



Vestfold
og Telemark
revisjon

Skolemiljø

Forvaltningsrevisjon | Horten kommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning.....	7
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2. Problemstillinger og revisjonskriterier	7
1.3. Avgrensning.....	7
1.4. Metode og kvalitetssikring	7
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	8
2. Organisering i Horten kommune	9
3. Funn fra Elevundersøkelsen	12
4. Forebyggende arbeid	15
4.1. Revisjonskriterier	15
4.2. Fordele ansvar og oppgaver i arbeidet med skolemiljø – data	15
4.3. Revisors vurdering.....	24
4.4. Tilrettelegge for tverrfaglig samarbeid – data	26
4.5. Revisors vurdering.....	29
4.6. Ha kjennskap til elevenes erfaringer med skolemiljø – data	29
4.7. Revisors vurdering.....	34
4.8. Evaluere tiltakene – data	34
4.9. Revisors vurdering.....	36
4.10. Rapportere til politisk og administrativt nivå – data.....	36
4.11. Revisors vurdering.....	38
5. Aktivitetsplikt	40
5.1. Revisjonskriterier	40
5.2. Ha kjennskap til regelverk, rutiner og tiltak – data	40
5.3. Revisors vurdering.....	41
5.4. Følge med, gripe inn, varsle og undersøke – data.....	42
5.5. Revisors vurdering.....	48
5.6. Sikre elevenes perspektiv – data	49
5.7. Revisors vurdering.....	53
5.8. Lage skriftlig aktivitetsplan – data.....	54
5.9. Revisors vurdering.....	57

6. Konklusjoner og anbefalinger	59
6.1. Konklusjoner.....	59
6.2. Anbefalinger.....	60
Litteratur og kildereferanser	61
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	62
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	64
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	71

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på kommunens arbeid med å sikre elevene i Horten kommune et trygt og godt skolemiljø. Vi har undersøkt det forebyggende arbeidet og arbeidet med å ivareta aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten er plikten skolene har til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og iverksette tiltak dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Våre undersøkelser viser at kommunen har flere tiltak for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø, men samtidig ser vi enkelte mangler.

Forebyggende arbeid

Forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø handler om å skape en kultur der alle elever møtes med omsorg, respekt og toleranse. Arbeidet er sammensatt og krever kontinuerlig innsats på flere områder.

I all hovedsak har Horten kommune tiltak som sikrer at skolene jobber forebyggende for et trygt og godt skolemiljø for elevene. Arbeidet er i stor grad nedfelt i styrende dokumenter, og synes å bli gjennomført med tilstrekkelig systematikk.

Vi har undersøkt flere deltemaer som alle er sentrale i det forebyggende arbeidet med skolemiljø, og fant at kommunen har tiltak for å sikre:

- at ansvar og oppgaver i det forebyggende arbeid med skolemiljø er klart og tydelig fordelt,
- at det tilrettelegges for tverrfaglig samarbeid med ulike fagmiljøer,
- at skolene har kjennskap til hvordan elevene oppfatter skolemiljøet, og
- at det forebyggende arbeidet vurderes og justeres jevnlig.

Aktivitetsplikt

Kommunen har flere tiltak for å sikre at skolene ivaretar aktivitetsplikten, inkludert delpliktene om å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette i verk tiltak når elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Disse gjennomføres for en stor del, men vi finner også enkelte mangler.

For å kunne ivareta lovpålagt plikter, må ansatte ha kjennskap til regelverket. Horten kommune har flere tiltak for å sikre at ansatte i skolene har kjennskap til regler, rutiner og tiltak som gjelder for arbeidet med skolemiljø. Funn fra vår spørreundersøkelse, viser at mange synes de har fått god opplæring og har god kjennskap til reglene, rutinene og tiltakene som gjelder aktivitetsplikten. Imidlertid varierer mottatt opplæring og kunnskap avhengig av type stilling de ansatte har i skolen. Det er et gjennomgående mønster at færre assistenter, fagarbeidere og miljøarbeidere mener at de har fått opplæring og kjenner til reglene, rutinene og tiltakene knyttet til aktivitetsplikten, sammenliknet med lærere og skoleledere.

De innledende delene i aktivitetsplikten handler om at alle ansatte ved skolen skal følge med, gripe inn, varsle og undersøke dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. De skolene vi undersøkte¹ har egne tiltak for å sikre at disse delpliktene blir ivaretatt, men gjennomføringen har noen mangler.

Kommunen har skjemaer for å varsle om elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø, men de undersøkte skolene bruker dem i varierende grad. Det synes å være et gjennomgående mønster at varslinger som fører til at det lages en aktivitetsplan, blir dokumentert, mens varsler som ikke fører til at det iverksettes tiltak eller at strakstiltak har ønsket effekt, i liten grad dokumenteres. Denne dokumentasjonspraksisen gjør det vanskelig å vite om rektor gjøres kjent med alle situasjoner der ansatte har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Videre gir den risiko for at skolene mangler informasjon som kan være nyttig i det systematiske arbeidet med skolemiljøet. I tillegg gjør denne dokumentasjonspraksisen det vanskelig for andre parter, som har rett til innsyn i elevmapper, å ta stilling til om skolenes vurderinger av varslene er riktige. Samlet sett har skolene en dokumentasjonspraksis av varslinger som ikke fullt er i tråd med opplæringslovens bestemmelser.

Formålet med å undersøke om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, er å få fram fakta om situasjonen og hva som påvirker elevens opplevelse av skolemiljøet. Vi finner at de undersøkte skolene beskriver opplevelsene til eleven som ikke har et trygt og godt skolemiljø, men i begrenset grad dokumenterer eventuelle andre undersøkelser av saken.

Skolen har et skjerpet ansvar for sårbare barn. Horten kommune har flere tiltak for å innhente kunnskap om, følge med og følge opp elevenes skolemiljø. Disse har i hovedsak som mål å ivareta *alle* elever, og er i mindre grad rettet inn mot ivaretagelse av sårbare elever. Opplæringsloven gir skolen et *særskilt* ansvar for å ivareta sårbare barn. Kommunen bør vurdere om dagens innretning på tiltakene, er tilstrekkelig til å ivareta de sårbare barna.

De undersøkte skolene synes å sikre at elevene som ikke har et trygt og godt skolemiljø, blir hørt når det gjelder deres opplevelse av skolemiljøet. Samtidig ser vi at elevenes deltakelse i arbeidet med egne tiltak for å bedre skolemiljøet er dokumentert i kun halvparten av de sakene vi har undersøkt. Det er vanskelig å vite om dette skyldes at elever ikke deltar i dette arbeidet, eller om skolen utelater å dokumentere deres deltakelse.

Å vurdere barnets beste handler om å gjøre en individuell og skjønnsmessig vurdering av hva som er best for et barn i en konkret sak. Disse vurderingene skal dokumenteres.² Vi får opplyst at de

¹ Horten kommune har syv barneskoler og fire ungdomsskoler, inkludert en interkommunal ungdomsskole. Vi valgte fire skoler og undersøkte deres arbeid med skolemiljø. Se kap. 2 og vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring for en nærmere redegjørelse.

² Kilde: *Veiledning i bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen – Støtte til fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet*, publisert på Utdanningsdirektoratets nettsider

undersøkte skolene i Horten kommune gjør slike vurderinger, men våre undersøkelser tyder på at de er i liten grad dokumenteres.

Når det skal iverksettes tiltak for å bedre skolemiljøet for en elev, skal det lages en skriftlig aktivitetsplan. Aktivitetsplanen skal evalueres. Våre funn viser at de undersøkte skolene i Horten kommune både lager skriftlige aktivitetsplaner og gjennomfører evalueringer.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- sørge for at alle ansatte på skolene får tilstrekkelig opplæring i arbeidet med skolemiljøet
- se til at skolene dokumenterer ivaretagelse av alle ledd i aktivitetsplikten, inkludert at barn høres og at barnets beste vurderes i alle saker om trygt og godt skolemiljø

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Horten kommune i sak 30/21.³

1.2. Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?
2. Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Revisjonskriteriene⁴ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven og opplæringsloven. Kriteriene framgår under hver problemstilling og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Avgrensning

Horten kommune har syv barneskoler og fire ungdomsskoler, inkludert en interkommunal ungdomsskole. Vi utelater den interkommunale ungdomsskolen i denne undersøkelsen.

Vi vil revidere skoleåret 2021/2022 og de første månedene i skoleåret 2022/2023. Deler av skoleåret 2021/2022 var preget av koronapandemien. Vår undersøkelse vil gjelde kommunens generelle arbeid med skolemiljø, og vil ikke omfatte hvilke særskilte tiltak kommunen eventuelt har hatt for å møte utfordringene med koronapandemien.

Opplæringsloven kap. 9A omfatter både det fysiske og psykososiale skolemiljøet. Vi vil revidere det psykososiale skolemiljøet.

Skolefritidsordningen (SFO) har flere oppgaver i arbeidet med å sikre at elevene på 1. til 4. trinn har et trygt og godt skolemiljø. Av ressurshensyn er arbeidet som utføres i SFO i all hovedsak utelatt fra denne revisjonen.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal, med Bente

³ 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.

⁴ 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.

Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig. Nedenfor beskrives kort hvem og hvordan vi har innhentet informasjon.

- Gjennomgått kommunens handlingsplaner, rutiner, tiltak mm.
- Gjennomgått fire skolars handlingsplaner, rutiner, tiltak mm
- Hatt intervju med skolesjefen
- Hatt intervju med to rådgivere i skoleadministrasjonen
- Hatt intervju med rektor eller rektor og inspektør på fire skoler⁵
- Gjennomført spørreundersøkelse blant elever i elevrådene ved fire skoler
- Gjennomført spørreundersøkelse blant foreldre som sitter i FAU på fire skoler
- Gjennomført spørreundersøkelse blant nesten alle ansatte på alle kommunale skoler⁶
- Gjennomgått et utvalg elevsaker fra fire skoler
- Brukt annen offentlig tilgjengelig informasjon, som eksempelvis statistikk fra Utdanningsdirektoratet

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 25. januar 2023, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

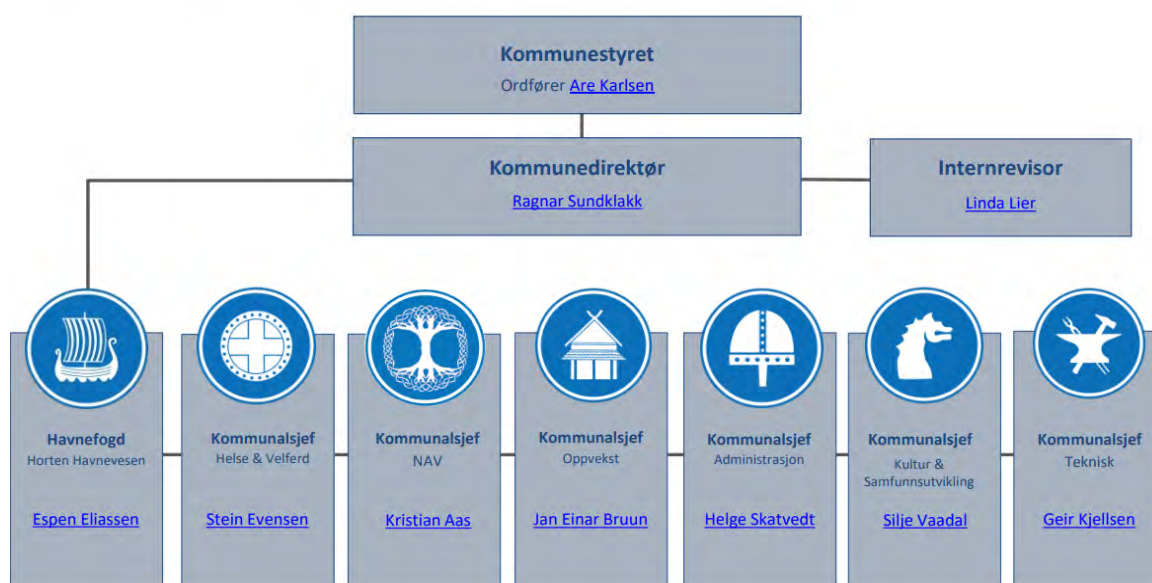
⁵ Horten kommune har syv barneskoler og fire ungdomsskoler, inkludert en interkommunal ungdomsskole. Vi har innhentet ekstra mye informasjon fra 3 barneskoler og 1 ungdomsskole. Vi brukte funn fra elevundersøkelsen om skolenes samlede skår på indikatorene trivsel, mestring og motivasjon for 7.trinn og 10.trinn fra skoleåret 2021/2021 for å velge disse skolene.

⁶ Følgende deltok i spørreundersøkelsen: rektorer, inspektører, teamledere, SFO-ledere, kontaktlærere, lærere uten kontaktlæreroppgaver, sosiallærere, rådgivere, miljøterapeuter, assistenter, fagarbeidere og miljøarbeidere.

