aller fleste mener at de på skolen legger elevens egen opplevelse til grunn for hvorvidt elevens rett til et trygt og godt skolemiljø er ivaretatt. Svarfordelingen på påstanden er vist nedenfor.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
	1,4 %	2,5 %	10,7 %	32,4 %	48,5 %	4,1 %

Tabell 21 Vi legger elevens egen opplevelse til grunn for om retten deres til et trygt og godt skolemiljø er ivaretatt. Antall svar 441. Ubesvart 2. Gjennomsnitt 5,3.

Skoleledelsen mener at de har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å sikre at undersøkelsesplikten blir godt ivaretatt. Nesten alle er enig i dette, blant de som er enig, er det rundt 1/3 som har svart 4, litt enig. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
0 %	0 %	1,7 %	28,8 %	25,4 %	42,4 %	1,7 %

Tabell 22 Vi har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å sikre at undersøkelsesplikten blir godt ivaretatt (på egen skole eller med bistand). Antall svar 59. Gjennomsnitt 5,1.

Skoleledelsen mener at de sikrer at alle involverte elever blir hørt, alle har svart fra 4 til 6 på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig, og det gjennomsnittlige svaret er 5,5.

Alle som har oppgitt at de har vært involvert i arbeidet med tiltaksplaner ble spurt om de sikret elevmedvirkning i arbeidet med planene, noe flertallet mener at de gjør. Svarene er vist nedenfor.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
0 %	2,2 %	6,2 %	15,9 %	34,9 %	33,3 %	7,2 %

Tabell 23 Vi sikrer elevmedvirkning i arbeidet med planene. Antall svar 321. Gjennomsnitt 4,97.

Av de 31 tiltaksplanene vi har undersøkt er det syv saker der elevens elevenes beskrivelse av problemet ikke fremkommer. I ytterligere 8 kommer ikke elev/foresatte sitt syn på tiltakene frem. Hensynet til elevens beste er omtalt i kommunens rutine, men det er ikke noen punkter eller annen veiledning i skjemaene som kan bidra til å sikre god dokumentasjon av at elevens beste i saken er vurdert. Det var i varierende grad dokumentasjon på at dette var vurdert i planene vi undersøkte og på at elev og foresatte har vært med på å vurdere om tiltakene er tilstrekkelig. Det er imidlertid som tidligere nevnt tatt med et eget punkt om dette i forslag til nye skjemaer.

4.1.4. Tiltaks-/aktivitetsplan

I kommunens rutine er det satt krav om at skolen skal lage en skriftlig plan dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Ifølge rutinen skal planen inneholde en beskrivelse av problemet planen/tiltakene skal løse, hva slags tiltak skolen har planlagt, når de skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig og når de skal evalueres. Videre står det i rutinen at plikten til å sette inn tiltak også omfatter en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningene og legge til eller endre tiltak om det er nødvendig.

Tiltaksplanene inneholder i hovedsak en beskrivelse av hva som var problemet, men av 31 planer var det tre som manglet helt eller hadde en mangelfull beskrivelse av problemet. Alle planene vi undersøkte hadde tiltak. Det var også fastsatt frister og hvem som var ansvarlig for å følge opp tiltakene for de fleste, men det var to planer der det ikke var gjort. I en av sakene vi så på, hadde Fylkesmannen påpekt at tiltakene ikke var gode nok. Det fremkommer det når tiltakene skal evalueres i de fleste planene, men det er tre hvor det ikke er fastlagt. For en del av planene vi undersøkte var ikke evalueringen gjennomført enda. I seks planer manglet det dokumentasjon på evaluering, som etter planen skulle vært gjort.

321 av dem som har svart på spørreundersøkelsen har vært involvert i arbeid med tiltaksplaner. De har fått noen påstander om arbeidet med planene som de skulle svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig i. Svarene viser at et klart flertall mener at de i hovedsak har tiltak som er

nødvendige for å sikre elevene et godt skolemiljø, men at det er vanskeligere når problemene skyldes forhold utenfor skolen. De fleste mener også at tiltak i planene blir gjennomført, at en får til et godt samarbeid med foresatte og at planene evalueres jevnlig. Svarene er vist nedenfor.

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke	Gj. sn.
Jeg opplever at skolen har virkemidler/tiltak som er nødvendig for å sikre elevene et godt skolemiljø*	0,3%	4,7%	8,1%	23,1%	38%	25,5%	0,3%	4,7
I hovedsak får vi iverksatt gode tiltak også når problemene på skolen skyldes forhold utenfor skolen#	2,2%	4,4%	10,3%	34,4%	29,1%	11,6%	8,1%	4,3
Tiltak fastsatt i planer jeg er kjent med blir gjennomført*	0%	0,6%	3,4%	14,6%	42,1%	38%	1,2%	5,2
Vi får til et godt samarbeid med foreldre/foresatte i arbeid med planene#	0,3%	0,9%	2,8%	16,3%	39,1%	33,9%	3,8%	5,1
Vi evaluerer planene jevnlig*	0,3%	1,2%	6,2%	17,1%	31,5%	38,3%	5,3%	5

Tabell 24 Påstander om arbeidet med tiltaksplaner (alle som har vært involvert i arbeid med dem). *N=321 #N=320

Alle skolene skal rapportere til skoleeier på aktivitets-/tiltaksplaner etter oppl. § 9A-4. Tall fra 2019 viser at gamle Tønsberg det året fikk 84 nye aktivitets-/tiltaksplaner. Tar vi med pågående saker som ble overført fra 2018 var antallet 114. Det var ikke tilsvarende rapportering i Re. Vi har fått antall planer for 2019 for fire av fem skoler, til sammen 41 planer. En av skolene vi hadde gjennomgang av planer på opplyste at de nå hadde lavere terskel for å utarbeide planer, mens en annen skole opplyste at de ikke utarbeidet plan om ikke foresatte ba om at plan ble utarbeidet. Sistnevnte skole mente også at de hadde lav terskel for å lage plan dersom foresatte ba om det, men at det å lage en plan kunne være byråkratiserende og at eleven får like god oppfølging om det lages plan eller ikke.

4.2. Revisors vurdering

4.2.1. Plikten til å følge med, gripe inn og varsle

Kommunen har rutiner som skal bidra til å sikre at ansatte er kjent med egne plikter etter kapittel 9A i opplæringsloven. Ansvar for å følge med og gripe inn er tydeliggjort, og det er satt krav til skolene om å ha tydelige rutiner for hvordan de ansatte skal varsle. Rutinen flere skoler har er at ansatte skal varsle muntlig. Det er satt krav om dokumentasjon, men skolene har ikke noe samlet oversikt over varsler. Vi mener at praksisen med muntlig varsling, kan gi risiko for at en ikke får dokumentert varslene tilstrekkelig. Skolene får da heller ikke dokumentert at ansvaret for å følge med er ivaretatt, noe som også er påpekt som en mangel i enkelte saker som har vært hos Fylkesmannen.

Det at over 1/3 av de ansatte ikke har varslet, kan tyde på at terskelen for å varsle ved mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen er litt lav. At en del ikke har varslet kan ha sammenheng med at deler av forrige skoleår ble gjennomført på hjemmeskole, men vi mener likevel at det er en for høy andel som ikke har varslet. Praksisen med muntlig varsler, at en melder fra først når en har sett flere hendelser og at trinnmøter er en arena der er vanlig at bekymringer tas opp, kan etter vår vurdering føre til at det er bekymringer/hendelser skolen ikke får registrert. Det kan være ulike lærere som gjør enkeltobservasjoner som egentlig viser et mønster, men som det ikke blir varslet om fordi lærer som observerer ikke jobber på det aktuelle trinnet. Et viktig formål med å varsle rektor, er at en person skal ha en samlet oversikt.

Vi har sett at ansatte på ungdomsskolen generelt vurderer arbeidet som gjøres med skolemiljø som bedre enn det ansatte på barneskolen gjør. Resultatene fra elevundersøkelsen viser at mens ungdomstrinnet har hatt en mer positiv utvikling på omfang av mobbing, opplever en større andel av elevene på barnetrinnet mobbing nå sammenlignet med tidligere. Dette viser at behovet for å styrke arbeidet med skolemiljø er størst på barnetrinnet.

4.2.2. Skjerpet ansvar overfor sårbare elever

Kommunen har rutiner som skal bidra til at det skjerpede ansvaret for sårbare elever blir ivaretatt. Svarene fra skoleledelsen er relativt entydige på at rutine de har for å identifisere sårbare elever blir fulgt, men informasjon fra de øvrige ansatte tyder på at det kan være noen skoler som ikke får gjort dette godt nok. Det er særlig assistenter/fagarbeidere som i mindre grad får nødvendig informasjon. Vi ser også at utfordringene knyttet til at ansatte får nødvendig informasjon er større på barneskolene enn på ungdomsskolene.

Kommunen har overgangsrutiner som, ut fra informasjonen vi har fått, i hovedsak fungerer godt. Det har imidlertid vært en svakhet ved overgang fra barneskole til ungdomsskole at ungdomsskolen ikke har fått kjennskap til gamle konflikter som ble løst på barneskolen, men som kan blusse opp igjen på ungdomsskolen.

Saker som er behandlet hos Fylkesmannen viser at det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever er et risikoområde, og et område som Fylkesmannen mener at enkelte skoler ikke har ivaretatt godt nok.

4.2.3. Undersøkelsesplikten og elevens rett til å bli hørt

Kommunen har rutiner som kan bidra til at kravene til undersøkelse og elevens rett til å bli hørt blir ivaretatt. Vi har ikke godt nok grunnlag til å vurdere bruken av kommunens nye skjema for undersøkelse, siden vi primært så på tiltaksplanene. Det er imidlertid viktig at skolene er bevisst på at undersøkesskjemaet er del av tiltaksplanen og følger denne. Når vi ba om tiltaksplaner burde skjema vært inkludert. Vi mener vi likevel fikk godt nok grunnlag til å si noe om gjennomførte undersøkelser ved gjennomgang av planene, som viste at skolene i flere saker oppfylte plikten til å undersøke. Vi mener at skjema for undersøkelse bidrar til at undersøkelsesplikten blir ivaretatt.

Gjennomgangen av tiltaksplanene tyder på at skolene er oppmerksomme på kravet om at det er elevens egen opplevelse som skal legges til grunn, men også at skolene ikke dokumenterte godt nok at krav til elevene sin medvirkning var fulgt. I forarbeidene er det presisert at for at elevenes rett til medvirkning skal være reell, må skolen sørge for at elevene får informasjon om prosessen og inviteres til å beskrive situasjonen slik de opplever den og gi uttrykk for sine meninger, vilje og ønsker. Det er særlig dette siste, samt kravet i rutinen om at elev og foresatt skal få komme med egen vurdering av tiltakene, som ikke var fulgt godt opp. Manglene vi har sett skyldes etter vår vurdering ikke primært skjemaene, men hvordan de er brukt. Kommunen kan vurdere om det er behov for mer veiledning i bruk av skjemaene og å tydeliggjøre kravet om at skjema med undersøkelse skal være del av tiltaksplanen/sikre at tiltaksplanen har tilsvarende informasjon som skjemaene legger opp til.

4.2.4. Tiltaks-/aktivitetsplan

Kommunen har rutiner for å sikre at skolene utarbeider tiltaksplaner i tråd med de lovkravene som er satt. Etter vår vurdering kan de ulike skjemaene, ved riktig bruk, sikre dokumentasjon på at arbeidet med tiltaksplanene i tråd med kravene som er satt. Vår gjennomgang viste at hvor gode skjemaene er i praksis, avhenger av dem som bruker dem. Dette kan tyde på at det er behov for noe mer opplæring i for bruk av skjemaene. Det at kommunen har foreslått et eget punkt for vurderinger av elevens beste, kan etter vår vurdering bidra til at dette fremkommer tydeligere i planene.

Vi mener det er risiko for at ikke alle skoler utarbeider tiltaksplaner i alle sakene der det er krav om det. Kravene som er satt om og til tiltaksplanene er ment å sikre at skolen foretar en forsvarlig behandling av slike saker. Å ikke bruke «systemet» som loven legger opp til, gir risiko for at skolen ikke ivaretar sine lovpålagte oppgaver.