2. Organisering i Horten kommune

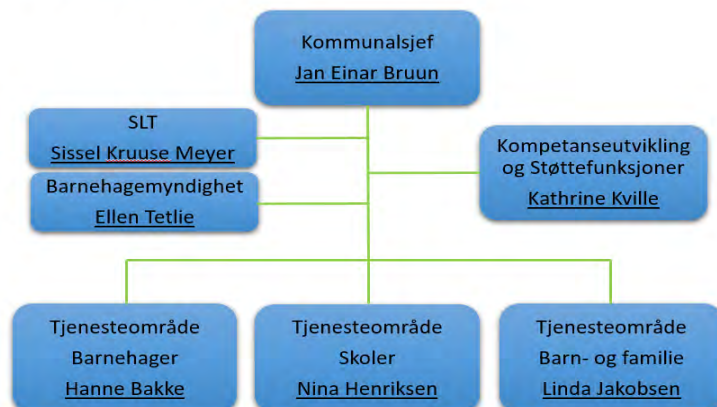
Administrasjonen i kommunen ledes av kommunaldirektør og består av seks kommunalområder og en havnefogd.

ORGANISASJONSKART
Horten kommune



Kommunalområdet Oppvekst ledes av en kommunalsjef og består av noen stabsfunksjoner og tre tjenesteområder; barnehager, skoler og barn og familie.

Kommunalområde Oppvekst

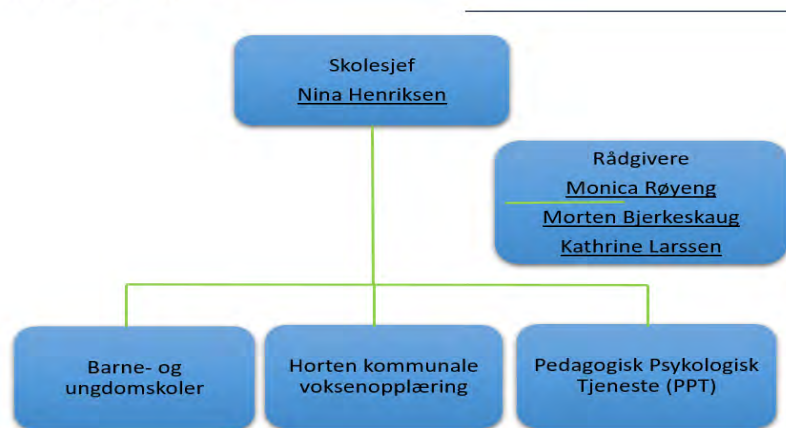


Tjenesteområde skoler

Tjenesteområde skole ledes av en skolesjef, som har faglig og økonomiske ansvar for barne- og ungdomsskolene, voksenopplæringen og Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Tre ansatte i sentraladministrasjonen jobber særskilt med skolesaker. To rådgivere jobber blant annet med planverk, politiske saker, kompetanseheving, faglig utvikling, spesialundervisning og tverrfaglig samhandling. Én jobber som leder for IKT på skolene, og har ansvar for programvare, økonomi, rutiner m.m. knyttet til IKT.

Tjenesteområde Skoler



Horten kommune har syv barneskoler, fire ungdomsskoler, inkludert en interkommunal ungdomsskole (Bakkeåsen) og en privateid montessoriskole. I skoleåret 2021/2022 hadde kommunen totalt 3055 elever og 317 lærere fordelt på 294 årsverk.

I denne revisjonen ser vi nærmere på fire skoler. Nedenfor oppgis antall elever og lærertetthet⁷ ved disse skolene i skoleåret 2021/2022.

- **Fagerheim skole** hadde 93 elever og en lærertetthet på 9,51
- **Granly skole** hadde 533 elever og en lærertetthet på 13,87
- **Holtan ungdomsskole** 344 elever og en lærertetthet på 14,94
- **Nordskogen skole** hadde 302 elever og en lærertetthet på 12,90

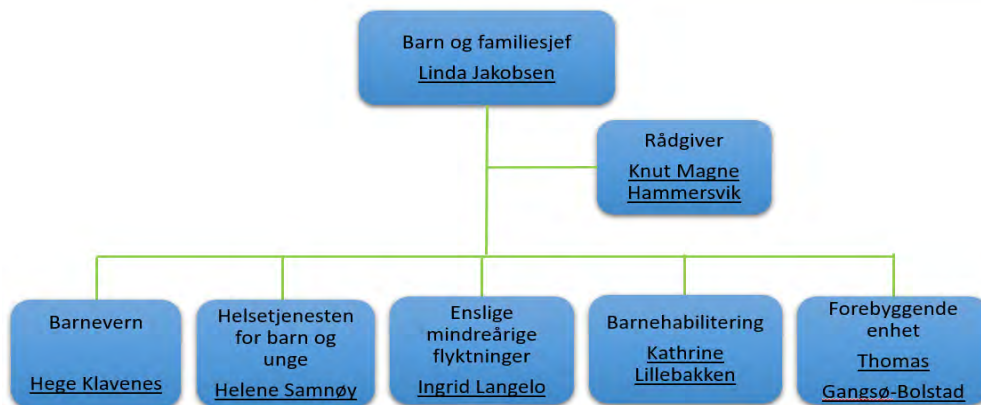
Tjenesteområde Barn og familie

Tjenesteområdet Barn og familie består av Barneverntjenesten, Enslige mindreårige flyktninger, Helsetjenesten for barn og unge og Barnerehabilitering. Høsten 2022 ble det opprettet en ny enhet kalt *Forebyggende enhet*. Her er det blant annet ansatt 10 miljøterapeuter som jobber i hver sine barnehager og skoler. På skolene skal de inngå i et tverrfaglig team⁸, og jobbe mest mulig operativt med klasser og elever.

⁷ Lærertetthet er tall som viser hvor mange elever det er per lærer per skole.

⁸ De nye tverrfaglige teamet som finnes på hver skole, er nærmere omtalt i pkt. 4.4.

Tjenesteområde Barn og familie



3. Funn fra Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er en nasjonal undersøkelse der elevene får si sin mening om faglige og sosiale forhold. Flere av spørsmålene handler om trivsel, motivasjon og opplevelse av miljøet på skolen, og bidrar til å kartlegge om elevene har det trygt og godt på skolen. Elevene skal også svare på konkrete spørsmål om de blir mobbet av andre elever, av voksne, eller via mobil og andre digitale løsninger.

Elevundersøkelsen skal gjennomføres hver høst, og den er obligatorisk for 7. trinn og 10.trinn. Skolene kan i tillegg invitere elever fra 5. til 9.trinn. I Horten kommune gjennomføres elevundersøkelsen fra 5. til 10. trinn. Det er frivillig for elevene på alle trinn å svare på spørsmålene.

På alle spørsmål kan elevene velge mellom fem svaralternativer. Når funnene sammenstilles, gjøres svarene om til tall hvor 1 er lavest skår og 5 er høyest.

3.1.1. Trivsel, mestring og motivasjon

Å trives på skolen er et mål i seg selv, og alle elever har rett til et skolemiljø som fremmer trivsel, jf. opplæringsloven kap. 9A. Utdanningsdirektoratet skriver på sine nettsider at elever motiveres av å oppleve mestring. Forventningene til elevene bør derfor være høye og realistiske, og innholdet i undervisningen må oppleves relevant og meningsfylt.

Tabellen nedenfor viser at elevene i gjennomsnitt i Horten kommune har hatt ganske høy grad av trivsel og mestring de senere årene. Tallene er nesten like med gjennomsnittet for kommunene i Vestfold og Telemark fylke.

Vi ser også at andelen elever som opplever motivasjon på skolen er noe lavere og at det er en svak nedadgående trend. Dette gjelder både for elevene i Horten kommune og for elevene i hele fylket.

	Horten 2020/21		Hele fylket 2020/21		Horten 2021/22		Hele fylket 2021/22	
	7. trinn	10.trinn	7.trinn	10.trinn	7.trinn	10.trinn	7. trinn	10.trinn
Trivsel	4,2	4,1	4,2	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1
Mestring	4,0	3,8	4,0	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9
Motivasjon	3,7	3,5	3,7	3,5	3,5	3,4	3,6	3,4

Kilde: [udir.no/ tall- og-forskning/statistikk-grunnskole/resultater fra elevundersøkelsen](https://udir.no/tall-og-forskning/statistikk-grunnskole/resultater-fra-elevundersokelsen)

3.1.2. Trygt og godt skolemiljø

Elevundersøkelsen kartlegger hvordan elevene opplever sitt skolemiljø. Elevene får blant annet flere spørsmål om hvor trygt de opplever skolemiljøet. Tabellen nedenfor inneholder kun informasjon om elevene i Horten. Det skyldes at elevenes svar ikke er offentlig tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets sider. Vi har fått dem fra skoleadministrasjonen i Horten kommune.

Oppsummering av resultatene:

- Nesten alle på 7.trinn i begge skoleårene oppfatter at de voksne på skolen synes det er viktig at elevene er greie mot hverandre. Ordlyden er ikke helt lik for 10.trinn, men her er det noen færre som oppfatter at de voksne har forventninger til elevenes atferd.
- I skoleåret 20/21 opplever litt flere elever på 7.trinn enn 10.trinn at voksne på skolen griper inn dersom noen sier eller gjøre noe ubehagelig mot en elev. Dette er jevnet ut i skoleåret 21/22.
- De fleste elever på 7. trinn og 10.trinn er enige i at de har noen å snakke dersom de blir plaget, men samtidig er det en ganske stor andel som er uenige i dette.
- Et ganske stort mindretall av elever på 7. trinn og 10. trinn er enige i at elevene gjør narr av hverandre dersom noen gjør feil.

	Horten 2020/21		Horten 2021/22	
	7. trinn	10.trinn	7.trinn	10.trinn
De voksne har klare forventninger om hvordan elevene skal oppføre seg mot hverandre		4,4		4,1
De voksne synes det er viktig at vi elever er greie med hverandre	4,8		4,7	
Reagerer de voksne på skolen dersom noen sier eller gjør noe ubehagelige/ekkelt mot en elev?	4,4	4,1	4,3	4,3
Hvis det noen som plager meg, så kan jeg snakke med noen i klassen min	4,1	4,1	4,0	3,8
I min klasse gjør vi ikke narr av hverandre hvis noen gjør feil	4,0	3,6	3,7	3,7

Kilde: Horten kommune, resultater fra elevundersøkelsen

Elevene får også flere spørsmål om mobbing. Tabellen nedenfor viser at andelen elever som har opplevd mobbing 2-3 ganger i måneden eller oftere i 2020/21 og 2021/22. Den viser ganske små

variasjoner når elevene i Horten kommune sammenliknes med elevene i hele fylket. Når det gjelder endring over tid blant elevene i Horten kommune er det jevnt over små variasjoner, men enkelte tall bør likevel nevnes.

- Andelen elever som mobbes av andre elever på 7. trinn økte fra 5,2 til 7,1 prosent.
- Andelen elever som mobbes digitalt på 10.trinn økte fra 0,7 til 5,6 prosent.

	Horten 2020/21		Hele fylket 2020/21		Horten 2021/22		Hele fylket 2021/22	
	7. trinn	10.trinn	7.trinn	10.trinn	7.trinn	10.trinn	7. trinn	10.trinn
Mobbet av andre elever?	5,2%	3,6%	6,5%	4,5%	7,1 %	4,3%	6,5%	4,5%
Mobbet av voksne på skolen?	Tall er u. off.	2,5%	0,9%	2,2%	Tall er u. off.	2,2%	1,3%	2,3%
Mobbet digitalt?	2,1%	0,7%	3,3%	2,4%	1,9%	5,6%	3,5%	3,5%

Kilde: [udir.no/ tall- og-forskning/statistikk-grunnskole/resultater fra elevundersøkelsen](https://udir.no/tall-og-forskning/statistikk-grunnskole/resultater-fra-elevundersokelsen)

4. Forebyggende arbeid

Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?

4.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal ha et system for å følge opp skolenes forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø, og sikre at

- oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet er klart og tydelig fordelt
- det er tilrettelagt for tverrfaglig samarbeid om 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
- politisk og administrativ ledelse får informasjon og kan følge opp skolenes arbeid med skolemiljø

4.2. Fordele ansvar og oppgaver i arbeidet med skolemiljø – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha et system for å følge opp skolenes forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø, og sikre at

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

4.2.1. Styrende dokumenter for tjenesteområde skole

Skolesjefen opplyser at utformingen av styrende dokumenter i er i endring i kommunen. Målet er å redusere antall handlingsplaner/delplaner, og øke bruken av det digitale styringssystemet

Framsikt⁹. Etter hvert skal alle mål, resultater og vurderinger inn i dette systemet.

En annen endring når det gjelder styrende dokumenter, er utarbeidelse av en felles strategiplan for hele oppvekstområdet. Strategiplanen lages høsten 2022 og skal behandles politisk tidlig i 2023.

Skolesjefen sier at saker vedtatt på politisk nivå eller på øverste administrative nivå, formidles til rektorene i det som kalles skoleledermøter.¹⁰ For øvrig regulerer nasjonale skolemyndigheter i stor grad skolenes virksomhet – både gjennom lovverk og faglige veiledere.

Overordnede styrende dokumenter

Oppdragsbrev

I Framsikt ligger det et oppdragsbrev fra kommunedirektøren til alle kommunalsjefene. Vi finner også et oppdragsbrev fra kommunalsjefen for Oppvekst til skolesjefen, barnehagesjefen og familiesjefen. Skolesjefen opplyser at hun lager oppdragsbrev til rektorene.