Gjennomgangen av planene viser at ikke alle planene var evaluert. Svarene fra spørreundersøkelsen tyder imidlertid på at planene i noe større grad blir evaluert enn det som faktisk fremkom, slik at utfordringen kan være dokumentasjon av evalueringen.

5. Forebygging – vold og trusler

Vi skal her undersøke følgende problemstilling:

I hvilken grad gjennomfører kommunen et systematisk arbeid med å forebygge vold og trussel om vold mot ansatte, inklusiv det å sikre ansatte nødvendig opplæring?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal

- ha tiltak for å sikre en felles forståelse om hva som inngår i begrepene vold og trusler om vold
- gjennomføre og dokumentere risikovurdering av fare for at de ansatte ved skolene blir utsatt for vold eller trussel om vold
- utarbeide skriftlige planer og tiltak for å redusere risikoforholdene og evaluere disse
- gi nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner
- gi arbeidstakere nødvendig informasjon om risikofaktorer og iverksatte tiltak og rutiner knyttet til vold og trussel om vold

5.1. Fakta om kommunens forebyggende arbeid

Det er laget en egen aktivitetsplan for bedriftshelsetjenesten (BHT) for 2020 – 2021 for Oppvekst og læring. I planen er det lagt opp til å ha opplæring i risikovurderinger i kvalitetssystemet våren 2021. BHT skal delta på vernerunder på ungdomsskolen der en skal ha fokus på kjemikalier og spesialrom. BHT kan delta på vernerunder i andre virksomheter ved forespørsel og kan ved behov delta i risikovurdering og kartlegging knyttet til forebygging vold og trusler. BHT tilbyr ved behov individuelle samtaler for ansatte som har opplevd ubehagelige hendelser og tilbyr også mulighet for fokussamtale uten leder. De tilbyr også opplæring, bl.a. i vold og trusler.

Kompetanse- og utviklingscenteret i oppvekst og læring har til nå ikke vært involvert i arbeid med å forebygge og håndtere vold og trussel om vold mot ansatte. Leder av senteret opplyser at dette er et område som senteret kan bidra på.

5.1.1. Felles forståelse av vold og trussel om vold

Kommunen har en prosedyre for vold og trusler, som har som formål å forebygge og håndtere vold og trusler mot ansatte. Det er virksomhetsleder, det vil si rektor på skolene, som har ansvar for både å forebygge og håndtere vold og trusler. I prosedyren er begrepene vold og trusler definert. Kommunen har lagt Arbeidstilsynets definisjoner til grunn. Informasjon fra intervjuene vi har hatt

viser at det varierer om prosedyren er del av den listen over rutiner/prosedyrer ansatte skal bekrefte at de har lest hvert år.

Vi har spurt ansatte utenom ledelsen om hvor godt kjent det er med kommunens prosedyre for vold og trusler. Svarfordelingen er vist i tabellen nedenfor.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
10,8 %	15,2 %	22,3 %	23,9 %	15,2 %	9,1 %	3,5 %

Tabell 25 Jeg er godt kjent med kommunens prosedyre for vold og trusler. (Lærere, miljøterapeut, assistent, fagarbeider, annet). Antall svar 461. Gjennomsnittet er 3,46 og median 3.

Vi hadde også et spørsmål til alle om de hadde vært med på å drøfte konkrete situasjoner/hva som regnes som vold eller trussel om vold fra elever mot dem som ansatte, noe 56,4 % svarer ja på at de har vært med på, 39,8 % har svart nei og 3,9 % vet ikke. Slike drøftinger kan være et tiltak for å sikre en felles forståelse av hva som inngår i begrepene vold og trusler om vold. Blant de som har drøftet dette (292) oppgir 39 % at det er gjort sist gang i august i år eller senere denne høsten, 28,5 % forrige skoleår, 15,7 % senere og 16,8 % husker ikke når det ble gjort.

Det er flere som i kommentarene i undersøkelsen har etterlyst mer informasjon om når en skal melde avvik på vold og trusler, hva som skjer med avvik og at det er behov for å drøfte hva en skal skrive avvik på.

På spørsmål om det er lik forståelse av når en skal melde avvik om vold og trusler blant ansatte på skolene, har de vi har intervjuet påpekt at det er forskjeller i hvordan de ansatte opplever en situasjon og dermed også i hvorvidt en skriver avvik. Det er også gitt kommentarer på dette i spørreundersøkelsen.

Et klart flertall (65,2%) av de som har svart (442)⁶, mener selv det er klart når de skal skrive avvik på situasjoner som omhandler vold eller trussel om vold. Det er 23,1 % som har svart nei og 11,8% vet ikke. Det er ikke store forskjeller mellom trinnene, men det er en noe høyere andel blant de som jobber på 5. – 7. trinn som er usikre på dette og en noe høyere andel på ungdomstrinnet som mener at det er klart. Vi kan imidlertid ikke si sikkert at vi hadde hatt disse forskjellene om alle hadde svart. Vi ser også en liten forskjell på type stilling. Lærerne som er mest usikre på når en skal skrive avvik, men forskjellene er små. Rektorer, inspektører og SFO-ledere er spurt om det samme, og det er en høyere andel blant dem som har svart ja (84,5%). Det er 10,3 % av disse som har svart nei og 5,2% vet ikke.

5.1.2. Risikovurderinger og planer

Kommunens prosedyre for vold og trusler sier at det skal gjøres risikovurderinger av situasjoner som kan oppstå på arbeidsstedet, og at det skal iverksettes tiltak for å unngå disse. Prosedyren

⁶ Lærere, miljøarbeidere/sosiallærere og assistenter/fagarbeidere.

sier også at det skal utformes lokale rutiner for arbeidet med å forebygge og håndtere vold og trusler i virksomheten/den enkelte enhet. Hovedverneombudet opplyser imidlertid at kravet om lokale rutiner bare gjelder virksomheter/enheter som har avvik/risikoer som overordnet prosedyrer ikke dekker. Han viser til at det innebærer at én skole kan måtte utarbeide egne, lokale rutiner, mens en annen skole ikke trenger det.

Kommunen har i tillegg en egen prosedyre for risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse), som gjelder for ROS-analyser generelt. Denne er basert på prosedyrer gamle Tønsberg hadde. Lederne er pålagt å gjennomføre risikoanalyse innenfor sine områder. Analysen skal gjøres kjent i egen virksomhet og gjennomføres i forbindelse med arbeid med virksomhetsplanen. Virksomheten skal ha oversikt over egne risikoområder, vurdere behov for ROS-analyser og identifisere konkrete lovkrav som skal følges. ROS-analysen skal kunne gjøres i en egen modul i kvalitetssystemet, som skolene foreløpig ikke har tatt i bruk fullt ut. Ifølge kvalitetsrådgiveren kan virksomhetene velge å bruke hjelpeverktøy som er i kvalitetssystemet eller gjøre det på andre måter. Hva som skal ligge av hjelpeverktøy til arbeidet med ROS-analyser i kvalitetssystemet er ikke ferdigstilt enda, og kvalitetsrådgiveren opplyser at prosedyren heller ikke er ferdig revidert. I prosedyren (per 03.12.20) var det lenker til noen forskrifter der det settes krav om risikovurderinger, men ikke alle – bl.a. ikke til forskrift om utførelse av arbeid (krav om risikovurderinger som gjelder vold og trusler).

Kvalitetssystemet (Compilo) er foreløpig ikke tatt fullt ut i bruk på skole og det har foreløpig ikke vært noen opplæring i bruk av nytt kvalitetssystem. Flere av skolene legger kommunens prosedyre til grunn og hadde ikke egne rutiner på dette. En av skolene vi var på hadde nylig startet arbeidet med å revidere rutiner på vold og trusler og gjennomført ROS-analyse i Compilo. En annen opplyste at de ikke hadde gjort risikovurderinger selv, og så frem til å kunne ta i bruk ROS-modulen i nytt kvalitetssystem. Noen hadde gjort risikovurderinger for en del år siden. Det ble av flere kommentert at dette var et område de til nå ikke hadde jobbet systematisk nok med. På oppvekst er de ikke gjort kjent med hvilke risikovurderinger som ligger til grunn for kommunens felles prosedyre, og det er ikke noen oversikt i sentraladministrasjonen på oppvekst over risikovurderinger som skolene har gjort.

Verneombud på syv skoler ble spurt om det er gjort vurderinger av risiko for vold og trussel om vold mot ansatte på egen skole, og om de er dokumentert, vi fikk svar fra seks. Én svarer at det ikke er gjort, én at det i år er veldig få slike risikovurderinger på egen skole (her gjøres det heller vurderinger og lages planer og tiltak knyttet til konkrete hendelser), én at det ikke er gjort i år, men gjort og dokumentert tidligere, og tre at det er gjort og dokumentert. Flere vi har intervjuet trekker frem at det gjøres risikovurderinger i tilknytning til meldte avvik og enkeltelever.

Både i intervju med tillitsvalgte og fra flere i spørreundersøkelsen er det blitt kommentert at skolen jobber godt når saken har blitt veldig alvorlig, men at en ikke jobber godt nok forebyggende – at det må «smelle» først. En av skolene vi intervjuet hadde hatt noen alvorlige hendelser tidligere, og opplevde at de da ikke hadde et system som sikret god nok læring i etterkant og at erfaringene fra hendelsene kunne brukes forebyggende. Denne skolen var nå i gang med å utarbeide nye rutiner.

Kommunalsjefen opplyser at han har et ansvar for å følge opp skolene, også når det gjelder HMS, men at det foreløpig er litt uklart hvordan arbeidsdelingen er mellom vernetjenesten, kommunalsjef HR og han selv er. Kommunalsjefen viser til at oppfølging av arbeid med arbeidsmiljø er en naturlig del av ledersamtalen. Det kan også være del av kvalitetsutviklingssamtalen, men da også knyttet til elevenes læringsmiljø. Kommunalsjefen er ikke kjent med om eller hvordan han kan se eventuelle risikovurderinger som skolene gjør i Compilo. De har foreløpig ikke fått opplæring i systemet. Skoleeier har til nå ikke hatt noen oppfølging av skolene på dette arbeidet i ny kommune og systemet med kvalitetssamtaler er ikke ferdigstilt.

Rektorer og inspektører er spurt om de på egen skole har vurdert risiko knyttet til vold og trussel om vold mot ansatte. Svarfordelingen er vist i tabellen nedenfor.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
3,4 %	3,4 %	15,3 %	32,2 %	20,3 %	22 %	3,4 %

Tabell 26 På min skole har vi vurdert risiko knyttet til vold og trussel om vold mot ansatte. Gj.snitt 4,3. Antall svar 59.

Ledelsen ved skolene ble også spurt om de på egen skole hadde kartlagt situasjoner der ansatte kan bli utsatt for vold og trussel om vold, noe 37,3 % har svart at de har gjort. 52,2 % har svart nei og 10,2 % vet ikke.

Vi har intervjuet fire plasstillitsvalgte, og tre av dem hadde ikke vært involvert i arbeid med risikovurderinger om vold og trussel om vold, og heller ikke planer for å følge dem opp, mens en hadde vært involvert i arbeid med dette for 2-3 år siden i forbindelse med risikovurdering knyttet til miljørettet helsevern. Skolen hadde da et skjema for risikovurdering, som omfattet både fysisk og psykisk arbeidsmiljø. Den tillitsvalgte tror det ble utarbeidet en plan, men det ble ikke gjort i samarbeid med de tillitsvalgte.

Verneombudene som oppgir at det er gjennomført risikovurderinger, viser også til at det er utarbeidet planer. Disse er laget i tilknytning til elever der det er risiko for utagering/vold.

En av skolene vi var i kontakt med hadde fått bistand fra skoleeier til arbeidet med utfordringer i skolemiljø og hendelser knyttet til vold og trusler mot ansatte. Det ble kommentert at skoleeier i denne prosessen ikke har etterspurt risikoanalyser.

En av skolene vi intervjuet opplyste at de hadde utfordringer knyttet til vold og trusler for noen år siden. De erfarte da at egne rutiner ikke var konkrete nok. De fikk de bistand fra bedriftshelsetjenesten og kartla sammen elever med risiko for å utøve vold. Det ble utarbeidet tiltaksplaner for elever på grunnlag av risikokartleggingen. Planene ble utarbeidet i samarbeid med hjemmet, og signert av både foresatte og elever. I planen stod det hvem som skulle gjøre hva i ulike situasjoner. Planen ble til en mal som de fortsatt bruker, men det er en stund siden sist det var saker der den var aktuell å bruke.

5.1.3. Opplæring og informasjon

Prosedyren kommunen har gir visse føringer, bl.a. definisjon av begreper og informasjon om aktuelle tiltak. Utover det har ikke kommunen noen andre felles opplæringstiltak for å forebygge eller håndtere vold og/eller trusselsituasjoner. Som nevnt i punkt 5.1.1 varierer det om prosedyren er del av den listen over rutiner/prosedyrer ansatte skal bekrefte at de har lest hvert år. Ifølge den nye avtalen med bedriftshelsetjenesten er opplæring innen bl.a. vold og trusler noe skolene kan få ved behov. Vi har ikke fått informasjon om at det er gjort noen konkrete avtaler om dette foreløpig. I prosedyren står det at arbeidsgiver skal dokumentere hvilke opplæringstiltak som er gjennomført, men vi har ikke fått noe dokumentasjon på gjennomførte opplæringstiltak.

De øvrige ansatte utenom ledelsen er spurt om opplæring i å forebygge og håndtere vold og trusselsituasjoner. Svarene er vist nedenfor

	Ja	Nei	Vet ikke	N
Har du som del av utdannelsen din fått opplæring i å forebygge og håndtere vold og trusselsituasjoner?	17,3 %	79,8 %	3 %	440
Har skolen/kommunen gitt opplæring for å forebygge og håndtere vold og trusselsituasjoner?	26,9 %	57,5 %	15,6 %	442
Har du behov for ytterligere opplæring i å forebygge og/eller håndtere vold og trusselsituasjoner?	73,8 %	15,6 %	10,6 %	442

Tabell 27 Spørsmål om opplæring.

Hvis vi ser på ansatte som jobber på forsterkede avdelinger/alternative læringsarenaer er det flere som oppgir at de har fått opplæring som del av egen utdanning, 42,4 % av 66 har svart ja, men forskjellen er ikke så tydelig på opplæring fra kommunen/skolen. Blant de 66 som jobber på en alternativ læringsarena/forsterket avdeling har 30,3 % oppgitt at skolen/kommunen har gitt opplæring og 66,7 % har behov for ytterligere opplæring.

Flere har kommentert at det er behov for mer opplæring, kurs og tid til refleksjon rundt hva som gjør at noen elever utøver vold. Ut fra informasjon vi har fått i intervju er det lite deling/erfaringsutveksling på dette området mellom skolene. En av de ansatte har kommentert:

Vi trenger mer opplæring om hvordan vi kan arbeide forebyggende og styrke relasjonene til de elevene. Masse tips til hvordan vi kan gjøre det i skolehverdagen.

Det var 119 som oppgir at de har fått opplæring av skolen/kommunen. De ble spurt om opplæringen har vært god. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
4,2 %	5 %	15,1 %	31,9 %	33,6 %	9,2 %	1 %

Tabell 28 Opplæringen jeg har fått av skolen/kommunen har vært god. Antall svar 119.

Rektorer, avdelingsledere og inspektører er spurt om de har fått nødvendig opplæring for å ivareta sine oppgaver i arbeid med vold og trussel om vold overfor andre ansatte. Gjennomsnitt og median er begge 4. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
3,4 %	10,2 %	16,9 %	28,8 %	25,7 %	11,9 %	3,4 %

Tabell 29 Jeg har fått nødvendig opplæring for å ivareta mine oppgaver i arbeid med vold og trussel om vold mot andre ansatte. Antall svar 59.

De tillitsvalgte vi har intervjuet er spurt om de ansatte får nødvendig informasjon. Svarene viser at det varierer. En viste til at de får informasjon om elever som har en trøblete skolehverdag, men ikke noe utover det. Flere har svart at de mener det varierer hvorvidt ansatte får nødvendig informasjon, mens to er tydelige på at de ansatte ikke får nødvendig informasjon. Det er som nevnt rutiner for informasjonsdeling, både i forbindelse med overganger og oppstart av skoleåret, og gjennom året i trinnmøter ol. Det ble kommentert at selv om en får informasjon, er den ofte begrenset, både hva en får av informasjon om og hvem som får det.

De øvrige ansatte utenom ledelsen ble i spørreundersøkelsen også spurt om de var kjent med hva de skal gjøre om de blir utsatt for vold eller trussel om vold. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
3,2 %	5 %	6,6 %	13,6 %	26 %	45,7 %

Tabell 30 Jeg er kjent med hva jeg skal gjøre om jeg blir utsatt for vold eller trussel om vold. Antall svar 442.

5.2. Revisors vurdering av kommunens forebyggende arbeid

5.2.1. Felles forståelse av vold og trussel om vold

Kommunens egen prosedyre er et tiltak for å sikre en felles forståelse av hva som inngår i begrepene vold og trussel om vold. Denne prosedyren er imidlertid ikke godt nok kjent blant de ansatte. Kommentarer gitt i spørreundersøkelsen, og informasjonen vi har fått i intervju, bl.a. at det på en skole var ulike oppfatninger i ledelsen og blant øvrige ansatte om omfanget av vold og trusler, underbygger også at kommunen ikke har sikret godt nok en felles forståelse.

Det å drøfte konkrete situasjoner/hva som regnes som vold eller trussel om vold, er, etter vår vurdering, et viktig tiltak for å sikre felles forståelse. Det er positivt at over halvparten av de som svarte på spørreundersøkelsen har vært med på slike drøftinger, men det er likevel mange som ikke har vært det. Selv om et klart flertall av de som svarte på spørreundersøkelsen mener at det er klart når en skal skrive avvik på vold og trusler, er det etter vår vurdering likevel for mange som

er usikre eller ikke vet når de skal gjøre det, til at en kan si at de tiltakene kommunen har er tilstrekkelige.

5.2.2. Risikovurderinger og planer

Kommunen har prosedyrer/rutiner som kan bidra til at skolene gjennomfører risikovurderinger og utarbeider planer og tiltak for å redusere risikoen. Koblingen mellom prosedyren for vold og trusler og prosedyren for risikoanalyser bør bli tydeligere. Prosedyren for vold og trusler bør omfatte kravene som er satt til gjennomføring av risikovurderinger og kravet til å utarbeide lokale rutiner bør være tydeligere. For skolenes del mener vi det er stor sannsynlighet for at alle skolene vil ha risiko for at noe kan skje i løpet av et skoleår, selv om det på ett gitt tidspunkt vurderes som liten risiko, kan det raskt endres. Det det kan være grunn til å vurdere risikofaktorer som kan være felles for skolene, i tillegg til de risikovurderingene den enkelte skole selv må gjøre.

Kommunen bør også ha med henvisning til forskrift om utførelse av arbeid i sin prosedyre for ROS analyser.

Selv om informasjon fra spørreundersøkelsen og verneombudene vi har vært i kontakt med viser at det er mange skoler som har gjort risikovurderinger, er det en del som ikke er i tråd med de kravene som er satt til slike vurderinger. Dette fordi en i for liten grad har kartlagt situasjoner der ansatte kan bli utsatt for vold og trusler. I forskrift om utførelse av arbeid står det at risikovurderingen arbeidsgiver skal gjøre bl.a. skal ta særlig hensyn til hvor, når og i hvilke situasjoner arbeidstaker kan bli utsatt for vold og trussel om vold.

Manglende og mangelfulle risikovurderinger gjør at skolene ikke har godt nok grunnlag for å utarbeide planer og tiltak for å redusere risikoforholdene. I tillegg kan det at tillitsvalgte ikke var kjent med planer, tyde på at ansatte ikke har vært involvert i arbeid med planer og tiltak.

5.2.3. Opplæring og informasjon

Kommunens prosedyre gir ansatte informasjon, og stiller krav om dokumentasjon av gjennomførte opplæringstiltak. Ut fra informasjonen vi har fått, er det er ikke noe slik dokumentasjon for skolene.

Det er positivt at de fleste vet hva de skal gjøre om de blir utsatt for vold eller trusler. Etter vår vurdering er likevel ikke prosedyren for vold og trusler godt nok kjent blant de ansatte, jf. punkt 5.1.1. Vi mener at vi av det kan slutte at kommunen ikke har sikret godt nok informasjon om dem. Det er positivt at en del skoler har med dette med vold og trusler i den årlige gjennomgangen av rutiner på skolen. Dette er et tiltak for å sikre at ansatte får informasjon. Skolene må imidlertid i større grad ha fokus på egne risikofaktorer, som vi har sett i punkt 5.1.2 ikke er godt nok identifisert. Denne mangelen gjør også at arbeidsgiver ikke kan få gitt arbeidstaker nødvendig informasjon. Kravet i loven er at arbeidsgiver skal gi arbeidstakere nødvendig informasjon om risikofaktorer og iverksatte tiltak og rutiner knyttet til vold og trussel om vold. Når arbeidsgiver ikke har kartlagt situasjoner der ansatte kan bli utsatt for vold og trusler, kan heller ikke arbeidsgiver etter vår vurdering gi arbeidstakere nødvendig informasjon om dem. Arbeidsgiver har heller ikke godt nok grunnlag for å iverksette forebyggende tiltak.

På enkelte skoler er det, i forbindelse med planer rundt enkeltelever, gitt informasjon/opplæring til ansatte på hva en skal gjøre i ulike situasjoner. Dette kan bidra til både opplæring og informasjon, men fordi slike tiltak kommer i etterkant av at en elev faktisk har utøvd vold eller trusler, mener vi det er et poeng også å gi ansatte mer generell opplæring og informasjon på et forebyggende nivå.

Vi ser av svarene i spørreundersøkelsen at både ansatte, og til en viss grad også skoleledelsen, har behov for mer opplæring. De ansatte mener selv at de i liten grad gjennom egen utdanning har fått kompetanse i å forebygge vold og trusler, noe som gjør at kommunen må sikre nødvendig opplæring. Selv om flertallet av dem som har fått opplæring fra kommunen mener at den har vært god, er det også en del som mener at den ikke har vært så god. I tillegg til å sikre at flere får nødvendig opplæring bør derfor kommunen også vurdere om opplæringen som er gitt til nå bør justeres.

6. Oppfølging enkeltsaker – vold og trusler

I hvilken grad har kommunen tiltak for å følge opp tilfeller av vold og trussel om vold mot ansatte fra elevenes side?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha
 - rutiner og tiltak for varsling om og rapportering av vold og/eller trussel om vold, og sikre at ansatte har fått informasjon om disse og at de er implementert
 - dokumenterte rutiner for oppfølging av arbeidstakere som er utsatt for vold og/eller trussel om vold og sikre at disse er implementert

6.1. Fakta om rutiner og tiltak for varsling og rapportering

Tønsberg kommune har som nevnt tidligere en egen prosedyre på vold og trusler i sitt kvalitetssystem. Aktuelle tiltak for å sikre varsling og rapportering er:

- Alle situasjoner som oppleves som truende skal meldes til leder
- Leder vurderer situasjonen og tilkaller ekstern hjelp om det anses nødvendig
- Hendelsen skal rapporteres i avvikssystemet og AMU (sentralt arbeidsmiljøutvalg) orienteres⁷
- Det skal meldes til NAV og forsikringsselskap der det er nødvendig
- Ved alvorlige hendelser skal arbeidstilsynet og politiet varsles og vurdere om hendelsen skal anmeldes – en politianmeldelse er arbeidsgivers ansvar. Det er lagt opp til å diskutere med den ansatte om anmeldelse er ønskelig. Rådmannens ledergruppe skal alltid informeres ved politianmeldelser.

Kommunen har et felles sentralt arbeidsmiljøutvalg (AMU), i tillegg til at det er medbestemmelsesmøter ute i virksomhetene som behandler både medbestemmelses- og arbeidsmiljø saker.

I prosedyren er det lagt opp til at leder tilkaller ekstern hjelp om det anses nødvendig. En av skolene vi hadde intervju på, hadde nylig hatt en alvorlig episode, der de hadde behov for kontakt med styringsnivået over rektor. De fikk ikke kontakt med noen på nivå over, og påpekte at det per i dag ikke er gode nok rutiner for hva en skal gjøre i akutte situasjoner og hvem en kan kontakte.