Formålet med oppdragsbrevene er å delegere myndighet, fordele ansvar og oppgaver, samt kommunisere forventninger til lederne om oppfølging av økonomi og mål i overordnede planer.

I oppdragsbrevet fra kommunalsjefen for oppvekst til skolesjefen, står det blant annet at skolesjefen opptre på vegne av kommunalsjefen innenfor lov- og avtaleverk og rammer for tjenesteområdet.¹¹ Det inkluderer økonomi-, personal og resultatansvar. Skolesjefen skal legge til rette for god internkontroll, som blant annet omfatter opplæring, måloppnåelse, evalueringer og forbedring. Det skal lages virksomhetsplan og etableres rutiner og maler tilpasset tjenesteområdet. Avslutningsvis står det at i 2022 er prioriterte områder aktiv økonomistyring, innovasjon, tidlig innsats, forebygging og utstrakt samarbeid mellom ulike profesjoner for å sikre gode og effektive tjenester.

Handlingsplan for Hortenskolen 2019 – 2022

Horten kommune har i lengre tid hatt en handlingsplan for Hortenskolen. Gjeldende handlingsplan ble vedtatt av hovedutvalg for kultur, oppvekst og familie høsten 2018, jf. sak 045/18.

Handlingsplanen for Hortenskolen for perioden 2019 – 2022 er på over 100 sider og beskriver nåsituasjon, visjon, målsetninger og fokusområder for tjenesteområdet. Innledningsvis står det at skolene har ansvar for å inkludere handlingsplanens målsetninger og fokusområder i egne planer og tiltak.

⁹ Styringssystemet Framsikt leveres av den private leverandøren Framsikt AS. På selskapets nettsider står det at systemet kan brukes til analyse, planlegging, mål- og resultatstyring, budsjettering og politikermedvirkning.

¹⁰ I skoleledermøter møter skolesjefen rektorene og inspektørene ved alle skolene i kommunen. Møtene holdes hver måned. Temaene er informasjonsutveksling, drøftingssaker og kompetanseheving.

¹¹ Kommunen er skoleeier og har ansvar for at opplæringslovens bestemmelser ivaretas ute på skolene. I Horten kommune er denne myndigheten delegert til skolesjefen via dette oppdragsbrevet.

Målene for skolene i Horten er strukturert etter de fire fokusområdene i kommuneplanens samfunnsdel. Fokusområdene er attraktivitet, god oppvekst, trygghet for innbyggerne, og natur og miljø. Til hver målsetning er det utformet indikatorer og konkrete tiltak som skal iverksettes for å nå målene. Vi vil nevne noen sentrale delmål knyttet til god oppvekst, og beskrive nærmere målene, indikatorene og tiltakene knyttet til trygghet for innbyggerne.

Målsetning: God oppvekst

Målsetningen om god oppvekst skal følges opp med mer enn 10 delmål. To sentrale delmål er å tilby gode tverrfaglige og koordinerte tjenester for elevene, og sikre gode overganger gjennom barnehage- og skoleforeløpet.

Målsetning: Trygghet for innbyggerne

Målsetningen om trygghet for innbyggerne er omfattende. For å nå denne målsetningen skal skolene i Horten arbeide systematisk med å utvikle et trygt og inkluderende læringsmiljø. Arbeidet omfatter forebyggende tiltak og tiltak for å avdekke og håndtere situasjoner der elevene ikke opplever et godt læringsmiljø.

Kommunen har utviklet åtte indikatorer og tiltak for å nå målet om et trygt og inkluderende læringsmiljø. Nedenfor har vi tatt med de fem førstnevnte indikatorene og tiltak for tre av indikatorene som eksempler.

Indikator	Ønsket resultat	Akseptabelt resultat	Ikke godkjent resultat	Status
Trivsel på skolen (Fra Elevundersøkelsen)	Bedre enn gjennomsnittet i Vestfold	Lik gjennomsnittet i Vestfold	Lavere enn gjennomsnittet i Vestfold	
Jeg opplever at barnet mitt trives på skolen (Fra Foreldreundersøkelsen)	Bedre enn gjennomsnittet i Vestfold	Lik gjennomsnittet i Vestfold	Lavere enn gjennomsnittet i Vestfold	
Trygt miljø (Fra Elevundersøkelsen)	Bedre enn gjennomsnittet i Vestfold	Lik gjennomsnittet i Vestfold	Lavere enn gjennomsnittet i Vestfold	
Mobbing blant elever	Bedre enn gjennomsnittet i Vestfold	Lik gjennomsnittet i Vestfold	Lavere enn gjennomsnittet i Vestfold	
Støtte fra lærer (Fra Elevundersøkelsen)	Bedre enn gjennomsnittet i Vestfold	Lik gjennomsnittet i Vestfold	Lavere enn gjennomsnittet i Vestfold	

Indikator: Trivsel på skolen

Tiltak

- Lærerne har et bevisst og gjennomtenkt forhold til egen klasseledelse
- Aktivitetsdager og fellessamlinger inngår i skolens årshjul
- Barneskolene har trivselsledere som organiserer ulike aktiviteter i friminutt
- Elevaktiv læring, digitale hjelpemidler, variasjon
- Skolene har sosiallærer som jobber inn i klassemiljøene
- Helsesøster på skolene følger opp elevers fysiske- og psykiske helse
- Bruk av metodikken "God oppstart" av skoleåret sikrer relasjonsbygging og legger et grunnlag for god trivsel

Indikator: Trygt miljø

Tiltak

- Skolene benytter Handlingsplan mot mobbing og krenkelser i barnehage og skole
- Skolene har egne sosiale planer
- Skolene jobber i personalet med holdninger, verdier og relasjonskompetanse
- Alle skoler i Horten skal delta i kompetanseutviklingsprosjektet Trygt og inkluderende skolemiljø i regi av Utdanningsdirektoratet
- Hortenskolen samarbeider med Læringsmiljøsenderet for å utvikle de ansattes kompetanse innenfor klasseledelse, skolemiljø og avdekking og håndtering av mobbing

Indikator: Mobbing på skolen

Tiltak

- Ikke anonyme spørreundersøkelser i klasser
- Bruk av sosiogrammer i alle klasser
- Læreren gjennomfører elevsamtaler hvor både faglig og sosial utvikling blir tatt opp
- Gode varslingsrutiner
- Hortenskolens rutiner gjøres kjent for personalet to ganger i året
- Måltrettet tilsyn i friminutt og overganger

Handlingsplanen omtaler eller viser til andre handlingsplaner og veiledere som gjelder enkelttemaer knyttet til elevene, ansatte på skolene og nærliggende tjenester som eksempelvis skolehelsetjenesten og helsestasjonen, PPT og Barnevern. Hvert dokument omtales stikkordsmessig og leseren får vite hva den handler om, hvem den gjelder og hvem som er ansvarlig.

Høsten 2022 arbeider skoleadministrasjonen med å revidere handlingsplan for Hortenskolen. Neste handlingsplan skal gjelde fra årsskiftet 2022/2023. Medio november er det ikke avklart om handlingsplanen skal legges fram for politisk behandling, jf. at utformingen av styrende dokumenter i kommunen er i endring.

Handlingsplaner om mer konkrete og avgrensede temaer

Nedenfor omtales enkelte handlingsplaner med mer konkrete og avgrensede temaer om arbeidet med skolemiljø.

Handlingsplan mot krenkelser og mobbing

Horten kommune har hatt en handlingsplan mot krenkelser og mobbing i lengre tid.

Handlingsplanen gjelder skoler, SFO og barnehager og er forankret i et nasjonalt partnerskap mellom regjeringen og 12 organisasjoner, inkludert KS, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Elevorganisasjonen og fagorganisasjonene i skolen.

Det står at skolene skal utarbeide lokale tiltak, og rapportere jevnlig på gjennomføring til sentraladministrasjonen.

I et avsnitt om forebygging står det at skolen må skape gode betingelser for faglig og sosial læring og utvikling av alle elever. Et læringsmiljø preget av trygghet, tilhørighet og trivsel fremmer læring, og er viktig i arbeidet mot krenkelser og mobbing. Skolene skal rette særskilt oppmerksomhet mot overganger i hele barnehage- og skoleforeløpet, og sikre samarbeid med foresatte og tverrfaglige samhandlingsarenaer.

Det understrekes av barn og unge har rett til et trygt og godt psykososialt miljø, og at alle henvendelser fra elever, foresatte og ansatte om antatt krenkelser og mobbing skal tas på alvor. Henvendelsene skal håndteres raskt og alle involverte skal møtes med respekt. Å avdekke krenkelser og mobbing er et voksenansvar og krever bevisste og reflekterte holdninger og handlinger. Skolene skal ha rutiner for å observere, etterspørre, kartlegge og samtale med elevene om deres trivsel. Rektor har plikt til å sette i verk tiltak når krenkelser og mobbing avdekkes.

Handlingsplanen inneholder en rutine for håndtering av konkrete krenkelses- og mobbesaker. Her beskrives en rekkefølge på tiltak som skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for hvert tiltak. Tidligere var dette den sentrale rutinen for å ivareta aktivitetsplikten på skolene. Vi får opplyst at den er noe utdatert, og er erstattet av en mal kalt *Aktivitetsplan etter opplæringsloven § 9A*. Denne malen gjennomgås i pkt. 5.6.2.

Handlingsplanen skal evalueres og revideres. Vi får opplyst at dette arbeidet skal starte sent på høsten 2022.¹² Skolesjefen opplyser at en revidert versjon vil inngå som en del i den nye handlingsplanen for Hortenskolen.

Samarbeid for sammenheng – hjem, barnehage, SFO og skole 2021-2022

Innledningsvis i handlingsplanen om samarbeid for sammenheng, vises det til opplæringsloven § 13-5 som sier at skolen skal samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehage til SFO og skole, og at skoleadministrasjonen skal utarbeide en plan for denne overgangen.

I handlingsplanen står det at en smidig overgang til skolen krever at barnehagen og skolen kjenner hverandres rutiner, tradisjoner, metoder og planer. Skoler og barnehager skal ha samarbeidsmøter der skolen får generell informasjon om hele elevgruppen. I tillegg skal det tas særskilte hensyn til barn med rett til spesialundervisning og barn med minoritetsbakgrunn. Handlingsplanen inneholder et årshjul med konkrete tiltak og utpekte ansvarlige. Nedenfor tar vi med første og siste måned i årshulet som eksempler.

¹² Det står i Handlingsplan mot krenkelser og krenkelser at den skal evalueres og revideres i 2020. Vi får opplyst at arbeidet med å evalueringen startet i 2020, men at videre arbeid ble utsatt på grunn av koronapandemien.

RUTINER FOR SAMARBEID MELLOM BARNEHAGE, HJEM, SFO OG SKOLE

Dato	Tiltak	Ansvarlig
September	Samarbeidsmøte mellom barnehagene og <u>skolen</u> . Styrer, rektor, SFO-leder og pedagogisk personal deltar. I møtet skal det: • Evaluere fjorårets informasjonsutveksling, både <u>ifht</u> enkeltbarn og rapport for siste år i <u>bhg</u>, overføringsmøter. • Overleveres årsplan for 1.kl. til barnehagen. • Utarbeide en "Lokal samarbeidsplan for barnehage, hjem, SFO og skole". Her avklares forventninger, felles rutiner, pedagogiske aktiviteter, <u>turdager</u>, pedagogiske metoder, prosjekter, møteplasser, Bli kjent dager m.m. NB! Husk å inkludere barn som går i annen barnehage/er hjemme. Planen presenteres i barnehagens SU og foreldre til skolestartere.	Rektor
	Pedagog(er) fra barnehagen besøker skolen (1. klasse) inkl. SFO, i september, for å dele erfaringer og få innsikt i hverandres pedagogikk.	Styrer/ Rektor
	Skolen/SFO deltar på foreldremøte i barnehage for skolestarterne med minst en representant som kan svare på spørsmål. <u>Fokuser</u> på hva samarbeidet mellom barnehage og skole skal dreie seg om.	Styrer
	Styrer informerer foresatte til barn med behov for forsterket spesialpedagogisk opplæring, om overføring av opplysninger til skoleadministrasjonen. Foresatte skal gi skriftlig samtykke om dette.	Styrer
	Barnehageadministrasjonen melder inn totalt antall barn, navn og adresse med behov for forsterket spesialpedagogisk opplæring til skoleadministrasjonen.	Rådgiver <u>bh.adm</u>

1.mai	Barnehagens rapport «Siste året i barnehagen» og «Overføringsskjema mellom barnehage og skole» sendes skolen.	Styrer
	Skjemaene inneholder informasjon om det enkelte barnet, barnegruppa og det pedagogiske arbeidet i avdelingen / barnehagen. Rapporten og overføringsskjemaene skal leses av 1.klasselærere og SFO-ansatte.	Rektor
Mai	Barna besøker skolen i 2 dager. Blir kjent med skolen, læreren og medelever. Barnehage- og skoleadministrasjon lager et felles skriv for invitasjon til Bli-kjent dager. Skolen sender til foreldre, kopi av invitasjonen sendes alle barnehagene i Horten. Skolene gjennomfører foreldremøte i forbindelse med <u>bli</u> kjent dagene. Dato sendes også til barnehagene. Barnehage- og skoleadministrasjon fastsetter tidspunkt for Bli kjent dager.	Rektor

Beredskapsplan mot vold, trusler og uakseptabel adferd mot ansatte i Hortenskolen

Beredskapsplanen mot vold, trusler og uakseptabel adferd mot ansatte i Hortenskolen, skal bidra til å forebygge uønskede hendelser på skolen. Den gir også retningslinjer for skolens håndtering av hendelser dersom ansatte blir utsatt for vold, trusler eller annen uakseptabel adferd.