⁷ Hovedverneombudet opplyser at kommunen ikke har som praksis at AMU skal orienteres om alle hendelser som rapporteres i avvikssystemet knyttet til vold og trusler. Kun avvik med høy alvorlighetsgrad skal leses opp i AMU. Avvik skal behandles og lukkes på laveste nivå, og det er derfor lokalt medbestemmelsesapparat som også har ansvar for arbeidsmiljø saker på skolene som blir orientert om mindre alvorlige avvik. Prosedyren skal bli justert slik at det presiseres at AMU skal orienteres ved høy alvorlighetsgrad.

Som nevnt tidligere har kommunen et felles avvikssystem som også skal brukes til hendelser som gjelder vold og trusler. Ansatte skal ha blitt orientert om avvikssystemet, og rutinen for å melde avvik. Noen skoler har rutiner for avvikshåndtering og vold og trusler som del av den årlige gjennomgangen av skolens rutiner, men ikke alle. Kommentarer i spørreundersøkelsen viser at noen av de som har kjennskap til avvikssystemet først fikk det i begynnelsen av 2020. Hovedverneombudet hadde da en gjennomgang av avvikssystemet for skoleledere.

Som vist i under punkt 5.1.1 viser spørreundersøkelsen at det er en del ansatte på skolene som ikke er godt kjent med kommunens prosedyre for vold og trusler. Over halvparten har svart at de er uenig eller at de ikke vet på påstanden om de er godt kjent med kommunens prosedyre.

Gjennom intervjuer og spørreundersøkelsen har det fremkommet en del utfordringer knyttet til det å varsle/melde avvik på hendelser som gjelder vold/trussel om vold fra elever. Noen vi intervjuet opplyste at det var krav om ID-nummer på eleven for å melde avvik. Disse numrene ligger i web-sak, som kun ledelse og merkantil har tilgang på, og gjør det vanskeligere å melde avvik. Kravet om ID-nummer gjelder imidlertid kun hvis skolen/kommunen ønsker å knytte avviket til elev/bruker for å kunne vurdere bemanningsbehov. Det er mange som har kommentert i spørreundersøkelsen at en ikke har tid til å melde avvik eller at skjemaet er for komplisert. Vi har fått informasjon fra ansatte både i intervju og spørreundersøkelsen om at det trolig er underreportering av avvik knyttet til vold og trussel om vold, og at ansatte velger å ikke skrive avvik fordi det ikke skjer noe. Informasjon både fra tillitsvalgte og kommentarer i spørreundersøkelsen viser at rutinen om at den som melder avvik skal få tilbakemelding ikke blir praktisert godt nok på skolene. I rutinene er det lagt opp til at leder skal sikre tilbakemelding til ansatte, men formen er ikke definert. Det er mulig å følge avviket i systemet, men de tillitsvalgte vi intervjuet var ikke kjent med dette.

Både i intervju og i kommentarer i spørreundersøkelsen er det trukket frem at ansatte kvier seg for å melde avvik, fordi de opplever at de selv blir årsaken til avviket. Vi har også fått informasjon som tyder på at det kan være ekstra belastende på barnetrinnet, bl.a. fordi enkelte ansatte opplever at det ikke tas like seriøst fra arbeidsgivers side siden elevene er små.

Det er også kommentert behov for at avvik løftes til nivå over skoleleder lokalt fordi avvikene ikke blir håndtert godt nok på skolen.

Vi har spurt om ansatte utenom ledelsen ville melde avvik dersom en elev kom med trusler mot dem. Gjennomsnittet er på 4,3 og median 5. Svarfordelingen er vist nedenfor.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
7,4 %	11,1 %	11,1 %	13,7 %	19,5 %	32,3 %	5 %
34	51	51	63	90	149	23

Tabell 31 Jeg melder avvik dersom en elev kommer med trusler mot meg. Antall svar 461

Vi har undersøkt om det er forskjell i om en vil melde avvik de ulike trinnene og det er små forskjeller. Det kan se ut til at terskelen for å melde avvik er litt lavere på ungdomsskolen, her er

gjennomsnittet 4,5, mens det for barneskolen er på 4,2. Forskjellen er imidlertid liten, så det kan skyldes tilfeldigheter. Vi ser imidlertid kommentarer som kan støtte en antagelse om at terskelen for å melde avvik er større på barneskolen.

Blant de 152 som oppgir at de har opplevd vold eller trusler dette skoleåret er det 84 (55,3 %), altså over halvparten, som oppgir at det ikke ble skrevet avvik og 7 (4,6 %) som ikke vet. Tar vi med også dem som opplevde vold og trusler forrige skoleår er det 119 av 237 (50,2 %) som oppgir at det ikke ble skrevet avvik og 14 (5,9 %) som ikke vet, med andre ord er andelen som har skrevet avvik litt høyere. Av de 119 som oppgir at det ikke er skrevet avvik har 99 kommentert hvorfor det ikke er skrevet. Den vanligste årsaken er mangel på tid. Det er også endel som har svart at de vet for lite om hvordan avvikene blir brukt/fulgt opp/at avvik ikke blir brukt til læring – noe som også er kommentert i intervju.

Assistenter/fagarbeidere, lærer og miljøterapeuter ble også spurt om deres kjennskap til hva en skal gjøre ved vold eller trussel om vold, der de skulle svare på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. Svarfordelingen er vist nedenfor. Det var her ikke tydelige forskjeller mellom trinn eller yrkesgrupper.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
3,2 %	5 %	6,6 %	13,6 %	26 %	45,7 %

Tabell 32 Jeg er kjent med hva jeg skal gjøre om jeg blir utsatt for vold eller trussel om vold? (F.eks. hvem du skal varsle/melde fra til?). Antall svar 442. Ubesvart 1. Gjennomsnittet er 4,91 og median er 5.

I spørreundersøkelsen kunne de ansatte også gi kommentarer til arbeidet med vold og trusler, noe 89 gjorde. Flest kommenterte på utfordringer knyttet til avvik, både mangel på tid til å registrere, tungvint system, for dårlig oppfølging av meldte avvik og manglende felles forståelse av hva som regnes som vold og trusler. Det ble også gitt kommentarer på manglende rutiner og systematisk arbeid med vold og trussel om vold. I tillegg var det flere som viste til at økonomiske kutt/manglende ressurser ga utfordringer.

6.2. Fakta om oppfølging av arbeidstakere

I kommunens prosedyre er det lagt opp til at alle ansatte som har vært utsatt for vold eller trusler om vold skal få en kartleggingssamtale/debriefingssamtale med gjennomgang av det som har skjedd og vurdering av videre oppfølgingsbehov. Dersom den ansatte ønsker det skal bedriftshelsetjenesten (BHT) eller kommunens psykososiale kriseteam kontaktes. I avtalen oppvekst og læring har med BHT tilbyr BHT individuelle samtaler for ansatte som har opplevd ubehagelige hendelser, og også mulighet for fokussamtale uten leder. Det er i kommunens felles prosedyre vist til at BHT skal kontaktes hvis den ansatte ønsker det, men det er ikke vist til avtaler kommunen har med BHT. Informasjon vi har fått i intervju tyder på at skolene tilbyr en samtale i etterkant av slike hendelser.

Det står videre i prosedyren at hendelsen skal tas opp i personalmøter for informasjon og drøfting av forbyggende tiltak, og at forebyggende tiltak skal iverksettes. Flere vi har intervjuet (både tillitsvalgte og skoleledelse) trekker imidlertid frem at det ikke er blitt jobbet godt nok forebyggende i etterkant av hendelser.

Hvorvidt skolene har utarbeidet egne rutiner varierer. To skoler hadde laget egne handlingsplaner/maler for noen år siden, hvorav den ene oppdaterte disse årlig. En skole hadde en gammel rutine som de nå var i gang med å oppdatere, mens de andre la til grunn kommunens prosedyre.

Ledelsen ved skolene ble spurt om de var trygge på at de kunne håndtere situasjoner der ansatte blir utsatt for vold og trusler på en god måte. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
1,7 %	0 %	13,6 %	30,5 %	28,8 %	25,4 %

Tabell 33 Jeg er trygg på at vi på skolen kan håndtere situasjoner der ansatte blir utsatt for vold og trusler på en god måte. Ingen har svart Vet ikke. Antall svar 59.

Ledelsen er også spurt om de kan få nødvendig bistand for å håndtere situasjoner der ansatte blir utsatt for vold eller trussel om vold. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
1,7 %	6,8 %	6,8 %	25,4 %	28,8 %	27,1 %	3,4 %

Tabell 34 Vi kan få nødvendig tverrfaglig bistand til å håndtere situasjoner der ansatte blir utsatt for vold eller trussel om vold. Antall svar 59.

Informasjon fra intervju med både hovedtillitsvalgte og plasstillitsvalgte viser at oppfølgingen som blir gjort på skolene varierer. To mente at ansatte blir godt ivaretatt, en annen påpekte at saker blir håndtert godt når de har «gått langt nok», men at tiltakene kommer alt for sent og at skolen ikke får til å jobbe forebyggende. To har påpekt mangler ved rutiner og at det er litt tilfeldig om ansatte ble fulgt opp på en god måte. En mente det blir gitt debrifing-samtaler, men at den videre oppfølgingen i etterkant er for dårlig.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at det er 367 som har opplevd vold eller trussel om vold fra elever. Av disse har 152 opplevd det inneværende skoleår, og 85 som har opplevd det forrige skoleår. Hvis vi ser på hvordan de som har opplevd vold eller trussel om vold har opplevd oppfølgingen de har fått, er det ikke slik at de som har erfaring fra episoder dette og foregående år har opplevd at oppfølgingen er bedre enn når vi ser på alle som har oppgitt å ha opplevd vold eller trusler. Dette er vist i tabellen nedenfor.

Hvordan opplevde du oppfølgingen av deg som ansatt i etterkant av at du var utsatt for vold/trusler?	Har du opplevd vold eller trussel om vold fra elever?	
	Ja (gjelder dette og forrige skoleår, samt lengre tilbake i tid)	Dette og forrige skoleår
Jeg fikk god oppfølging	26 %	24,5 %
Jeg fikk oppfølging, men opplevde at den ikke var tilstrekkelig	12,1 %	13,1 %
Jeg fikk ikke oppfølging (selv om jeg hadde behov for oppfølging)	16,5 %	19,4 %
Jeg hadde ikke behov for oppfølging	38 %	38 %
Husker ikke	7,1 %	5,1 %
Antall svar	366*	237

Tabell 35 Ansattes vurdering av oppfølging totalt og for dem som har opplevd det dette og forrige skoleår.

*1 ubesvart

Svarene i spørreundersøkelsen kan også tyde på at ansatte på barnetrinnet får dårligere oppfølging enn ansatte på ungdomstrinnet. Svarfordeling på trinn er vist i tabellen nedenfor.

Hvordan opplevde du oppfølgingen av deg som ansatt i etterkant av at du var utsatt for vold/trusler?	Total	Hvilke trinn har du størstedelen av stillingen din på i år?		
		1 - 4 trinn	5 - 7 trinn	8 - 10 trinn
Jeg fikk god oppfølging	26 %	21,4 %	24,8 %	31,3 %
Jeg fikk oppfølging, men opplevde at den ikke var tilstrekkelig	12 %	10,7%	17,7 %	7,8 %
Jeg fikk ikke oppfølging (selv om jeg hadde behov for oppfølging)	16,9 %	24,3 %	15,9 %	12,5 %
Jeg hadde ikke behov for oppfølging	38 %	33,6%	34,5 %	42,2 %
Husker ikke	7,1 %	10 %	7,1 %	6,3 %
Antall svar	366*	140	113	64

Tabell 36 Ansattes vurdering av oppfølging totalt og for dem som har opplevd det dette og forrige skoleår.

*1 ubesvart

I spørreundersøkelsen var det også noen som viste til god oppfølging i etterkant, der det blant annet ble vist til god hjelp fra PPT og tverrfaglig team.

6.3. Revisors vurdering

6.3.1. Rutiner og tiltak for varsling og rapportering

Kommunen har felles rutine for varsling og rapportering, men disse mener vi bør konkretiseres mer innenfor skole. Det bør her f.eks. vises til avtalen kommunen har med bedriftshelsetjenesten, og hvem i kommunen som skolen kan få bistand fra i akutte situasjoner.