Beredskapsplanen er først og fremst rettet inn mot ansatte, men flere av tiltakene vil kunne bidra til å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Eksempler på det er forebyggende tiltak som risikovurdering av arbeidssituasjonen, og pedagogiske samtaler med alle barn om hva vold og trusler gjør med oss. Eksempler på tiltak som ansatte kan bruke for å håndtere vold og trusler, og som kan være til hjelp for elever, er å få elevene bort og skjerme dem fra en utagerende elev eller voksen, og søke hjelp fra kolleger, ledelse og politi.

Mer konkrete styrende dokumenter – utarbeidet av skoleadministrasjonen

Arbeidsinstrukser for ansatte i skolen

I Horten kommune er det laget arbeidsinstrukser for flere stillingstyper på skolene.

Arbeidsinstruksene ble laget i 2018 og ligger tilgjengelig for ansatte på skolen i en egen digital mappe på Teams.

Vi ser nærmere på arbeidsinstruksene for rektor, undervisningsinspektør, undervisningspersonell og kontaktlærer.

Arbeidsinstruks for rektor

Det står at rektorene er pedagogiske ledere og har personal- og administrasjonsansvar. Arbeidet som pedagogisk leder omfatter blant annet å drive skolens utviklingsarbeid, sikre elevenes psykososiale miljø, lede KO-team¹³ og lage virksomhetsplaner/årshjul.

Arbeidsinstruks for undervisningsinspektør

Det understrekes at alle oppgaver følger av delegering fra rektor. Aktuelle arbeidsoppgaver er å være stedfortreder for rektor, drive pedagogisk utviklingsarbeid, delta i KO-team, følge opp team og trinn, og følge opp elevsaker.

Arbeidsinstruks for undervisningspersonell

Arbeidsinstruksen angir undervisningspersonellet ansvar for elevens faglige utvikling og sosiale trivsel. Når det gjelder sistnevnte, skal undervisningspersonell arbeide for gode læringsmiljøer, bidra til god sosial kompetanse, samt følge med og varsle skolens ledelse dersom en elev utsettes for krenkelser eller mobbing.

Undervisningspersonell skal også delta aktivt i skolens utviklingsarbeid, være lojal mot felles regler og rutiner, og være med i møter med foresatte dersom det er hensiktsmessig.

Arbeidsinstruks for kontaktlærer

Kontaktlærere skal følge arbeidsinstruksen for undervisningspersonell. I tillegg har kontaktlærer et overordnet ansvar for å bygge et trygt og godt skolemiljø, legge til rette for godt samarbeid og god informasjonsflyt med faglærere i klassen og på trinnet og med klassens fagarbeidere/assistenter, delta i aktuelle møter, og sørge for informasjon til og samarbeid med foresatte.

Kontaktlærer har ansvar for å henvise elever til utvidet KO-team¹⁴, vurdere behov for bistand fra PPT, helsesykepleier, rådgiver eller sosiallærer, og delta i arbeidet med bekymringsmeldinger og henvisninger.

Forskrift om ordensreglement for alle kommunale skoler i Horten

Innledningsvis i forskriften om ordensreglement, vises det til opplæringsloven § 2-9 som sier at

¹³ Beskrives nærmere i pkt. 4.4.1.

¹⁴ Beskrives nærmere i pkt. 4.4.1.

kommunen skal gi forskrifter om ordensreglement for grunnskolen. Gjeldende forskrift trådte i kraft 4. april 2017.

Ordensreglementet for skolene i Horten inneholder regler for god oppførsel, hvilke tiltak som skal brukes når elever bryter reglementet og prosedyrer når slike saker skal behandles. Hver skole skal lage lokale ordens- og trivselsregler. De skal inneholde regler for adferd og hvilke sanksjoner som gjelder, og bygge på kommunens felles ordensreglement.

Ordensreglementet har egne paragrafer om elevenes rettigheter, plikter og sanksjoner.

I paragrafen om rettigheter, vises det til at elevene har rett til et trygt læringsmiljø som fremmer helse og læring. Det står at henvendelser fra foresatte som gjelder kapittel 9A i opplæringsloven, skal behandles som enkeltvedtak.¹⁵ Hortenskolen har null-toleranse for mobbing, og skal legge vekt på skole/hjem-samarbeid. Det står at kommunen har et overordnet tverrfaglig team som blant annet kan bistå skoler og foresatte med råd og veiledning, drøfte saker hvor iverksatte tiltak ikke har ført fram, eller kommunikasjonen har blitt vanskelig.

I paragrafen om plikter, står det at elevene skal opptre slik at ingen føler seg utsatt for mobbing, rasistiske uttalelser/handlinger, seksuell trakassering eller annen krenkende adferd. Elevene skal heller ikke utsette andre for vold eller trusler om vold.

Flere av de undersøkte skolene har laget egne reglementer for oppførsel som er ytterligere konkretisert og tilpasset den enkelte skole. De er laget enten for ansatte eller elever, og kalles gjerne ordensregler, trivselsregler, rutiner for overganger, forventninger o.l. Noen av dem er nærmere omtalt i pkt. 4.6.3.

Virksomhetsplan for skolene

Virksomhetsplanene for skolene ligger i Framsikt. De starter med de fire satsningsområdene fra kommuneplanens samfunnsdel; attraktivitet, god oppvekst, trygghet for innbyggerne og natur og miljø. Til hvert satsningsområde er det laget hovedmål, mer konkrete mål, indikatorer og ønsket resultat.

Vi ser at satsningsområdene fra kommuneplanens samfunnsdel er det samme som nevnt i Handlingsplan for Hortenskolen, mens hovedmål, delmål og indikatorer er endret i antall og delvis omformulert. Eksempelvis inngår følgende i satsningsområde om trygghet for innbyggerne.

¹⁵ Ordensreglementet er ikke oppdatert på dette punktet. I henhold til gjeldende rett skal foresattes henvendelser som gjelder kap. 9A i opplæringsloven ikke lenger behandles som enkeltvedtak. Under sluttmøte med administrasjonen får vi opplyst at det pågår et arbeid med å revidere dette reglementet.

Hovedmål	Delmål	Indikator
11. Trygghet for innbyggerne - Lokalsamfunnet er i stand til å møte morgendagens behov Horten kommune Trygghet for innbyggerne	Tiltak for implementering av Oppvekstreformen (Barnevernreformen) er implementert + Legg til delmål	Andel barn som er plassert av barnevernet utenfor hjemmet Plan for tiltak er utarbeidet og iverksatt + Legg til indikator
12. Trygghet for innbyggerne - Tjenester tilbys i nødvendig omfang og kvalitet i alle livsfaser og befolkningsgrupper Horten kommune Trygghet for innbyggerne	Barn, unge og deres foresatte skal i hovedsak få hjelp og oppfølging på de arenaer de kjenner og fra ansatte de kjenner i barnehage, på skole og på helsestasjonen. + Legg til delmål	+ Legg til indikator

Skoleadministrasjonen opplyser at indikatorene evalueres årlig.

Mer konkrete styrende dokumenter – utarbeidet av skolene

De fire skolene vi har undersøkt utarbeider egne styrende dokumenter. Vi har gjennomgått disse dokumentene, og nedenfor har vi oppsummert funnene.

- Skolene har laget en rekke dokumenter med tiltak for det forebyggende arbeidet med skolemiljø.
- Skolene har flere dokumenter som gjelder ivaretagelse av aktivitetsplikten når en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt.
- Skolene har dokumenter:
 - som skal bidra til at ansatte opparbeider kompetanse og opprettholder bevissthet om arbeidet med skolemiljø,
 - med konkrete tiltak for elevene – både med tiltak for det forebyggende arbeidet med skolemiljø og for å ivareta aktivitetsplikten, og
 - med tiltak for skole/hjem-samarbeid – både for det forebyggende arbeidet med skolemiljø og for å ivareta aktivitetsplikten.
- Skolene har dokumenter med varierende konkretiseringsgrad. De helt konkrete dokumentene angir både type tiltak, tidspunkt, hvem som skal delta, og hvem som er ansvarlig.
- Enkelte dokumenter har tydelig henvisning til handlingsplanene utarbeidet av skoleadministrasjonen. Dette gjelder særlig mer omfattende dokumenter som lokale versjoner av handlingsplan mot krenkelser og mobbing.
- Skolene har også laget ulike typer dokumenter. Eksempelvis;

- har en skole flere rutiner for elever og ansatte som gjelder i konkrete situasjoner gjennom skoledagen,
- har en skole samlet sentrale rutiner for ansatte i en egen perm, og
- har to skoler flere dokumenter som sendes til foresatte, mens de to andre skolene har få.

4.2.2. Ansattes erfaringer – ansvar og oppgaver

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant nesten alle ansatte på de kommunale skolene i Horten kommune.¹⁶ Noen av spørsmålene handlet om ansattes erfaringer med fordelingen av ansvar og oppgaver i det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

Et stort flertall av de ansatte sier de er godt kjent med planer og rutiner om det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Nesten like mange er enige i at det er klart og tydelig hva som er deres ansvar og oppgaver i dette arbeidet. Svært mange vet også hvem de skal kontakte dersom de trenger hjelp.

Påstander	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
Jeg er godt kjent med planer/rutiner for det forebyggende arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø.	0%	1%	3%	12%	27%	57%
Det er klart og tydelig hva som er mitt ansvar i det forebyggende arbeidet.	1%	1%	7%	16%	25%	50%
Jeg vet hvem jeg kan spørre hvis jeg har behov for bistand i arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø.	0%	1%	3%	8%	22%	65%

4.3. Revisors vurdering

Forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø handler om å skape en kultur der alle elever møtes med omsorg, respekt og toleranse. Arbeidet er sammensatt og krever kontinuerlig innsats på flere områder. For å undersøke hvordan dette er løst i Horten kommune, har vi sett nærmere på hvordan arbeidet er fulgt opp i sentrale styrende dokumenter for skolene med vekt på om ansvar og oppgaver er klart og tydelig fordelt.

Etter vår vurdering viser særlig oppdragsbrevet til skolesjefen og arbeidsinstruksene til rektorene, inspektørene og undervisningspersonellet at arbeidet med skolemiljø er klart og tydelig fordelt. Ansvar for å gjennomføre skoleadministrasjonens handlingsplaner og virksomhetsplaner,

¹⁶ I resten av rapporten omtales denne som spørreundersøkelsen til ansatte. Se vedlegg 3 Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av spørreundersøkelsen.

inkludert arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, ligger hos ledelsen på den enkelte skole. Et stort flertall av de ansatte opplever at det er klart og tydelig hva som er deres ansvar og oppgaver i det forebyggende arbeidet med skolemiljø, og hvem de kan spørre dersom de har behov for bistand i dette arbeidet.

Skolesjefen og resten av skoleadministrasjonen både styrer og tilrettelegger for skolenes arbeid for et trygt og godt skolemiljø. Dette gjøres gjennom utarbeidelse av handlingsplaner og virksomhetsplaner. Disse planene omsetter kommuneplanens samfunnsdel sine overordnede fokusområder til noe mer konkrete mål, indikatorer og ønskede resultater som er tilpasset skolesektoren. Flere av målene, indikatorene og de ønskede resultatene bidrar i arbeidet for et godt og trygt skolemiljø.

Vi ser at handlingsplan for Hortenskolen 2019 – 2022 og skolenes virksomhetsplan for 2022 tar utgangspunkt i de fire fokusområdene i kommuneplanens samfunnsdel. Imidlertid er det bare delvis sammenheng mellom mål, indikatorer og ønsket resultat i handlingsplanen og i virksomhetsplanene. Dette har sannsynligvis sammenheng med at handlingsplanen er noen år gammel og at arbeidet med å konkretisere mål, indikatorer og ønsket resultat gradvis er endret i denne perioden. Kommunen er i gang med å revidere denne handlingsplanen. Dersom den nye handlingsplanen skal gjelde for flere år, bør dokumentet utformes slik at det er mulig å opprettholde godt samsvar mellom den og de årlige virksomhetsplanene.

Kommunens felles ordensreglement er ikke helt oppdatert i tråd med gjeldende bestemmelser i opplæringsloven.

Gjennomgangen av mottatte dokumenter fra de undersøkte skolene, tyder på at skolene har et ganske stort handlingsrom til å utvikle lokale tiltak for arbeidet med skolemiljø og til å fordele ansvar og oppgaver for disse tiltakene. Flere av de undersøkte skolene har utarbeidet ganske mange dokumenter med tiltak som skal bidra til et trygt og godt skolemiljø. Rimeligvis henger dette sammen med at arbeidet med skolemiljø er omfattende og sammensatt og at skolene har fokus på dette temaet. Samtidig kan det være ressurskrevende for skoleledelsen å utarbeide, gjøre kjent og oppdatere slike dokumenter, og være en utfordring for ansatte å finne fram til, gjøre seg kjent med og bruke dem.