Noen av skolene har tiltak for å sikre at ansatte har fått informasjon om rutiner og prosedyrer, men ikke alle. Manglende kjennskap til prosedyren for vold og trusler, viser at informasjonen ikke har vært god nok.

At det ikke ble skrevet avvik for så vidt stor andel av hendelser der ansatte er utsatt for vold og trusler, kan tyde på at rutinen for å varsle og rapportere om vold og trussel om vold ikke er godt nok implementert, selv om dette med tid også kan være et aspekt og manglende tiltro til systemet.

Noen av utfordringene med å skrive avvik, kan trolig bli løst når skolene tar i bruk kvalitetssystemet fullt ut, med tilhørende opplæring. Det kan også være et poeng at en tar opp meldte avvik til drøfting i personalet for å sikre læring. Å sikre felles forståelse av hva som regnes som vold og trussel om vold, jf. punkt 5.1.1 og 5.2.1, er også et viktig tiltak i arbeidet med å få ansatte til å skrive avvik.

Vi mener at det bør blir tydeligere hvordan ansatte skal få tilbakemelding etter meldt avvik. Det at ansatte ser at avvik blir håndtert, og at det blir satt inn forebyggende tiltak er, etter vår erfaring, kanskje det viktigste tiltaket for å få ansatte til å melde avvik.

6.3.2. Oppfølging av arbeidstakere

Kommunen har prosedyre/rutine for oppfølging av arbeidstakere som er utsatt for vold og trusler. Vi har tidligere kommentert at det kan være et behov for at skolene tar med litt mer utfyllende informasjon i en lokal rutine.

Informasjon fra intervju og spørreundersøkelsen mener vi viser at prosedyren/rutinen ikke er godt nok implementert. Kommunen bør sikre at ansatte er godt kjent med rutinen og at rutinens punkter om oppfølging blir fulgt bedre opp. Det samme gjelder punktet om drøfting og iverksetting av forebyggende tiltak. I praksis snakker vi her om at skolene må sikre god og systematisk oppfølging av avvik. Svarene i undersøkelsen tyder på at utfordringene er størst i småskolen. Det er viktig at skoleledelsen tar utfordringer knyttet til vold og utagering på alvor også i blant de yngste elevene.

7. Konklusjoner og anbefalinger

Innledningsvis reiste vi følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø, herunder med inkludering?
2. I hvilken grad sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?
3. I hvilken grad gjennomfører kommunen et systematisk arbeid med å forebygge vold og trussel om vold mot ansatte, inklusiv det å sikre ansatte nødvendig opplæring?
4. I hvilken grad har kommunen tiltak for å følge opp tilfeller av vold og trussel om vold mot ansatte fra elevenes side?

7.1. Konklusjoner skolemiljø

7.1.1. Skolens forebyggende arbeid

Vi mener at kommunen som skoleeier har flere tiltak for å sikre at skolene jobber forebyggende.

Kommunen har tiltak for å sikre at oppgaver og ansvar i det forebyggende skolemiljøarbeidet er klart fordelt, men bør tydeliggjøre oppgaver og ansvar for assistenter og fagarbeidere.

Kommunen har tilrettelagt for et tverrfaglig arbeid med skolemiljø. Kommunen bør likevel vurdere tiltak for å sikre at skolene har bedre kjennskap til støttetjenestene, og at ansvar og oppgaver er tydelig fordelt mellom skolene og støttetjenestene.

Kommunen har tiltak for å sikre at skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet.

Kommunen har ikke i tilstrekkelig grad sikret at skolens forebyggende arbeide jevnlig evalueres og justeres. Kommunen bør også i større grad sikre at systematiske risikovurderinger ligger til grunn for skolens forebyggende arbeid, og kan legge enda bedre til rette for erfaringsdeling mellom skolene.

7.1.2. Aktivitetsplikten

Kommunen har rutiner for å sikre at skolene ivaretar kravene til aktivitetsplikten, men alle blir ikke fulgt godt nok opp. Kommunens rutine omhandler plikten til å følge med, gripe inn og varsle. Praksisen rundt varsling mener vi utgjør en risiko for at det er skolemiljø saker som ikke fanges opp/håndteres i samsvar med opplæringsloven.

Kommunens rutine skal bidra til at det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever ivaretas, men kommunen bør, innenfor rammene av taushetsplikten, sikre at relevant informasjon om disse elevene også når assistenter/fagarbeidere.

Kommunen bør sikre bedre implementering av skolemiljørutinen for å ivareta elevens rett til medvirkning, slik at nødvendige undersøkelser blir gjort og dokumentert.

Når det gjelder kravene til tiltaksplan, bør kommunen vurdere om det er behov for tydeligere rutiner/mer veiledning i utarbeiding av planer. Det var ikke dokumentert godt nok at kravene til evaluering var ivaretatt. Kommunen bør også sikre at terskelen for å lage plan ikke er for høy.

7.2. Konklusjoner vold og trussel om vold mot ansatte

7.2.1. Forebygge vold og trussel om vold mot ansatte

Kommunen jobber i mindre grad systematisk med å forebygge vold og trussel om vold mot ansatte i skolen. Kommunen har ikke gode nok tiltak for å gi ansatte nødvendig opplæring på dette området. De ansatte har ikke en felles forståelse av hva som regnes som vold og trussel om vold, og heller ikke om når det skal skrives avvik.

Felles rutiner/prosedyrer i kommunen bør være tydeligere på hvilke krav som er satt til virksomhetene, bl.a. kravet om å lage lokale rutiner.

Skolene bør i større grad gjennomføre risikovurderinger som omfatter kartlegging av situasjoner der ansatte kan bli utsatt for vold og trussel om vold. Risikovurderingene må brukes aktivt i arbeidet med å utarbeide planer og tiltak for å redusere risiko.

7.2.2. Tiltak for å følge opp tilfeller av vold og trussel om vold mot ansatte

Kommunen har tiltak for å følge opp tilfeller av vold og trussel om vold mot ansatte fra elevenes side, men bør vurdere behovet for lokale rutiner også her. De tiltakene som ligger i sentral prosedyre er ikke godt nok fulgt opp på alle skolene. Det er også ansatte som ikke er trygge på at rutinen for avvikshåndtering blir fulgt opp i tråd med intensjonen om at det å melde avvik skal bidra til forbedring og læring.

7.3. Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen sikrer:

- at skolene jobber systematisk med det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, herunder
 - at planer og tiltak i det forebyggende arbeidet blir jevnlig evaluert og oppdatert
- implementering av rutinen for å ivareta aktivitetsplikten
- at skolene jobber systematisk for å forebygge vold og trussel om vold mot ansatte i skolen, inkludert risikovurderinger i tråd med krav i forskrift og nødvendig opplæring til ansatte
- implementering av rutine for avvikshåndtering på skolene
- tilpasning av rutiner for vold og trusler lokalt på skolene
- at nødvendig oppfølging etter episoder med vold eller trussel om vold blir gitt

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Forskrift 19. oktober 2018 nr. 1584 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten)

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Forskrift 6. desember 2011 nr. 1 357 om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid)

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (oppl.)

Offentlige dokument

Meld.St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO

Prop. 81 L (2019-2020) Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)

Prop. 46 L (2017-2018) Lom om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)

Ot.prp. nr. 72 (2001 – 2002): Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa

Elektroniske kilder

Arbeidstilsynet, <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/vold-og-trusler/>, nettsider 18.12.20

Læringsmiljøsentret, <https://laringsmiljosenteret.uis.no>, nettsider 20.09.20

Vedlegg 1: Rådmannens uttalelse



Oppvekst og læring

Saksbehandler: Espen Irving Riiser
Direkte telefon: 33 40 62 24
Vår ref.: 21/10876
Deres ref.:
Dato: 27.01.2021

Vestfold og Telemark Revisjon Iks
Postboks 2805
3702 SKIEN

Utsatt innsyn Offl. § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1. ledd nr. 1

Forvaltningsrevisjon Grunnskole - rapport til uttalelse

Forvaltningsrevisjonen behandler sentrale elementer i arbeidsmiljøet til henholdsvis elever og ansatte som også påvirker hverandre i positiv eller negativ retning. Måltrettet arbeid for et trygt og godt læringsmiljø for alle elever reduserer hyppigheten av vold og trusler mot ansatte og måltrettet arbeid mot krenkende eller utagerende elevatferd bidrar til å skape et trygt og godt læringsmiljø for elevene. Rådmannen følger revisjonens valg om å vurdere integreringsarbeidet som en del av skolenes forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø.

Nye Tønsberg kommune er fortsatt i støpeskjeen og i en oppstartfase er det ikke å forvente at alle planer, rutiner og retningslinjer er harmonisert og implementert fra første dag. Det har hele tiden vært en førende regel om at rutiner fra den tidligere kommunen gjelder for de aktuelle skolene fram til nye oppgraderte dokumenter er utarbeidet for alle skolene i den nye kommunen.

Revisjonsrapporten påpeker forskjeller mellom de gamle kommunene og gir både et bilde av kompleksiteten i å slå sammen to kommuner samtidig som den peker på viktige områder å prioritere i kvalitetsarbeidet for å skape ny og bedre praksis. Rådmannen vil også legge til at stab- og støttetjenestene til skolene er endret og redusert gjennom tiltak i Handlingsrom 2024. Dette har, sammen med utfordringene knyttet til pandemien, påvirket både tempoet i kvalitetsarbeidet og satt ulike begrensninger i rammene for implementering og kvalitetsutvikling ute på den enkelte skole. Dette har i særlig grad reduserte muligheter til kompetanseheving blant assistenter og fagarbeidere all den tid disse ikke har regelmessig arbeidstid som ikke er knyttet til enkeltelever eller grupper.

Kommunen er i ferd med å innføre nytt kvalitetssystem. Skolene står i skrivende stund for tur til å bli innlemmet i systemet. I påvente av dette, ser rådmannen at det ikke har vært tilstrekkelig god struktur i forhold til å finne gjeldene rutiner for de to gamle kommunene der disse fortsatt gjelder eller nye felles rutiner. Det nye kvalitetssystemet vil sikre en god struktur og oversikt over gjeldene regelverk, sikre at ikke gamle versjoner av retningslinjer og prosedyrer er i omløp, samt sikre en fortegnelse over bekjentgjøring og opplæring blant de ansatte.

Rådmannen velger å ikke gå inn i enkeltområder i rapporten selv om det er mange momenter som kunne være interessant å belyse nærmere. Rådmannen velger derfor i hovedsak å begrense uttalelsen til å omhandle momenter fra revisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Konklusjoner og anbefalinger skolemiljø – skolens forebyggende arbeid

Rådmannen mener kommunen har gitt sterke føringer i forhold til at skolene skal ha en plan for det forebyggende arbeidet som omhandler opplæring og ansvar hos personalet, samspill med elever, elevråd og foreldre samt samarbeid med kommunale støttetjenester. Tidligere Re kommune hadde en felles plan mens skolene i tidligere Tønsberg kommune hadde føringer om at skolene skulle ha en egen plan.

Rådmannen vil sammen med skolene vurdere om alle skolene skal ha en felles plan eller om hver skole skal videreutvikle egne planer innenfor en mal som sikrer felles retning og at nødvendige elementer og risikovurderinger er inkludert i planen. Det er gode argumenter for begge løsninger. Uavhengig av valget, vil rådmannen sikre at planer jevnlig evalueres og justeres gjennom erfaringsdelinger og påfyll av ny teori, både i kvalitets- og styringsdialogen med den enkelte skole og i nettverk- og fellessamlinger.

Kompetansesenteret i Oppvekst og læring er langt på vei ferdig med neste revisjon av rutine for elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø som følge av at en tilsvarende rett til et trygt og godt miljø med aktivitetsplikt er innført i barnehageloven fra 01.01.2021. Denne vil også inneholde et felles teorigrunnlag for barnehagene og skolenes arbeid. Planen vil ikke bli ferdigstilt før kommunestyret har behandlet denne revisjonsrapporten, slik at eventuelle signaler fra behandlingen kan innarbeides. Det praktiske arbeidet rundt forvaltning av handlingsplikten blir likevel implementert i barnehagene i disse dager.