4.4. Tilrettelegge for tverrfaglig samarbeid – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha et system for å følge opp skolenes forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø og sikre at

- **det er tilrettelagt for tverrfaglig samarbeid om skolemiljø**

4.4.1. Tiltak for tverrfaglig samarbeid

På kommunalt nivå

Kommunen har et overordnet tverrfaglig team. Vi får opplyst at teamet i liten grad har vært brukt de senere årene. Det mistet noe av sin funksjon da opplæringslovens bestemmelser om aktivitetsplikten og elever og foresattes rett til å klage til Statsforvalter trådte i kraft. Teamet er ikke formelt opphevet.

På skolenivå

Internt koordinator-team og utvidet koordinator-team

Hver skole i Horten kommune har et internt koordinator-team (kalles heretter internt KO-team) og et utvidet koordinator-team (kalles heretter utvidet KO-team). Skoleadministrasjonen har utarbeidet rutiner for disse teamene. Det står at rektor har ansvar for at rutinene følges.

I rutinen for internt KO-team står det at teamet skal kartlegge både faglige og skolemiljømessige temaer. Formålet er å avdekke eventuelle utfordringer i hele klasser, grupper eller hos enkeltelever. I tillegg kan en kontaktlærer be om at konkrete utfordringer i en klasse, en gruppe eller med en elev drøftes i dette møtet. Alle elever i hver klasse skal kartlegges minimum en gang per år.

Formålet med det interne KO-teamet er å identifisere og sikre at alle elever følges opp på en god måte, etablere godt læringsmiljø, oppnå felles forståelse av aktuelle problemstillinger og benytte tverrfaglig kompetanse.

I de interne KO-teamene deltar rektor, inspektør, leder for spesialundervisning, helsesykepleier, sosiallærer, rådgiver på ungdomsskolene, SFO-leder når 1. til 4.trinn gjennomgås, og aktuell kontaktlærer.

Ifølge rutinen for utvidet KO-team, kan de drøfte tiltak for enkeltelever, gruppe av elever eller en hel klasse, og drøfte temaer som bidrar til tverrfaglig samhandling. Hvordan saker meldes til teamet, hvem som har ansvar for innkalling og gjennomføring, og hvordan sakene skal følges opp videre, er omtalt.

Det står i rutinen har skolen skal gjennomføre utvidet KO-team minimum 3 ganger per år. I tillegg til deltakere fra internt KO-team, kan foresatte og elev og eksterne hjelpere bli med etter behov. Eksempler på sistnevnte er PPT¹⁷, Barneverntjenesten, Familiehuset og Barnerehabilitering.

Vi ser at antall møter i KO-teamene varierer mellom de undersøkte skolene. Samtidig opplyser rektorene for disse skolene at de har tilstrekkelig antall interne KO-teammøter til å gjennomgå alle klassene på skolen en gang per skoleår. Vi ser også at saker som avdekkes i internt KO-team overføres til utvidet KO-team for videre oppfølging.

Nytt tverrfaglig team

Fra skoleåret 2022/2023 skal hver skole ha opprettet et tverrfaglig team. Det skal jobbe mest operativt, og være ute hos elevene og støtte lærere i deres arbeid. Målet er å styrke tilstedeværelsen av ulike profesjoner, og styrke det forebyggende arbeidet og tidlig intervensjon. Det tverrfaglige teamet skal ikke erstatte KO-teamene, men jobbe tett med utvidet KO-team. Eksempelvis kan det tverrfaglige teamet iverksette tiltak man blir enige om i utvidet KO-team.

Kommunen har ansatt 10 nye miljøterapeuter. De skal jobbe på hver sin skole og være en del av det tverrfaglige teamet.

Flere tverrfaglige samarbeidsarenaer

De undersøkte skolene har i tillegg opprettet egne tverrfaglige samarbeidsarenaer. Eksempelvis har rektor på en skole faste møter med sosiallærer og med miljøterapeut, mens rektor på en annen skole har faste møter med skolens faste helsesykepleier eller PPT-rådgiver. En skole har opprettet et sosialfaglig team, og en annen har en læringsmiljøgruppe og et støtteteam.

4.4.2. Ansattes erfaringer med tverrfaglig samarbeid

Vår spørreundersøkelse blant ansatte på skolene viser at mange opplever at skolen har et godt tverrfaglig samarbeid om skolemiljø.

Tabellen nedenfor viser at rundt 70 prosent er enige i de tre påstandene, skår 4, 5 eller 6. Samtidig er andelen som svarer vet ikke, når det gjelder hvilken effekt KO-team har hatt på skolemiljøet, nokså høy.

¹⁷ I senere tid er PPT trukket tettere inn i arbeidet med skolemiljø. I tillegg til at de deltar i utvidet KO-team, deltar de i det nye tverrfaglige teamet og har faste møter med skolens ledere for spesialundervisning. I tillegg har tre PPT-rådgivere fått opplæring i regi av Læringsmiljøsentret, og har nå en særskilt kompetanse i å veilede og støtte skolene/lærerne i det forebyggende arbeidet med læringsmiljø i en klasse. De kan også bistå dersom det er utfordringer i en klasse. Skolesjefen opplyser at på sikt ønsker hun at flere PPT-rådgivere skal få denne kompetansen.

Erfaringer med KO-team

Påstander	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke
Jeg er godt kjent med hvilken bistand jeg kan få fra skolens KO-team.	2%	5%	8%	22%	20%	38%	5%
Ved behov får jeg god faglig bistand fra KO-team	2%	4%	7%	19%	22%	33%	12%
KO-team har hatt positiv innvirkning på å sikre elever et trygt og godt skolemiljø.	1%	3%	7%	23%	24%	25%	25%

Nedenfor ser vi at om lag 75 prosent er enige i at samarbeidet med PPT styrker det forebyggende arbeidet, mens 60 prosent er enige at skolen har tilgang til tilstrekkelige ressurser fra PPT.

Erfaringer med PPT

Påstander	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke
Samarbeidet med PPT styrker det forebyggende arbeidet med skolemiljø.	2%	5%	7%	18%	29%	27%	12%
Skolen har tilstrekkelig tilgang til ressurser i PPT i det forebyggende arbeidet med skolemiljø.	5%	11%	12%	25%	23%	13%	11%

Tabellen nedenfor viser at 85 prosent er enige at samarbeidet med skolehelsetjenesten styrker det forebyggende arbeidet med skolemiljø. Nesten 60 prosent mener at skolen har tilgang til tilstrekkelige ressurser fra skolehelsetjenesten.

Samarbeid med skolehelsetjenesten/helsesykepleier

Påstander	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke
Samarbeidet med skolehelsetjenesten styrker det forebyggende arbeidet med skolemiljø.	0%	3%	7%	14%	37%	34%	6%
Skolen har tilstrekkelig tilgang til ressurser i skolehelsetjenesten i det forebyggende arbeidet med skolemiljø.	3%	9%	15%	19%	24%	15%	14%

4.5. Revisors vurdering

Kommunen har flere tiltak for å tilrettelegge for tverrfaglig samarbeid om skolemiljø.

Arbeidet framstår som systematisert gjennom opprettelse av interne KO-team – som kartlegger elevene, utvidede KO-team – som analyserer og vurderer tiltak, og nytt tverrfaglig team – som skal jobbe operativt.

De aller fleste ansatte opplever at det tverrfaglige samarbeidet fungerer etter hensikten og bidrar blant annet til å styrke det forebyggende arbeidet med skolemiljø. Imidlertid mener nesten 30 prosent at skolene ikke har tilstrekkelig tilgang til ressursene i PPT og skolehelsetjenesten.

4.6. Ha kjennskap til elevenes erfaringer med skolemiljø – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha et system for å følge opp skolenes forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø og sikre at

- skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet

4.6.1. Kartlegginger

Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen skal gjennomføres hver høst, og den er obligatorisk for 7. trinn og 10.trinn. Skolene kan i tillegg invitere elever fra 5., 6., 8. og 9.trinn. Det er frivillig for elevene på alle trinn å svare på spørsmålene. Som nevnt i kap. 3, gjennomføres elevundersøkelsen for alle elever fra 5. til 10. trinn i Horten kommune.

Tre av de undersøkte skolene har sjekklistene/rutiner for gjennomføring av Elevundersøkelsen. De varierer i konkretiseringsgrad, men alle inneholder tiltak som skal gjøres før, under og etter at undersøkelsen er gjennomført. Tiltakene som skal gjøres i etterkant er stort sett sammenfallende i disse sjekklistene/rutinene. Resultatene skal blant annet legges fram og drøftes i personalgruppen, klassens resultater skal gjennomgås i klassen, og klassens resultater skal presenteres på foreldremøte. I samråd med elevene og/eller med inspektør skal det lages forbedringsområder og tiltak for å evaluere forbedringsområdene.

Skolesjefen har møter med skoleledelsen, tillitsvalgte og verneombud på hver skole hvert år. Møtet kalles kvalitetssamtale. Faste temaer for refleksjon og dialog i disse møtene er grad av måloppnåelse, status for utviklingsarbeid blant ansatte, muligheter og utfordringer med tverrfaglig arbeid, samt resultater fra nasjonale prøver og elevundersøkelsen.

Læringsmiljøundersøkelsen Spekter

På nettsidene til Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning, står det at Spekter gir læreren opplysninger om mobbing, bråk i klassen, popularitet, maktrelasjoner, grupperinger og holdninger. Dette kan bidra til å forstå en mobbesak og sette inn riktige tiltak.

Spekterundersøkelsen kan gjennomføres fra 3. trinn, og brukes i samtaler med elever på 1. og 2. trinn. Undersøkelsen er ikke anonym, og kan brukes av lærere til å kartlegge læringsmiljøet i en klasse.

Vi får opplyst at kommunen gjennomførte Spekterundersøkelsen i en tidligere periode. Dette ble stoppet da Datatilsynet oppdaget at undersøkelsen ikke var utformet i tråd med bestemmelsene om bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser, jf. § 22A-5 i forskrift til opplæringsloven. Nå er undersøkelsesopplegget endret, og fra høsten 2022 skal skolene i Horten kommune igjen bruke Spekter til kartlegging av skolemiljø.

Skoleadministrasjonen har laget en gjennomføringsplan for Spekterundersøkelsen som er tilgjengelig for alle skolene. Ifølge et referat fra skolesjefens møte med alle rektorer og inspektører 30. september 2022, har alle skolene enten gjennomført Spekterundersøkelsen eller skal gjennomføre den innen kort tid. Det står at det er opprettet noen kap. 9A-saker¹⁸ som følge av undersøkelsen.

I tillegg til Elevundersøkelsen og Spekterundersøkelsen, gjennomfører enkelte skoler ytterligere kartlegginger av trivsel og klassemiljø.

Samtaler med elever og foresatte

De undersøkte skolene har laget rutiner for planlegging av utviklingssamtaler mellom elev,

¹⁸ Kap. 9A-saker viser til saker der det er avdekket at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og at skolen må iverksette tiltak i tråd med kap. 9A i opplæringsloven. Hva det omfatter, er nærmere omtalt i vedlegg 2 Revisjonskriterier.

foresatte og kontaktlærer. Flere av skolene har også rutiner for samtaler mellom elev og kontaktlærer.

Skolene har rutiner for å gjennomføre utviklingssamtaler. De har noe ulik utforming, men inneholder blant annet følgende temaer som alle skal gjennomgås.

- Arbeidsinnsats og motivasjon
- Sosial kompetanse og trivsel
- Orden og oppførsel
- Kommentarer fra elev/foresatte
- Mål for neste periode

For hvert av temaene skal kontaktlærer gi eleven en tilbakemelding om status og en framovermelding om hva som er viktig å jobbe videre med. De ferdige utfylte skjemaene skal signeres av elev, foresatte og kontaktlærer.

4.6.2. Andre tiltak for å innhente kunnskap

I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, svarte nesten 90 prosent at de kartlegger faktorer i klasse- og skolemiljøet som kan bidra til at elevene ikke har et trygt og godt skolemiljø. Over 90 prosent sier de bruker informasjon fra elevene for å finne ut steder/elevmiljøer på skolen som de ansatte bør følge særlig med på.

De undersøkte skolene har faste ukentlige personalmøter der arbeid med og refleksjon rundt elevenes skolemiljø er et fast eller regelmessig tema.

To skoler opplyser at de har kartlagt hvor på skolen og på hvilke tidspunkter det var flest uønskede hendelser.

Alle skolene har tiltak for at de ansatte skal gjøre seg synlige og tilgjengelige for elevene før skolestart, i overgangen mellom timer og friminutt, og ute i friminuttene. Tanken er at dersom ansatte og elevene kjenner hverandre, er det mer sannsynlig at ansatte får bedre og raskere kjennskap til eventuelle endringer og hendelser i elevenes skolemiljø. Nedenfor nevnes noen tiltak som eksempler.

- Rutiner for ansatte som er ute i friminuttene
 - På flere skoler skal ansatte som er ute i friminuttene ha gul vest. De skal være aktive, observere og bevege seg rundt. Ansatte skal involvere seg og prate positivt med elevene, og de skal hjelpe elever som går alene inn i lek. De skal gi beskjed til ledelsen om elever som går alene eller som ikke følger tilsnakk.
- Tiltak for observasjon
 - En skole har laget egen rutine for observasjon. Her konkretiseres hva de ansatte særlig skal observere, hvilke tiltak som skal iverksettes og hvilke egenskaper hos

elevene skolen skal jobbe med. De ansatte skal reflektere over egne og andres observasjoner i personalmøter.

- Skoleledelsen står på trappa og tar mot elevene om morgenen.
- Skoleledelsen gjør skolevandring ute i friminuttene og i overgangen fra friminutt til time.

Vi viser også til arbeidet som gjøres for skolemiljøet i de tverrfaglige samarbeidene, jf. pkt. 4.4. og til arbeidet med sårbare elever, jf. pkt. 5.6.1.

4.6.3. Informasjon til elever og foresatte

For å kunne ivareta sine rettigheter, bør elever og foresatte være kjent med opplæringslovens bestemmelser om retten til et trygt og godt skolemiljø.

I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, svarte alle at elevene har fått informasjon om deres rett til et trygt og godt skolemiljø. Om lag 90 prosent har orientert elevene om hva som er krenkende ord og handlinger.

Informasjon til elevene

De undersøkte skolene har rutiner for hvordan man skal oppføre seg mot hverandre.

Ungdomsskolen bruker kommunens vedtatte ordensreglement som har et eget avsnitt om retten til et trygt og godt skolemiljø, mens barneskolene i større grad har laget egne rutiner med vekt på god oppførsel. Nedenfor tar vi noen eksempler.

- En barneskole kaller det *Forventninger*. De har laget forventninger til væremåte på fellessamlinger, på vei til og fra skolen, ved oppstart på skoledagen og i friminuttene. Forventingene omfatter både elever og voksne.
- En barneskole kaller det *Trivselsregler*, og de handler om hvordan hver elev kan bidra til at alle har det bra.

Felles for disse rutinene er at de beskriver ønsket væremåte. Nedenfor tar vi med ett eksempel om regler i skolegården.

ARENAER	ANSVAR	OMSORG	RESPEKT
Skolegården	• Rydd opp etter deg • Ta vare på skolens område og utstyr • Gå inn når friminuttet er over • Si i <u>fra</u> til en voksen når noen trenger hjelp eller noe er farlig • Aktiviteter i friminuttet gjøres på anviste plasser (se kart) • Vær på skolens uteområde • (Prøv å finne ut hvem som eier ting og lever det tilbake)	• Få med mange i leken • Vær hyggelig mot andre • Si i <u>fra</u> til en voksen om det oppstår noe • Si stopp om du hører eller ser noe du ikke liker • Si hei • Bry deg om at andre har det bra • Vær med og gjør skolegården trygg for alle • Hjelp til så ingen blir gående ensom	• Snakk hyggelig • La andres eiendeler være i fred • Vi holder oss innenfor skolens område • Vi hører på og respekterer voksne • Respekter når noen sier stopp • Følg regler i leken • Du kan kaste snøball på blink

Informasjon til foresatte

De undersøkte skolene informerer om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø på foreldremøter – vanligvis i begynnelsen av skoleåret. Det orienteres om elevenes rettigheter og skolens plikter etter opplæringsloven kap. 9A, og hvem foresatte kan henvende seg til dersom deres barn/ungdom ikke opplever et trygt og godt skolemiljø.

På alle skolenes nettsider ligger det informasjon om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Her står det at eleven selv eller foresatte kan melde fra til rektor, dersom eleven ikke har det bra på skolen. I de tilfellene skolen bruker for lang tid på å undersøke saken eller ikke klarer å løse saken, kan foresatte kontakte Statsforvalteren. Det ligger lenker til meldingsskjemaer som kan brukes til å varsle rektor eller Statsforvalteren.

En skole har i tillegg laget et skriv som sendes til foresatte med opplysninger om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, om skolens forpliktelser og hva foresatte kan gjøre.

Foresattes erfaringer – mottatt informasjon

For å innhente foresattes erfaringer, sendte vi en spørreundersøkelse til medlemmene i FAU (foreldrenes arbeidsutvalg) ved de undersøkte skolene.¹⁹

Om lag 75 prosent mener at skolen sikrer et godt samarbeid med foresatte. Over 80 prosent er enige i at skolene sikrer et godt samarbeid med FAU. Nesten like mange er enige i at skolene ser til at FAU bidrar i arbeidet med å få til et trygt og godt skolemiljø.

Vi spurte også om skolen har gitt FAU god informasjon om planene kommunen har for arbeidet med skolemiljø. 22 prosent svarte ja og 67 prosent svarte nei.

Mer konkret spurte vi om skolen har gitt FAU informasjon om fire handlingsplaner som er sentrale i arbeidet med skolemiljø. Nesten 30 prosent er kjent med at handlingsplanen for Hortenskolen 2019-2022 er under revidering, og at handlingsplanen mot mobbing og krenkelser skal revideres. Om lag 5 prosent har fått informasjon om beredskapsplan mot vold og trusler og plan for arbeid for sammenheng barnehage, SFO og skole.

Videre spurte vi om FAU har fått annen informasjon om skolens arbeid med elevenes skolemiljø. Nesten halvparten svarte ja, vi har fått noe informasjon. Se svarfordelingen.

Ja, vi har fått god informasjon	Ja, vi har fått noe informasjon	Ja, men jeg mener det er for lite informasjon	Nei	Vet ikke
15%	47%	16%	5%	0%

¹⁹ Se vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring for en nærmere presentasjon av spørreundersøkelsen.

I et åpent kommentarfelt ba vi medlemmene i FAU nevne eventuelle utfordringer i samarbeidet med skolene. Det kom syv kommentarer. Vi tar dem med noe forkortet.

- Samarbeid kan alltid bli bedre, men det gjelder begge veier.
- Ting blir ikke fulgt godt nok opp når barn sier fra til voksne om hendelser.
- Det er for få voksne til stede – særlig ute.
- Skolen må bli bedre på kommunikasjon mellom hjem og skole. Vi hører om bråkete klasser og om elever som må hjem fordi de har vondt i hodet pga dette.
- Det varierer mellom lærerne hvor godt saker rundt skolemiljø følges opp.
- Skolegården er stor og uoversiktlig, og elevene opplever at det skjer ting i friminuttene som de voksne ikke får med seg.
- Stygg språkbruk, mobbing og slåssing! Veldig mange elever sier ingenting fordi det er bedre å ha det vondt enn å sladre.

4.7. Revisors vurdering

Skolene har flere tiltak for å innhente kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet. Våre funn indikerer at skolene også bruker denne kunnskapen aktivt i arbeidet for et trygt og skolemiljø både på skolenivå, klassenivå og for den enkelte elev.

Vi ser det som positivt at skolene lar flere enn de lovpålagte trinnene delta i Elevundersøkelsen. Det gir skolene muligheten til å følge de samme elevenes opplevelse av skolemiljøet over tid.

De undersøkte skolene har tiltak for å informere foresatte om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. De har også tiltak for å gjøre elevene kjent med hva slags oppførsel som bidrar til at alle har det bra på skolen.

4.8. Evaluere tiltakene – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha et system for å følge opp skolenes forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø og sikre at

- skolene evaluerer jevnlig de forebyggende tiltakene for å et trygt og godt skolemiljø

4.8.1. Evalueringer utført i regi av skoleadministrasjonen

Evaluering av handlingsplaner

Som nevnt i pkt. 4.2.1. blir *Handlingsplanen for Hortenskolen 2019-2022* revidert høsten 2022. Skoleadministrasjonen opplyser at arbeidet har bred forankring blant skolelederne. Medio november er status i arbeidet at skoleadministrasjonen og skolelederne har utarbeidet et felles forslag til verdier, mål og kjennetegn på god måloppnåelse.

Det er ikke gjennomført en systematisk vurdering av hvorvidt tiltakene under hvert delmål i den gjeldende handlingsplanen er gjennomført. Imidlertid har indikatorene til hvert delmål blitt evaluert årlig. Evalueringene omtales dels i tertialrapportene og dels i den årlige status- og kvalitetsmeldingen.

I pkt. 4.2.1. står det også at *Handlingsplan mot krenkelser og mobbing* skal revideres i 2022, og at en revidert versjon vil inngå som en del i den nye handlingsplanen for Hortenskolen.

Skoleadministrasjonen gjøres kjent med skolenes gjennomføring av tiltak i handlingsplaner og deres erfaringer med tiltakene gjennom de årlige kvalitetssamtalene og de månedlige skoleledermøtene.

Andre evalueringer

Skoleadministrasjonen opplyser at mer konkrete rutiner og tiltak endres jevnlig. Det gjøres vanligvis ved lovendringer eller som et resultat av tilbakemeldinger fra skolene.

4.8.2. Skolenes arbeid med evaluering

Informasjon fra de undersøkte skolene

Skolelederne ved de undersøkte skolene opplyser at de jevnlig reflekterer rundt arbeidet med skolemiljø. De viser til arbeidet med oppfølgingen av Elevundersøkelsen, klassevise Spekter-kartlegginger, andre elevkartlegginger, de halvårlige elevsamtalene, samt jevnlig samtaler med og observasjoner av elevene. Funn herfra er utgangspunkt for erfaringsutveksling i ulike faste møtearenaer²⁰ og justering av tiltak på flere nivå, jf. nærmere omtalte i pkt. 4.6.

Skolelederne opplyser videre at igangsatte aktivitetsplaner blir evaluert, og at evalueringen stor sett gjennomføres av dem som utarbeidet aktivitetsplanen. Dette arbeidet omtales nærmere i pkt. 5.8.2.

Ansattes erfaringer

I spørreundersøkelsen til ansatte, spurte vi om skolen jevnlig evaluerer tiltakene knyttet til det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Om lag 70 prosent svarte bekreftende, mens over 20 prosent var helt eller delvis uenige. Se svarfordelingen.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
3%	6%	13%	22%	32%	19%	5 %

²⁰ Faste møtearenaer er eksempelvis personalmøter, team- og trinnmøter, møter i KO-teamene og det nye tverrfaglige teamet, se nærmere omtale i pkt. 4.10.1.

Vi spurte også om Elevundersøkelsen og annen informasjon fra elevene ble brukt til å evaluere det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. 75 prosent svarte bekreftende, og over 40 prosent svarte *helt enig*. Se svarfordelingen.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
0%	2%	7%	15%	29%	41%	7 %

4.9. Revisors vurdering

Kommunen har tiltak for jevnlig å vurdere og justere de forebyggende tiltakene for et trygt og godt skolemiljø.

Skoleadministrasjonen har ikke gjennomført en evaluering av Handlingsplan for Hortenskolen 2019-2022, men har gjort årlige justeringer, inkludert evalueringer av indikatorene til hvert delmål. Evalueringene omtales dels i tertialrapportene og dels i den årlige status- og kvalitetsmeldingen.

Høsten 2022 er det klart at handlingsplanen mot krenkelser og mobbing skal revideres, men det er ikke avklart om tiltakene i planen skal evalueres eller hvilken plassering og utforming planen skal ha.

Det synes som skolene har en prosessuell tilnærming til evalueringer av arbeidet med skolemiljø. De bygger på ulike kilder for informasjon og gjør jevnlig vurderinger og justeringer. Vi ser det som positivt, men vil også nevne at en gruppe på litt over 20 prosent av de ansatte mener at skolene sjelden evaluerer det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

4.10. Rapportere til politisk og administrativt nivå – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha et system for å følge opp skolenes forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø og sikre at

- **politisk og administrativ ledelse får informasjon og kan følge opp skolenes arbeid med skolemiljø**

4.10.1. Tiltak for rapportering

Tertialvis og årlig rapportering

Hver skole rapporterer til skolesjefen hver tertial. Rapporteringen gjøres i Framsikt, og bygger på grad av måloppnåelse, sett opp mot delmål, indikatorer og ønsket resultat omtalt i virksomhetsplanen. Skoleadministrasjonen sammenstiller informasjonen og legger den fram for politisk nivå.

Skoleadministrasjonen lager en egen årsmelding for skolenes virksomhet og bidrar i kommunens felles årsmelding. Årsmeldingen for skolenes virksomhet kalles status- og kvalitetsmelding, og innholdet er nærmere omtalt nedenfor. Begge årsrapportene legges fram for politisk nivå.

Status- og kvalitetsmelding for Hortenskolen

Kommunestyret, utvalg for kultur, oppvekst og familie og flere folkevalgte råd får årlig rapportering om arbeidet med skolemiljø gjennom status- og kvalitetsmeldingen (kalles også Tilstandsrapporten).

Status- og kvalitetsmeldingen bygger på en mal fra Utdanningsdirektoratet. Meldingen gir informasjon om antall elever og lærere, funn fra Elevundersøkelsen om læringsmiljø og mobbing, samt resultater fra nasjonale prøver, karakterer og grunnskolepoeng.