Konklusjoner og anbefalinger – aktivitetsplikten

Rådmannen mener kommunen har gode og oppdaterte rutiner for å sikre at skolene overholder aktivitetsplikten. Kommunens rutine ble oppdatert til ny felles rutine for alle skolene i sommer. Arbeidet la erfaringene med de mest alvorlige sakene som var saksbehandlet av Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) til grunn for å sikre medvirkning fra elever og foresatte, sikre at skolene har et større fokus på særlig sårbare elever og fokusere bedre på at tiltakene skal være konkrete og bli evaluert og eventuelt justert underveis.

Rådmannen registrerer revisjonens merknad rundt risikoen for at muntlige varsler ikke blir tilstrekkelig fulgt opp. Rådmannen vil legge til at systemer for skriftlig varsling også kan også medføre forsinkelser og byråkratisering samt skape en større terskel for å melde når varselet skal formuleres presist. Videre flyttes tidsbruk fra skoleledelsen til assistenter og lærerne med knappere tidsressurser. Rådmannen vil undersøke hvilke rutiner og erfaringer samarbeidskommuner har rundt varsling og om det finnes elektroniske løsninger som kan integreres i kvalitetssystemet som erstatning eller supplement til muntlig varsling.

Konklusjoner og anbefalinger – forebygging av vold og trusler mot ansatte

Rådmannen vurderer at verken de gamle kommunene eller nye Tønsberg kommune har arbeidet tilstrekkelig godt med disse problemstillingene knyttet til forebygging av vold og trusler mot ansatte i skolene. Det er derfor naturlig å bygge opp et felles planverk for hele grunnskolen som omhandler både forebygging av vold og trusler mot ansatte samt tiltak for oppfølging når vold og trusler forekommer. Planverket bør bygges i et samarbeid med stabsområdet HR, bedriftshelsetjenesten, vernetjenesten, andre tjenesteområder i kommunen med tilsvarende utfordringer og de ansattes organisasjoner. Planverket vil stadfestes gjennom behandling i Arbeidsmiljøutvalget og Administrasjonsutvalget. Rådmannen mener det er viktig at det er konkrete koblinger mellom planverket for det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø og planverket for forebygging av vold og trusler mot ansatte.

Konklusjoner og anbefalinger – tiltak for å følge opp tilfeller av vold og trusler mot ansatte

Rådmannen tar til etterretning at kommunens sentrale rutiner verken er tilstrekkelig kjent eller godt nok tilpasset situasjonen i skolen. Rådmannen anser at en videreutvikling av tiltak og rutiner rundt å følge opp tilfeller av vold og trusler som tidligere nevnt blir en integrert del av planen. Rådmannen vil bygge arbeidet på gode erfaringer og praksiseksempler fra ulike skoler.

Avslutningsvis vil rådmannen takke for et godt samarbeid med revisor og Vestfold og Telemark Revisjon. Kommunen har mottatt en grundig og innholdsrik revisjonsrapport som viser et bredt og nyansert bilde av kommunens arbeid. Rapporten gir rådmannen god hjelp og retning for kvalitetsarbeid på viktige områder. Rådmannen vil følge opp revisjonsrapportens anbefalinger og ser frem til kontrollutvalget og kommunestyrets videre behandling av rapporten.

Med hilsen

Espen Irving Riiser
kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Elevenes psykososiale skolemiljø

Internkontroll

Det er satt krav om internkontroll i oppl. § 13-10. Kommunen som skoleeier er ansvarlig for at kravene i oppl. med forskrifter blir fulgt, og skal ha et forsvarlig system for å vurdere dette. Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9A-2. Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, jf. oppl. § 9A-3. Det er videre et krav om at skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme elevenes helse, miljø og sikkerhet, slik at kravene i eller i medhold av kapittel 9A blir oppfylt. Rektor har ansvar for at dette blir gjort, jf. § 9A-3. I tillegg til kravet i oppl. § 13-10 er det også et generelt krav om internkontroll i tidligere kommunelov § 23, at rådmannen skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.

Kravet om internkontroll/det å jobbe kontinuerlig og systematisk med å sikre at bestemmelsene om elevenes psykososiale skolemiljø blir ivaretatt innebærer et krav om at det må være tydelig hvordan oppgaver og ansvar for å ivareta bestemmelsene er fordelt. Det må være nødvendige rutiner og prosedyrer for arbeidet og en må sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes og følges opp. Internkontrollen skal dokumenteres i den form og omfang som er nødvendig, jf. Prop. 46 L (2017-2018).

I ny kommunelov er det utarbeidet et eget kapittel om internkontroll, kapittel 25, med planlagt ikrafttredelse 1. januar 2021. Bestemmelsene innebærer en tydeliggjøring av kravet om internkontroll. Det er i de nye bestemmelsene presisert at internkontrollen skal være systematisk, og det er krav om konkrete vurderinger av hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. I dette ligger et krav om at kommunen må kartlegge og vurdere risiko.

Som følge av de nye internkontrollbestemmelsene i kommuneloven, har det vært en gjennomgang av internkontrollbestemmelsene i særlovene for å unngå dobbeltregulering. Det er vedtatt endringer av internkontrollreglene i særlovgivningen, bl.a. for oppl., med planlagt ikrafttredelse 1. januar 2021. Det generelle internkontrollkravet i oppl. i § 13-10 om forsvarlig system, blir fjernet for å unngå dobbeltregulering. Kravet i § 13-10 om at kommunens skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger og utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen videreføres. I kommuneloven er ansvaret for internkontroll lagt til kommunedirektøren, og det selvstendige ansvaret rektor har hatt etter oppl. § 9A-3 er ikke videreført, jf. Prop. 81 L (2019-2020). Kravet om systematisk arbeid blir også tatt ut, siden det er dekket av det generelle kravet om internkontroll.

Kommunen som skoleeier og kommunedirektøren har i perioden vi undersøker hatt ansvar for internkontroll med at krav satt til elevers skolemiljø blir fulgt. I tillegg har rektor hatt et ansvar for

kravene i kapittel 9A. Siden rektors selvstendige ansvar blir fjernet, velger vi å ikke undersøke dette spesielt i denne forvaltningsrevisjonen.

Forebyggende arbeid

Vi skal undersøke følgende problemstilling:

I hvilken grad sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø, herunder med integrering?

Kravet i oppl. § 9A-3, om å arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helse, miljø og sikkerhet til elevene, er også et krav om å arbeide forebyggende for å sikre elevenes rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø, jf. Ot.prp. nr. 72 (2001-2002). Kravet til forebyggende arbeid blir tydeliggjort i oppl. med virkning fra 1. januar 2021. Da blir § 9A-3 endret. Bestemmelsen om systematisk arbeid blir som nevnt tatt ut fordi dette allerede er regulert i internkontrollbestemmelsene, og annet ledd blir endret til:

Skolen skal førebyggje brot på retten til eit trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerleg for å fremje helsa, trivselen og læringa til elevane.

Arbeidet med integrering er en del av det forebyggende arbeidet for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Begrepet integrering kan vise til det å vektlegge at en innvandrer skal bli norsk samtidig som en ivaretar aspekt fra opprinnelig kultur (John Berry). Det kan også brukes om å innlemme noen i noe, for eksempel å innlemme elever med innvandrerbakgrunn i norsk skole eller innlemme elever med behov for spesialundervisning i ordinær undervisning. I spesialpedagogikken og i utdanningssammenheng mer generelt, brukes nå begrepet inkludering om det som skal til for at eleven skal oppleve seg som en del av klassen mens integrering gjerne brukes om hva som skjer organisatorisk.⁸

Norsk skole har som mål å være en inkluderende skole. Inkludering som begrep er ikke eksplisitt nevnt i lovbestemmelsene om skolemiljø. Departementet har imidlertid vurdert at kravet om et skolemiljø som skal fremme helse, trivsel og læring, omfatter behovet for sosial tilhørighet og at kravet om inkludering er ivare tatt i kravene om et trygt og godt skolemiljø, jf. Prop 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).

Ifølge forskrift for helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal helsestasjon og skolehelsetjenesten samarbeide med skolene om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elever. Undersøkelser tyder imidlertid på at samarbeidet mellom lærere og personalet ved helsestasjons- og skolehelsetjenesten først og fremst er rettet mot enkeltelever og ikke mot læringsmiljøet ved skolen generelt eller i bestemte skoleklasser, jf. meld.St. 6 (2019-2020). Videre i stortingsmeldingen vektlegges tverrfaglig samarbeid for å bidra til at alle barn

⁸ <https://laringsmiljosenteret.uis.no/blogg/integrering-eller-inkludering-i-norsk-skole-article137311-21353.html>

opplever et godt og inkluderende oppvekst-, leke- og læringsmiljø. De viser til ulike tjenester både i og utenfor kommunen (bl.a. PPT, NAV, helsetjenester i og utenfor kommunen og politi. For å nå målene om tidlig innsats og et inkluderende fellesskap må tjenestene samarbeide om å *forebygge* utfordringer og hjelpe hverandre med å *identifisere* barn med utfordringer. Da er det nødvendig at tjenestene, og profesjonene innad i den enkelte skole, også samarbeider *før* det er behov for å utrede vedtak om hjelpetiltak for enkeltbarn. Samarbeid er også viktig i forbindelse med overganger i utdanningsløpet, fra barnehage til grunnskole/SFO og til videregående opplæring.

Det er presisert i forarbeidene (prop. 57 L (2016-2017) at dersom forhold utenfor skolen gjør at en elev ikke opplever at det er trygt og godt å være på skolen, har skolen en plikt til å hjelpe eleven.

Kommunen skal ha et system for å vurdere tilstanden og utviklingen for grunnskoleopplæringen, og skal rapportere årlig på resultater bl.a. for elevenes psykososiale skolemiljø, jf. oppl. § 13-10. Det er krav om at skolene gjennomfører nasjonale undersøkelser om læringsmiljø og følger dem opp, jf. forskrift til oppl. § 2-3. Kommunen er ikke forpliktet til å gjennomføre elevundersøkelser for alle klassetrinn, men kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet er viktig i arbeidet med å vurdere egne rutiner og tiltak.

Kravene til internkontroll og forsvarlig system innebærer at kommunen som skoleeier må ha et system for å følge opp at skolene jobber forebyggende med skolemiljø. Det må være klart og tydelig hvilke oppgaver og ansvar lærere og andre ansatte på skolen har i dette arbeidet. Dessuten må skolene ha nødvendige rutiner og prosedyrer for arbeidet og et system for å sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes og følges opp.

Oppsummert har kommunen som skoleeier et ansvar for at skolene jobber systematisk med forebyggende tiltak for å sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Kravene satt til skolemiljø omfatter også behovet for sosial tilhørighet, slik at kravet om inkludering er ivarettatt i kravene om et trygt og godt skolemiljø. Kravet om å jobbe systematisk innebærer at kommunen må vurdere risiko for avvik fra regelverket og utarbeide rutiner/tiltak for å forebygge avvik og sikre at avvik avdekkes og følges opp. Tiltak og rutiner skal evalueres og ved behov forbedres, jf. Prop. 81 L (2019-2020). I kravet om å jobbe systematisk ligger også et krav om å bruke den kunnskapen kommunen har for å sikre elevenes skolemiljø. Det er satt krav om å gjennomføre elevundersøkelse minimum på to trinn, og det er krav om følge opp elevundersøkelsen, jf. oppl. § 13-10. Elevundersøkelsen omfatter spørsmål om skolemiljø. Kommunen må dermed sikre at undersøkelsen følges opp og at den brukes i arbeidet med å vurdere egne rutiner og tiltak for å sikre elevenes skolemiljø.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier for vurdering av kommunens forebyggende arbeid:

Kommunen som skoleeier må ha et system for å følge opp skolenes forebyggende arbeid og sikre at:

- oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet er klart og tydelig fordelt

- det er tilrettelagt for tverrfaglig arbeid med skolemiljø
- skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet
- skolene har forebyggende tiltak for å sikre et trygt, godt og inkluderende skolemiljø og at disse tiltakene evalueres jevnlig

Aktivitetsplikten

Vi skal undersøke følgende problemstilling:

I hvilken grad sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Aktivitetsplikten er hjemlet i oppl. § 9A-4, hvor det står:

Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har eit trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vald, diskriminering² og trakassering dersom det er mogleg.