Status- og kvalitetsmeldingen inneholder resultater for 7. og 10 trinn fra Elevundersøkelsen. Vi viser her til at skolene gjennomfører Elevundersøkelsen på alle trinn fra 5. til 10. trinn, jf. kap. 3. For å kunne sammenlikne over tid og med andre kommuner, er det tatt med tall for skolene i Horten kommune fra de to siste skoleårene og snittet for kommunene i Vestfold og Telemark, for landet og for KOSTRA-gruppe 9.

Nedenfor kommer et avsnitt fra skoleadministrasjonens egen vurdering om læringskultur og mobbing i status- og kvalitetsmeldingen for 2021.

Læringskultur er en sammensatt indikator som indikerer hvordan klimaet i klassen er, knyttet til arbeidro, holdning til skolearbeidet og rom for å lære av feil. Klasseledelse handler om lærerens evne til å skape et positivt klima, etablere arbeidsro og motivere til arbeidsinnsats. Elevene på 7.trinn i Horten svarer over nasjonalt snitt på denne indikatoren, mens 10.trinn er på nasjonalt nivå. I det pågående utviklingsarbeidet med trygt og godt skolemiljø har flere skole i Horten fått kompetanseheving nettopp innenfor dette feltet. Elevene i Hortenskolen svarer mer negativt enn landssnittet på arbeidsro. Skolene må rette arbeidet inn mot dette feltet fremover.

Hortenskolen har en økning på 7.trinn, men samtidig ligger vi på nasjonalt nivå på denne indikatoren. På 10.trinn har vi en positiv utvikling og ligger omtrent på samme nivå som nasjonalt og fylket. Det er noen elever i Hortenskolen (ca. 3,6%) som opplever å bli mobbet en til flere ganger i uka. Omtrent halvparten av disse elevene rapporterer at de har sagt ifra til skolen, og at skolen gjorde noe, men det hjalp ikke. Den andre halvparten skriver at skolen ikke vet om mobbingen. Mobbingen blir hovedsakelig utført av andre elever i klassen, og foregår i klasserommet, i skolegården eller andre steder på skolen.

Informasjonsflyt i møter

I tillegg til skriftlig rapportering, gis det informasjon i faste møter. Her kommer en mer konkret oversikt over møtemønsteret.

- **Rektorene** har møter med skolens ledergruppe hver uke. Rektor og inspektør(er) deltar alltid. På noen skoler deltar også SFO-leder og teamledere/trinnledere.
- **Rektorene/inspektørene** har møter med personalgruppa hver uke. Dette er en arena for administrativ informasjon, praktiske avklaringer og faglig utviklingsarbeid, inkludert arbeid med skolemiljø.

- **Rektorene og/eller inspektørene deltar i møter med KO-team, tverrfaglige team, PPT og skolehelsetjenesten.** Dette er sentrale møtearenaer for arbeid med skolemiljø. Pkt. 4.4.1. gir en nærmere beskrivelse av arbeidet som gjøres i disse møtene.
- **Skolesjefen** har møter med ledelsen, tillitsvalgte og verneombud på hver skole hvert år. Møtet kalles en kvalitetssamtale, og skoleadministrasjonen har utarbeidet en dagsorden for refleksjon og dialog i denne samtalen. For 2022 er enkelte temaer løftet fram, inkludert tema og målsetninger for utviklingsarbeid blant ansatte, resultater fra nasjonale prøver og elevundersøkelsen, og muligheter og utfordringer med tverrfaglig arbeid.
- **Skolesjefen** har skoleledermøter hver måned. Her deltar rektorer og inspektører fra alle skolene. Typiske temaer er informasjonsutveksling, drøftingssaker og kompetanseheving.
- **Skolesjefen** har ukentlige møter med de som jobber med skolesaker i skoleadministrasjonen. Her fordeles arbeidsoppgave og ulike saker drøftes.
- **Kommunalsjefen** for Oppvekst har møte hver uke med lederne for de tre tjenesteområdene i Oppvekst. I disse møtene er det særlig fokus på økonomi og tverrfaglig samarbeid.
- **Kommunalsjefen** for Oppvekst har ukentlige møter med skolesjefen.
- **Kommunalsjefen** har utvidet ledermøte hver måned. I tillegg til lederne for de tre tjenesteområdene i Oppvekst, deltar kommunalsjefens rådgiver samt lederne for PPT, Forebyggende enhet og Barnevernet.
- **Kommunedirektøren** har faste ledermøter med kommunalsjefene. Her deltar kommunalsjefen for Oppvekst.
- **Utvalg for kultur, oppvekst og familie** har blant annet politisk ansvar for skolesaker og har 7-8 møter per år. Her deltar kommunalsjefen for Oppvekst.

4.10.2. Skoleledelsens erfaringer med skoleadministrasjonen oppfølging

I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, spurte vi ledelsen ved skolene om hvordan de opplevde oppfølgingen fra skoleadministrasjonen.

- Nesten 75 prosent svarte at de er enige eller litt enige i at skoleadministrasjonen følger opp det forebyggende arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø.
- Litt over 70 prosent er helt eller delvis enige i at skoleadministrasjonen legger til rette for at skolene kan dele erfaringer fra det forebyggende arbeidet med skolemiljø.

4.11. Revisors vurdering

Kommunen har flere tiltak for å sikre at administrativ og politisk ledelse får informasjon om skolenes arbeid og kan følge opp skolens arbeid med skolemiljø. Informasjonen omfatter ulike sider av skolenes arbeid, inkludert arbeidet med skolemiljø.

Kommunen har en gjennomgående systematikk i utforming av mål og tiltak og rapportering på grad av måloppnåelse og gjennomføring av tiltak i tertial- og årsmeldinger.

I status- og kvalitetsmeldingen får både politisk og administrativ ledelse informasjon om skolenes arbeid med skolemiljøet. At det kun rapporteres på de offisielle tallene fra elevundersøkelsen, det vil si 7. og 10. trinn, gir imidlertid noe begrenset informasjon. I kap. 3 så vi at skolene gjennomfører Elevundersøkelsen på alle trinn fra 5. til 10. Å inkludere mer informasjon fra disse trinnene i status- og kvalitetsmeldingen vil kunne gi politisk og administrativ ledelse mer helhetlig informasjon, inkludert bedre kjennskap til utviklingen over tid for de samme elevene.

Linjeledere, som eksempelvis kommunalsjef, skolesjef og rektorer, deltar i flere typer møter og bidrar til informasjonsflyt både vertikalt og horisontalt på skolene og i kommuneadministrasjonen. Nokså faste deltakere som møtes jevnlig og gjennomgår, drøfter og følger opp fastsatte temaer, inkludert arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, kan være et godt bidrag til at møtedeltakerne holdes oppdatert og at informasjonen som deles blir dekkende og systematisk. Det er likevel verdt å merke seg at om lag 1 av 4 skoleledere opplever at skoleadministrasjonen i begrenset grad følger opp det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø og legger til rette for at skolene kan dele erfaringer om dette arbeidet.

5. Aktivitetsplikt

Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

5.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har utledet følgende revisjonskriterier:

- **Ansatte må være kjent med regelverk, rutiner og tiltak om aktivitetsplikten**
- **Skolene skal ha tiltak for å ivareta**
 - **plikten til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø**
- **Skolene skal ha tiltak for å ivareta**
 - **det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever**
 - **elevenes rett til å bli hørt**
 - **kravet om at barnets beste blir vurdert**
- **Skolene skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal iverksettes tiltak**
- **Aktivitetsplanen skal evalueres**

5.2. Ha kjennskap til regelverk, rutiner og tiltak – data

Revisjonskriterium:

Ansatte må være kjent med regelverk, rutiner og tiltak om aktivitetsplikten

5.2.1. Kjennskap til skolens regelverk, rutiner og tiltak om aktivitetsplikten

Tiltak iverksatt av skoleadministrasjonen

Ifølge Utdanningsdirektoratet er det viktig at ansatte i skolen har god kompetanse om arbeidet med skolemiljø.

De senere årene har Horten kommune deltatt i et prosjekt om læringsmiljø i regi av Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Prosjektet gjennomføres av Læringsmiljøsentret i Stavanger og omfatter temaer som læringsmiljø, forebygging, avdekking og håndtering av mobbing, samt regelverk, ledelse og organisasjonsutvikling. I Horten kommune har det vært felles samlinger for ansatte ved alle skolene, og egne veiledninger med personalet på hver skole.

Tiltak på de undersøkte skolene

Alle de undersøkte skolene har en gjennomgang av rutiner ved skolestart. Dette inkluderer tiltak for arbeid med skolemiljø. To av skolene har i tillegg en tilsvarende gjennomgang etter juleferien.

Det vises også til at ansatte jevnlig snakker om bestemmelsene i opplæringsloven som gjelder skolemiljø i tilknytning til enkeltsaker gjennom skoleåret, og til de ukentlige møtene der arbeidet med skolemiljø mer generelt er et fast eller vanlig tema, jf. omtale i pkt. 4.10.1.

Ansattes kjennskap til regelverk, rutiner og tiltak

I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, spurte vi om de får årlig informasjon og opplæring i hvordan de skal praktiskere opplæringsloven kap. 9A.²¹ Det samlede svaret viser at om lag 75 prosent mener at de får slik opplæring/informasjon hvert år.

Når vi fordeler svarene etter stilling, ser vi noen tydelige forskjeller. Litt over 50 prosent av assistentene, miljøarbeiderne og fagarbeiderne sier at de får slik informasjon og opplæring hvert år, mellom 75 og 80 prosent av lærerne og 95 prosent av skolelederne sier det samme.

Vi spurte også om de ansatte kjenner godt til skolens planer/rutiner som gjelder det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Svarene fra alle viser at over 90 prosent er helt eller delvis enige. Se svarfordelingen.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
0%	1%	3%	12%	27%	57%

Når vi svarene fordeles etter stilling, er det ikke så store forskjeller, men vi ser at noen flere rektorer, SFO-ledere og inspektører, og noen færre assistenter, fagarbeidere og miljøarbeidere enn gjennomsnittet er enige i at de kjenner godt til skolens planer/rutiner for det forebyggende arbeid med skolemiljø.

I tillegg spurte vi om de ansatte, utenom ledergruppen, har satt seg inn i skolens rutiner for å ivareta aktivitetsplikten. Ser vi deres svar under ett, er nesten alle enige. Når vi fordeler på yrkesgrupper finner vi at færrest assistenter, miljøarbeidere og fagarbeidere er enige, mens noen flere lærere (som ikke er kontaktlærere) og flest kontaktlærere er enige.

5.3. Revisors vurdering

Våre undersøkelser viser at de undersøkte skolene har tiltak for å sikre at regelverk, rutiner og tiltak om aktivitetsplikten er kjent for de som er ansatt på skolen.

²¹ Opplæringsloven kap. 9A omfatter skolens plikt til å arbeide forebyggende med skolemiljø og til å sette i verk konkrete tiltak dersom en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Se vedlegg 2: revisjonskriterier for en nærmere beskrivelse.

Funn fra spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, viser at de fleste har fått god opplæring og har god kjennskap til disse reglene, rutinene og tiltakene. Imidlertid varierer opplæringen og kjennskapen til dem avhengig av type stilling de har ved skolen. Det er et gjennomgående mønster at færre assistenter, fagarbeidere og miljøarbeidere, noen flere lærere og flest skoleledere har fått opplæring og kjenner til reglene, rutinene og tiltakene om aktivitetsplikten. Dette tyder på at det er behov for mer opplæring for særlig assistenter, fagarbeidere og miljøarbeidere.

5.4. Følge med, gripe inn, varsle og undersøke – data

Revisjonskriterier:

Skolene skal ha tiltak for å ivareta

- **plikten til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø**

5.4.1. Tiltak

Sentrale handlingsplaner

Gjennomgangen av sentrale handlingsplaner i pkt. 4.2.1., viser at ansattes konkrete plikter når en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt, først og fremst er omtalt i *Handlingsplan mot krenkelser og mobbing* og *Beredskapsplan mot vold, trusler og uakseptabel adferd mot ansatte i Hortenskolen*.

Handlingsplanen mot krenkelser og mobbing har et kapittel om hvordan en avdekker og håndterer krenkelser og mobbing. Det står at ansatte må ha god dialog med foresatte og være observante på endringer i elevers atferd, og at alle henvendelser fra elever, personale og foresatte om antatt krenkelser og mobbing må tas på alvor. Krenkelser og mobbing kan være fysisk, psykisk og stille, verbal eller digital. Avslutningsvis listes det opp noen kjennetegn på at eleven ikke har det bra og kanskje utsettes for krenkelser.

Noen kjennetegn på at barnet / eleven ikke har det bra og kanskje utsettes for krenkelser og mobbing kan være:

- Endret adferd
- Begynner å tisse på seg etter å ha vært tørr
- Endrer spise- og sovevaner
- Blir engstelig og redd
- Blir oppfarende og fort sint
- Blir stille og «usynlig»
- Får dårlig selvbilde/selvtillit
- Nekter å fortelle hva som er galt
- Plager yngre barn eller søsken
- Blir klengete og søker mer voksenkontakt
- Vil ikke gå i barnehagen / skolen

Handlingsplanen inneholder også en rutine som kalles *Håndtering av krenkelses- og mobbesaker*. Rutinen er delt inn i ni tiltak og ansvarspersoner, og starter med at alle ansatte på skolen har ansvar for å gripe inn mot mobbing, vold eller trakassering og straks skal varsle rektor. Rektor og

lærer har ansvar for å ta opp saken med de som er involvert, og kartlegge hva som har skjedd. De har også ansvar for å raskt informere foresatte og eventuelt innkalle til et møte.