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeigaren³ i alvorlege tilfelle.

Ved mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarast undersøkje saka.

Når ein elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det finst eigna tiltak sørge for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det same gjeld når ei undersøking viser at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø.

Skolen skal sørge for at involverte elevar blir høyrde. Kva som er best for elevene, skal vere eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid.⁴

Skolen skal lage ein skriftleg plan når det skal gjerast tiltak i ei sak. I planen skal det stå

- a) kva problem tiltaka skal løyse*
- b) kva tiltak skolen har planlagt*
- c) når tiltaka skal gjennomførast*
- d) kven som er ansvarleg for gjennomføringa av tiltaka*
- e) når tiltaka skal evaluerast.*

Skolen skal dokumentere kva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikta etter første til femte ledd

I Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i oppl., er aktivitetsplikten nærmere konkretisert, og der det ikke er gitt annen referanse, er det denne proposisjonen vi her viser til.

Aktivitetsplikten gjelder elevenes psykososiale skolemiljø. Den er delt i fem handlingsplikter:

- plikten til å følge med
- plikten til å gripe inn
- plikten til å varsle
- plikten til å undersøke
- plikten til å iverksette egnede tiltak

De tre første pliktene (følge med, gripe inn og varsle) er individuelle plikter som gjelder for den enkelte som arbeider på skolen. Både ansatte og andre som yter arbeider eller gjør tjenester på skolen og jevnlig oppholder seg på skolen er omfattet av uttrykket arbeider på skolen, men ikke

personer som mer tilfeldig eller nå og da befinner seg på skolen. Omfanget av pliktene må sees opp mot hvilken rolle den enkelte har på skolen.

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

Retten til å ha et trygt og godt skolemiljø avgrenses ikke av årsaken til at eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. At årsaken skyldes forhold utenfor skoletiden, skolens område eller ligger tilbake i tid, begrenser ikke skolens aktivitetsplikt, så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet her og nå påvirkes negativt av det. Retten til et trygt og godt skolemiljø er koblet til hvordan elever opplever å ha det på skolen, SFO eller i leksehjelptilbudet. Hvis en elev opplever at det er utrygt på skolen, har skolen en aktivitetsplikt uavhengig av hvordan andre vurderer elevens situasjon på skolen.

Skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker eller forhold ved elevens familie og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre en elev særskilt sårbar. Følge med-plikten er viktig for å ivareta det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever.

For at skolen skal kunne ivareta det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever er det viktig å sikre at de som trenger det har viktig informasjon om enkeltelevens behov. Dette gjelder både internt på en skole og ved overganger/bytte av skole. Det er ofte av interesse for alle parter at ansatte på skolen, eventuelt ny skole, får nødvendig informasjon, men overføring av personsensitiv informasjon mellom skoler krever samtykke fra foresatte.⁹

Plikten til å gripe inn begrenser seg til inngrep som er mulige for den ansatte å gjennomføre, både av hensyn til elevene og seg selv. Den ansatte må f.eks. ikke selv krenke elever for å få stanset situasjon eller sette seg selv eller andre i fare for skade. Det er viktig at de ansatte i tillegg til å kjenne til plikten til å gripe inn også har kompetanse om hvordan slik inngripen bør gjøres. Det er skoleeiers plikt å sørge for at skolen har riktig og nødvendig kompetanse, jf. oppl. § 10-8.

Terskelen for hva som utløser varslingsplikten skal være lav. Det at en elev sier ifra til en ansatt at hun/han opplever at det ikke er trygt og godt på skolen, utløser varslingsplikten. Det er skolens ansvar å fange opp at eleven sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen kan basere seg på observasjoner av elevene, tilbakemelding i undersøkelser eller kartlegginger, beskjeder fra foreldre eller medelever, aktivitet i sosiale medier mv. De som arbeider på skolen, må være bevisste på at barn og unge viser sin utrygghet, frustrasjon og mistriksel på ulike måter og med ulike uttrykksformer. Både utadvendt og innadvendt, aggressiv eller passiv, grenseløs eller avvisende og isolerende væremåte kan være

⁹ Jf. rapport fra Fylkesmannen i Vestfold etter tilsyn med Tønsberg kommune i 2017.

signaler som tilsier at eleven ikke opplever at de har et trygt og godt skolemiljø. Det kan også være endringer i det sosiale samspillet mellom elevene eller i gruppemiljøet som gir mistanke om eller kjennskap til at skolemiljøet ikke er trygt og godt.

Rektor er ansvarlig for at varslene håndteres på en forsvarlig måte, men kan delegerer til en annen på skolen å ta imot varslene. Rektor har likevel ansvar for at de håndteres forsvarlig, både med tanke på informasjonssikkerhet og at undersøkelsesplikten blir ivaretatt. Rektor skal være involvert i sakene. Ledelsen og de ansatte på den enkelte skole må finne gode løsninger som sikrer at varsling alltid skjer, samt hvordan varsel skal følges opp og hvordan informasjon i varslene skal systematiseres og ivaretas. Dette er en del av det systematiske arbeidet etter § 9 A-3. Rektor skal i alvorlige tilfeller varsle skoleeier. Eksempler på dette er saker der krenkelsene er særlig voldelige eller på andre måter svært integritetskrenkende. Skoleeier kan fastsette egne rutiner for når skolene skal varsle skoleeiernivået med en lavere terskel for varsling enn loven krever.

Undersøkelsesplikten har samme lave terskel som varslingsplikten, og undersøkelsene skal iverksettes straks. Undersøkelsene må ha som formål å få fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven har det på skolen. Hvor grundig en undersøkelse skal være vil bero på skjønn ut fra den enkelte situasjon. Informasjonen i undersøkelsen må brukes til å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn.

Plikten til å sette inn egnede tiltak må tolkes utvidende, og omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig for å nå målet. Denne plikten utløses for det første av at en elev sier ifra at skolemiljøet ikke er trygt og godt. For det andre utløses plikten av at en undersøkelse skolen har utført på eget initiativ viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette betyr at skolen skal sette inn tiltak på eget initiativ, i noen tilfeller også dersom eleven selv ikke har bedt om eller ønsker det. Skoleeier må sørge for at alle som er omfattet av aktivitetsplikten har nødvendig og tilstrekkelig kompetanse til å gjøre de vurderingene som er nødvendige og sette i verk tiltak som virker etter hensikten, jf. oppl. § 10-8. Plikten til å sette inn tiltak varer inntil eleven har et trygt og godt skolemiljø. Det innebærer at skolens plikt løper så lenge eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Aktivitetsplikten oppfylles gjennom at skolen kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er aktuelle, setter inn de tiltakene som etter en faglig vurdering anses egnet og stadig evaluerer og eventuelt justerer tiltakene for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.

I § 9A-4 femte ledd understrekes elevenes rett til å bli hørt og at hensynet til barns beste skal være et grunnleggende hensyn i alle skolens vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten. Det samme framgår av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12 som er norsk lov gjennom menneskerettsloven. Kravet i opplæringsloven må tolkes i samsvar med disse rettskildene. Hvilke barn som skal høres og hvordan vil bero på den konkrete saken og barnas alder og modenhet. Det er imidlertid ingen nedre aldersgrense for retten til å bli hørt. Skolen skal høre både den eleven som man mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø og andre elever som er direkte påvirket og involvert i saken, og det skal legges vekt på hensynet til alle involverte elever. For at elevenes rett til medvirkning skal være reell, må skolen sørge for at

elevene får informasjon om prosessen og inviteres til å beskrive situasjonen slik de opplever den og gi uttrykk for sine meninger, vilje og ønsker.

Plikten til å iverksette egnede tiltak omfatter også et krav til skolene om å lage en plan for tiltakene som skal settes inn i en sak. Kravet til å lage en plan for tiltakene utløses samtidig som skolen har plikt til å sette inn tiltak. Dette vil være når en elev ikke har det trygt og godt. Planen skal inneholde informasjon som er viktig for å vise hvordan skolen akter å håndtere et konkret problem, jf. lovteksten bokstav a) til e). En aktivitetsplan behøver ikke å knytte seg til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere. Det stilles ikke formkrav til planen utover at den skal være skriftlig. Planen er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler om prosess og innhold kommer derfor ikke til anvendelse, men det er krav om å dokumentere hvordan skolen oppfyller aktivitetsplikten.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal sikre at skolene jobber systematisk med å overholde aktivitetsplikten. Det skal som minimum være rutiner og tiltak for å ivareta
 - plikten til å følge med, gripe inn og varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
 - det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever
 - undersøkelsesplikten
 - elevenes rett til å bli hørt
 - krav til tiltaksplan, herunder evaluering av denne

Vold og trussel om vold fra elever mot ansatte i skolene

Vi skal undersøke følgende problemstillinger:

I hvilken grad gjennomfører kommunen et systematisk arbeid med å forebygge vold og trussel om vold mot ansatte, inklusiv det å sikre ansatte nødvendig opplæring?

I hvilken grad har kommunen tiltak for å følge opp tilfeller av vold og trussel om vold mot ansatte fra elevenes side?

Arbeidstilsynet har på sine nettsider en egen temaside om vold og trussel om vold. Her er det en oversikt over yrker som er mest utsatt for vold og trussel om vold, hvor blant annet yrker innen undervisning er nevnt.

Arbeidsmiljøloven § 4-3 setter krav til det psykososiale arbeidsmiljøet, bl.a. at arbeidstaker så langt det er mulig skal beskyttes mot vold og trusler. I forskrift om utførelse av arbeid er det satt krav til arbeidsgiver om ulike tiltak i virksomheter der ansatte kan bli utsatt for vold og trussel om vold. Arbeidsgiver må sette vold og trusler på dagsorden og arbeide aktivt med forebygging.

Arbeidstilsynet har yrker innen undervisning, som ansatte i grunnskolen, på listen over de mest utsatte yrkene. En undersøkelse utført på vegne av Utdanningsforbundet viser at det er størst

utfordringer på barneskolen. Spørreundersøkelsen vi har gjennomført viser også at lærere i Tønsbergskolen opplever å bli utsatt for vold eller trussel om vold fra elever. Svarene er vist nedenfor.

	Ja senest inneværende skoleår	Ja i forrige skoleår	Ja, men lengre tilbake i tid enn forrige skoleår	Nei	N
Alle	29,2 %	16,3 %	25 %	29,4 %	520
1 – 4 trinn	38,6 %	13,6 %	28,8 %	19,0 %	176
5 – 7 trinn	36,8 %	12,9 %	23,3 %	27,1 %	155
8 – 10 trinn	9,1 %	21,8 %	27,3 %	41,8 %	110

Tabell 37 Har du opplevd vold eller trussel om vold fra elever?

Dette viser at arbeid i skolen i Tønsberg innebærer risiko for å bli utsatt for vold eller trussel om vold.

Arbeidsgiver og arbeidstaker må være enige om hva som inngår i begrepene vold og trusler. Det er viktig for å fange opp alle de volds- og trusselrelaterte belastningene som arbeidstakerne kan utsettes for. Vold og trusler skal ikke behandles som et problem for den enkelte, men som et arbeidsmiljøproblem som angår hele virksomheten. Hele virksomheten må jobbe sammen for å få et godt arbeidsmiljø. Arbeidsgiver har ansvaret for å forebygge, håndtere og følge opp vold og trusler, men både ledere, arbeidstakere, verneombud og tillitsvalgte skal samarbeide i det systematiske helse, miljø og sikkerhetsarbeidet og for å forebygge vold og trusler. Arbeidsmiljøutvalget skal delta i det forebyggende arbeidet.¹⁰

I forskrift om utførelse av arbeid er det satt krav til risikovurdering av fare for å bli utsatt for vold og trussel om vold, jf. forskrift om utførelse av arbeid § 23A-1:

Arbeidsgiver skal kartlegge forhold ved arbeidssituasjonen som kan medføre at arbeidstaker blir utsatt for vold og trussel om vold. Ved planlegging, utforming og utførelse av arbeidet skal arbeidsgiver sørge for en enkeltvis og samlet vurdering av forhold som kan innebære fare for å bli utsatt for vold og trussel om vold.

Risikovurderingen skal særlig ta hensyn til:

- arbeidets organisering og tilrettelegging,
- hvor, når og i hvilke situasjoner arbeidstaker kan bli utsatt for vold og trussel om vold,
- alenearbeid,
- arbeidstidens plassering og organisering,
- bemanning,

¹⁰ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/vold-og-trusler/>

- kompetanse,
- utforming av arbeidslokalene og tekniske løsninger,
- effekten av iverksatte og planlagte forebyggende tiltak.

Det er videre satt krav til opplæring i § 23A-2:

Ved arbeid som kan medføre risiko for å bli utsatt for vold og trussel om vold skal det gis nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner, samt i bruk av eventuelt sikkerhetsutstyr.

Det er arbeidsgiver som skal sørge for dette.

I forskriften § 23A-3 er det satt krav om informasjon:

Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstakerne og deres representanter gis nødvendig informasjon om risikofaktorer knyttet til vold og trussel om vold, samt iverksatte tiltak og rutiner for å forebygge, håndtere og følge opp vold- og trusselsituasjoner. Arbeidstakerne skal gis informasjon om rutiner for varsling og rapportering av vold og trussel om vold.

I forskriften § 23A-4 er det også krav om nødvendige tiltak:

Arbeidsgiver skal iverksette nødvendige tiltak på bakgrunn av de helse- og sikkerhetsrisikoer som fremkommer av risikovurderingen.

Arbeidsgiver skal sørge for at risiko for vold og trussel om vold så langt som mulig fjernes eller reduseres. Ved gjennomføring av tiltak skal det tas særlig hensyn til:

- a) utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeidet som utføres,*
- b) systematisk vedlikehold av relevant arbeidsutstyr mv, for eksempel av alarmutstyr der dette brukes,*
- c) mulighet for tilkalling av hjelp,*
- d) bemanning, herunder bruk av alenearbeid.*

I forskriften § 23A-4 er det krav om oppfølging:

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

For å nå målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen er det satt krav om systematisk gjennomføring av tiltak, jf. internkontrollforskriften § 1. Kommunen er pliktig å innføre og utøve internkontroll i virksomheten og det skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter, jf. internkontrollforskriften § 4. Internkontrollforskriften § 5 setter også krav om risikovurdering, samt at det skal utarbeides tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene. Den setter også krav til rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen og at internkontrollen skal dokumenteres skriftlig.

For å svare på problemstillingen som gjelder det forebyggende arbeidet, har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal

- ha tiltak for å sikre en felles forståelse om hva som inngår i begrepene vold og trusler om vold
- gjennomføre og dokumentere risikovurdering av fare for at de ansatte ved skolene blir utsatt for vold eller trussel om vold
- utarbeide skriftlige planer og tiltak for å redusere risikoforholdene og evaluere disse
- gi nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner
- gi arbeidstakere nødvendig informasjon om risikofaktorer og iverksatte tiltak og rutiner knyttet til vold og trussel om vold

For å svare på problemstillingen som gjelder oppfølging av enkeltsaker, har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal

- ha rutiner og tiltak for varsling om og rapportering av vold og/eller trussel om vold, og sikre at ansatte har fått informasjon om disse og at de er implementert
- ha dokumenterte rutiner for oppfølging av arbeidstakere som er utsatt for vold og/eller trussel om vold og sikre at disse er implementert

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

I forkant av at kontrollutvalget behandlet prosjektplanene, hadde revisjonen et formøte med administrasjonen 11. august. Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev dato 18.08.20. Oppstartsmøte ble holdt 04.09.20 med kommunedirektør, kommunalsjef, stabsleder kompetanse og utviklingssenteret, stabsleder stab/støtte og myndighetsutøvelse og internkontroll, stabsleder PPT, hovedverneombud og leder for beredskapsteamet mot mobbing til stede.

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden september - desember.

Innsamling av data

Vi har gjennomgått kommunens rutiner på området, samt skolenes planer for arbeid med skolemiljø og virksomhetsplanene. Vi har også gjennomgått kvalitetsmelding for grunnskolen behandlet i 2020 og kvalitetsmeldingen fra året før for de to tidligere kommunene.

Vi har i tidsrommet undersøkelsen har pågått hentet informasjon fra kommunens nettsider tonsberg.kommune.no, [Ungdata.no](http://ungdata.no), [skoleporten \(udir.no\)](http://skoleporten.udir.no) og [KOSTRA \(ssb.no\)](http://kosta.ssb.no).

Vi har intervjuet skoleledelsen ved seks skoler, hovedtillitsvalgt og en plasstillitsvalgte fra Fagforbundet, hovedtillitsvalgt og to plasstillitsvalgte fra Utdanningsforbundet, hovedverneombud, kommunens kvalitetsrådgiver, de tre stabslederne og kommunalsjefen. Referat fra intervjuer er bekreftet av kildene. Videre har vi innhentet informasjon via e-post fra en plasstillitsvalgt fra Fagforbundet, verneombud fra syv skoler, leder for beredskapsteamet for mobbing, leder for FUG (foreldreutvalget for grunnskolen) i Tønsberg.

Vi har gjennomgått dokumentasjon fra 31 aktivitets-/tiltaksplaner fra fire utvalgte skoler. Vi har i valg av skoler hatt som kriterium at vi skulle ha med både skoler med flest nye planer i 2019 og den som hadde færrest, samt at vi fikk med både skoler fra Re og gamle Tønsberg. Vi har hatt intervju på disse fire skolene, samt de to 1. – 10. skolene i kommunen. Sommeren 2020 tok noen skoler i bruk egne skjemaer for undersøkelse, vi ba kun om planene og har derfor ikke gått igjennom disse. Siden hovedvekten av planene vi undersøkte var eldre, samt at vi har tilleggsinformasjon både fra intervju og spørreundersøkelse, mener vi at informasjonsgrunnlaget er godt nok.

Vi har utarbeidet en spørreundersøkelse til ansatte på skolene. Vi har hatt møte med to utvalgte skoleledere og to tillitsvalgte for å få innspill/synspunkt på spørreundersøkelsen, som del av arbeidet med kvalitetssikring. Undersøkelsen er også kvalitetssikret hos Questback.

Spørreundersøkelsen er sendt til rektorer, inspektører, lærere, miljøterapeuter/arbeidere, fagarbeidere og assistenter, samt merkantilt ansatte. Den er sendt til 820, hvor 17 ble avvist, trolig

grunnet feil i eposten eller at de har sluttet. Det er dermed 803 som skal ha mottatt spørreundersøkelsen. Vi har hatt flere tiltak for å sikre best mulig svarprosent. Skolene har fått informasjon om undersøkelsen i forkant av utsendelsen, kommunalsjefen har poengtert viktigheten av å svare på den og det er sendt ut tre påminnelser. Vi har fått 520 svar, som gir en svarprosent på 65. Svarprosenten er lavest for assistenter/fagarbeidere – her er den ca 59%. Dette er trolig den gruppen med flest deltidsansatte, og det er naturlig å anta at ansatte i små stillinger kan ha lavere tilbøyelighet til å svare. Det kan også være større utfordringer for assistenter å få svart fordi mesteparten av tiden er bundet opp i direkte arbeid med elevene. Vi har ikke grunnlag for å beregne svarprosent for skoler, men ser at det for noen skoler er litt få svar. For noen skyldes dette at ansatte som jobber på en alternativ læringsarena/forsterket avdeling ikke fikk dette spørsmålet. Selv om det hadde vært ønskelig med enda høyere svarprosent, mener vi at undersøkelsen gir godt nok grunnlag for å si noe om de ansattes syn og vurderinger på de spørsmål som er stilt. Det skyldes blant annet at undersøkelsen ble sendt ut til alle, altså at vi ikke har gjort et utvalg, og antallet svar er så vidt høyt.

Om dem som har svart på spørreundersøkelsen.

Tabellen til høyre viser hvilke stillinger de som har svart på undersøkelsen har.

Vi spurte også om stillingsstørrelse, og det er få av dem som har svart som har en stilling som er under 50 %. Tabellen nedenfor viser stillingsstørrelse.

Hvilken stilling/rolle har du?	Antall
Assistent/fagarbeider	114
Miljøterapeut/Sosiallærer	14
Lærer	315
Inspektør/SFO-leder	42
Rektor	17
Annet	18

Tabell 38 Svarfordeling på stilling/rolle. N= 520

Stillingsstørrelse	Antall
80 % eller mer	448
50 – 79 %	59
Mindre enn 50 %	11

Tabell 39 Hvor stor stillingsstørrelse har du? N=518

Vi har også undersøkt hvilket trinn de som har svart jobber på. Dette spørsmålet gikk til assistenter/fagarbeider og lærere. Alle som har fått undersøkelsen er også spurt om de jobber på en alternativ læringsarena/forsterket avdeling. Svarene er vist nedenfor.

Trinn	Antall
1. – 4. trinn	176
5. – 7. trinn	155
8. – 10. trinn	110

Tabell 41 Hvilke trinn har du størstedelen av stillingen din på i år? N=441

	Antall
Ja	68
Nei	451

Tabell 40 Er størstedelen av stillingen din på en alternativ læringsarena/forsterket avdeling? N=519 (en ubesvart)

Vi hadde også spørsmål om hvilken skole en jobbet på, men dette spørsmålet gikk ikke til de som jobber på en alternativ læringsarena og heller ikke til rektorer og inspektør/SFO-leder. Det var ikke obligatorisk å svare på spørsmålene og dette spørsmålet var det noen som valgte å ikke svare på. Her var det dessverre også en skole som hadde falt ut, Røråstoppen, da de første svarte på undersøkelsen. En har kommentert på dette og det kan være flere som ikke fikk svart på dette. Skolen ble lagt til så snart vi ble klar over feilen. Fordelingen på skole, samt antallet ubesvart på spørsmålet er vist nedenfor.

Skole	Antall	Skole	Antall
Barkåker	10	Ringshaug skole	38
Byskogen	40	Ringshaug ungdomsskole	14
Eik	39	Røråstoppen*	15
Husvik	22	Sandeåsen	29
Kirkevoll	16	Sem	11
Kongseik ungdomsskole	8	Solerød	12
Presterød skole	25	Træleborg	23
Presterød ungdomsskole	26	Vear	20
Ramnes	8	Volden	5
Revetal ungdomsskole	6		

Tabell 42 Hvilken skole jobber du på? N= 367 Ubesvart 10.¹¹ *Var i en kort periode ikke med som svaralternativ.

Relevans og pålitelighet

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant.

Relevans (gyldighet) handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene handler om. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig – at innholdet er til å stole på. Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Vi har valgt å bruke spørreundersøkelse for å kunne kartlegge omfang av vold og trusler og få informasjon om synspunktene til flest mulig av de ansatte. Svarprosenten kunne her vært høyere, men vi mener som nevnt tidligere at det at vi ikke foretok et utvalg og at antallet svar er så vidt stort, gjør at informasjonsgrunnlaget er godt nok. Intervjuer er brukt for å få

¹¹ I etterkant av oversendelsen til uttalelse oppdaget vi at antall ubesvart var feil, og det er justert fra 76 til 10. Vi har også forklart i teksten hvem som fikk spørsmålet om skole og justert teksten noe.

mer utfyllende informasjon, mens vi har valgt å ha fysisk sakgjennomgang for å få bedre innblikk i praksis. Vi har måttet gjøre et utvalg av saker og skoler – noe som gjør at det vi ikke kan si noe om praksis på alle skoler. Undersøkelsen har ikke hatt som formål å si noe om hvordan hver enkelt skole ivaretar kravene, men hvordan skoleeier sikrer at lovkravene blir fulgt. Derfor mener vi at den stikkprøve-kontrollen vi har foretatt er tilstrekkelig.

Vi har tatt hensyn til de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen (evt. foretaket). Vi har også behandlet personopplysninger fra tiltaksplaner for elever fra fire skoler i kommunen, som ble gjennomgått på den enkelte skole.

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

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk¹².

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

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

¹² God kommunal revisjonsskikk kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Det er en ny revidert RSK 001 som gjelder for revisjoner med oppstart etter 30.09.20, mens standarden som gjelder for denne revisjonen ble fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

¹³ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no