Som nevnt i pkt. 4.2.1., opplyser skoleadministrasjonen at denne rutinen ikke er helt oppdatert og at den er erstattet av en mal for å lage aktivitetsplan. I malen siteres deler av opplæringslovens bestemmelser om skolens plikter når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Sitatet har ikke med plikten til å *følge* med og *gripe inn*, men starter med plikten til å *varsle* rektor ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og snarest må *undersøke* saken.²²

Beredskapsplan mot vold, trusler og uakseptabel adferd mot ansatte i Hortens skolen, har egne kapitler om forebygging av vold og trusler, og håndtering av slike situasjoner. I kapittelet om forebygging, står det at tiltak knyttet til det generelle forebyggende arbeidet også vil ha betydning for å forebygge vold og trusler. Noen av tiltakene som nevnes i den forbindelse kan knyttes til følge med-plikten. Eksempelvis ha kontinuerlig tilsyn særlig i overgangssituasjoner, garderobes og friminutt, ha ukentlige samarbeidsmøter med alle voksne rundt en elev og gi veiledning og informasjon til annet personalet.

De undersøkte skolenes dokumenter

I handlingsplanen mot krenkelser og mobbing, står det at skolene skal ha egne rutiner for å observere, etterspørre, kartlegge og samtale med elevene om deres trivsel. Se gjennomgangen av slike dokumenter i pkt. 4.6.

De undersøkte skolene har egne skjemaer som ansatte kan bruke når en elev eller foresatt varsler om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skjemaene kalles *Når foresatt/elev tar kontakt om trygt og godt skolemiljø - § 9A* og *Meldeskjema om elevens skolemiljø - § 9A*. I begge skjemaene skal det skrives dato, navn på elev, eget navn, og navn på kontaktlærer. Eleven/foresatte skal svare på om dette er å anse som et varsel om skolemiljøet ikke er trygt og godt. Deretter skal saken/hendelsen beskrives. Det står også at kontaktlærer skal informeres og at skjemaet skal leveres på kontoret for arkivering i elevmappen.

Etter det, er skjemaene noe forskjellige. I det ene skjemaet skal eventuelle strakstiltak omtales, mens det andre inneholder punkter som: *Eleven forteller og Annen informasjon om sak eller elev, innspill fra ansatte, foresatte og eleven o.l.* Det står også at rektor og SFO-leder (dersom eleven går på SFO) skal få en kopi av meldeskjemaet.

Ingen av varslingskjemaene ved de fire skolene inneholder et punkt der en skal beskrive hvordan plikten til å undersøke blir ivaretatt.

To skoler har laget ytterligere dokumenter om ivaretagelse av aktivitetsplikten. Den ene skolen har laget et flytskjema som viser alle ledd i aktivitetsplikten. Skjemaet sendes til foresatte. Det starter

²² For en nærmere redegjørelse av denne bestemmelsen og øvrige bestemmelser knyttet til aktivitetsplikten, se vedlegg 2: Revisjonskriterier.

med plikten til å følge med, gripe inn og varsle, og forsetter med at rektor kontakter foresatte og innkaller til møte med elev for å få en beskrivelse av saken. Det står at elevens subjektive opplevelse skal vektlegges. Skolen skal deretter undersøke saken ved observasjoner, kartlegginger eller samtaler med de involverte. Det understrekes at skolen må vurdere barnets beste.

Den andre skolen har laget en kortversjon av handlingsplan mot krenkelser og mobbing som er utformet for de ansatte. Planen har tre delmål og en rekke tiltak både for det forebyggende arbeidet og for ivaretagelse av aktivitetsplikten. Ett av tiltakene er å reagere raskt når ansatte får mistanke om mobbing eller krenkelser. De skal varsle rektor umiddelbart og fylle ut skjemaet *Når foresatt/elev tar kontakt om trygt og godt skolemiljø - § 9A*. Skjemaet skal sendes til rektor. Denne kortversjonen inneholder også hele rutinen *Håndtering av krenkelses- og mobbesaker*, jf. omtale ovenfor.

Alle ovennevnte dokumenter beskriver også arbeidet med aktivitetsplan. Det er nærmere omtalt i pkt. 5.8.

5.4.2. Praksis

Skoleledernes erfaringer

De undersøkte skolenes tiltak for å ivareta plikten til å følge med, er i stor grad sammenfallende med deres tiltak for å innhente kunnskap om elevenes erfaringer med skolemiljø. Disse tiltakene er nærmere omtalt i pkt. 4.6.

Hver av de undersøkte skolene har en fast praksis i arbeidet med å gripe inn, varsle og undersøke dersom det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, men praksisen varierer noe mellom skolene.

På to av skolene skal alle varsler gå til rektor. Rektorene skal følge opp saken videre ved å kontakte foresatte og eventuelt innkalle dem og eleven til et møte for å informere om saken, starte kartleggingen og eventuelt sette i verk strakstiltak. På de to andre skolene går de fleste varslene til kontaktlærer, og vedkommende har ansvar for å kontakte foresatte for videre oppfølging. På disse skolene koples inspektøren eller rektoren inn i mer alvorlige saker. Rektorene får alltid kopi av varslene og eventuelle aktivitetsplaner.

De undersøkte skolene bruker varslingsskjemaene, men på noe ulik måte og i varierende grad. Flere skoleledere sier det er mest vanlig at varselet først gis muntlig. De undersøker saken noe mer eller prøver ut tiltak. Dersom saken vurderes som lite alvorlig eller tiltakene har ønsket effekt, skrives det ikke varsel. På en skole skrives det varsel i alle saker der det lages en aktivitetsplan eller det er uavklart hva som blir veien videre. På denne skolen fører kontaktlærere egen logg over alle henvendelser de får om elever som kanskje ikke har et trygt og godt skolemiljø. Hensikten er å holde oversikt over enkelthendelser og enkeltelever.

På en av skolene skrives det varsel først og deretter vurderes behovet for å lage en aktivitetsplan. På de øvrige undersøkte skolene er det mer vanlig at utfylling av varslingskjema og arbeidet med en aktivitetsplan starter omtrent samtidig – gjerne ved første kontakt med foresatte. Begrunnelsen for dette er å komme raskt i gang med tiltak.

Ansattes erfaringer

I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, stilte vi noen spørsmål om plikten til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Alle som svarte er kjent med at de skal følge med på at elever har det trygt og godt på skolen, og hva de må gjøre dersom de ser eller mistenker at en elev ikke har det trygt og godt. Over 90 prosent sier at de legger elevens egen opplevelse til grunn for om retten til et trygt og godt skolemiljø blir ivaretatt.

Når det gjelder det konkrete arbeidet med å følge med, svarer over 85 prosent av de ansatte at de jevnlig har samtaler med hver elev hvor klasse- og skolemiljø er et tema. Over 90 prosent opplever at skolens inspeksjonsrutiner er til hjelp for å ivareta plikten til å følge med.

Nesten 80 prosent av de ansatte mener at ledelsen ved skolen har tydelig kommunisert når en voksen skal gripe inn i en situasjon. Enda flere sier det er godt kjent med grensene for når de skal gripe inn i ulike situasjoner som oppstår på skolen, og hvordan de skal gripe inn dersom en elev blir utsatt for krenkelser.

Nesten 90 prosent av de ansatte mener det er lav terskel ved deres skole for å varsle ved mistanke om at elever ikke har det trygt og godt på skolen. Om lag 80 prosent er kjent med hvordan de skal varsle ved mistanke om at en ansatt ved skolen krenker en elev.

De ansatte fikk noen spørsmål om erfaringer med meldingsskjema som brukes når de skal varsle om elever som kanskje ikke har det trygt og godt på skolen. Vi spurte først om de hadde brukt meldingsskjema. 55 prosent svarte ja og 45 prosent nei. Når vi fordeler svarene på yrkesgrupper, finner vi noen tydelige forskjeller. 30 prosent blant assistenter, miljøarbeidere og fagarbeidere svarte ja og 70 prosent nei, mens 62 prosent av kontaktlærerne svarte ja og 38 prosent nei.

Den gruppen som svarte at de har brukt meldingsskjema, fikk noen spørsmål om bruken. De fleste synes det er enkelt eller ganske enkelt å bruke skjemaet, og ganske mange har lite behov for ytterligere opplæring. Selv blant de som fyller ut skjemaet sjelden er det ganske få som opplever at skjemaet er vanskelig å bruke. Tabellen nedenfor viser svarfordelingen.

	Stemmer	Stemmer delvis	Stemmer ikke	Vet ikke
Meldeskjema er enkelt å bruke	40%	44%	2%	14%
Jeg bruker meldeskjema sjelden, og det er derfor vanskelig å fylle ut	22%	29%	36%	14%
Jeg ønsker bedre opplæring i bruk av meldeskjema	25%	28%	36%	10%

Den gruppen som svarte at de ikke har brukt meldeskjema, ble bedt om å begrunne svaret. Flere svar var mulig. Ganske mange har krysset av for at andre ansatte har dokumentert varslingen eller at varslingen er gitt muntlig. Nesten 40 prosent svarer at de ikke har sett eller hatt mistanke om at elever ikke har det trygt og godt. Se tabellen.

Jeg har ikke sett eller hatt mistanke om at det er elever som ikke har det trygt og godt.	37%
Dokumentasjon av varslingen er gjort av kontaktlærer.	35%
Dokumentasjon av varslingen er gjort av ledelsen ved skolen.	37%
Jeg har kun varslet muntlig og er ikke kjent med hva som er dokumentert.	20%
Annet, skriv hva.	2%

De ansatte ble bedt om å ta stilling til noen påstander om hvordan de ivaretar undersøkelsesplikten. Nesten 90 prosent sier de kartlegger hvilke hendelser som gjør at eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt. Omtrent like mange kartlegger faktorer i klasse- og skolemiljøet som kan føre til at skolemiljøet ikke oppleves trygt og godt for eleven.

Elevenes erfaringer

Vi sendte en spørreundersøkelse til elevene i Elevrådene på de undersøkte skolene.²³ Svarene viser at:

- De aller fleste elevrådsmedlemmene opplever at voksne på skolen følger med på hvordan elevene har det både i timene og i friminuttene.
- En ganske stor gruppe synes det er tilstrekkelig antall voksne ute i friminuttene.
- Elevrådsmedlemmene er mer delt i synet på om voksne oppdager situasjoner der elever blir krenket eller mobbet. Om lag en tredel svarer ja, en tredel svarer nei og en tredel svarer vet ikke.
- Når voksne oppdager at elever krenkes eller mobbes, mener de fleste elevrådsmedlemmene at de voksne griper inn og følger opp.

²³ Se vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring for en nærmere omtale av spørreundersøkelsen.

Mange elevrådsmedlemmer opplever at Elevrådet er med i arbeidet for å sikre et godt og trygt skolemiljø. I et åpent svarfelt kunne de skrive hva Elevrådet hadde gjort. Mange har svart, og svarene fordeler seg i hovedsak på to temaer. De har deltatt i samtaler om hvordan elever skal oppføre seg mot hverandre, og Elevrådene har satt i gang konkrete tiltak.

Foresattes erfaringer

Vår spørreundersøkelse som gikk til medlemmene i FAU på de undersøkte skolene, viser at nesten 70 prosent opplever at skolen følger godt med på hvordan elevene har det på skolen. Svarfordelingen er noe annerledes på spørsmålet om skolen følger opp dersom en elev blir plaget/krenket på skolen. Her er nesten 60 prosent enige mens over 30 prosent er uenige. Se svarfordelingen.

I svært liten grad 1	2	3	4	5	I svært stor grad 6	Vet ikke
0%	11%	21%	16%	37%	5%	11%

Blir varslinger og undersøkelser dokumentert?

I opplæringsloven § 9A-4 står det at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Vi ba de undersøkte skolene sende en oversikt over alle saker i kommunens sak- og arkivsystem Websak der det er:

1. varslet at en elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, og
2. laget aktivitetsplan for en elev av samme grunn.

Vi ba om saker fra skolestart høsten 2021 til og med september 2022.

Det er stor variasjon i antall mottatte saker. Den minste barneskolen sendte 13 saker, den mellomste 7 og den største 31. Ungdomsskolen sendte 2 saker. Vi har gått gjennom 19 av sakene, det vil si 36 prosent.²⁴

Alle de undersøkte sakene inneholder opplysninger om selve varselet. Det er dato, hvem som har varslet, navn på eleven det gjelder og hvorfor vedkommende ikke har det trygt og godt på skolen.

Varslingen dokumenteres på noe ulike måter. En skole bruker nesten konsekvent eget varslingsskjema, mens de andre dokumenterer varselet direkte i aktivitetsplan.

I 18 av de totalt 19 undersøkte sakene, førte varslingen til at det ble utarbeidet aktivitetsplan.

²⁴ Se vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse.

Verken skjema for varsling eller mal for aktivitetsplan som skolene har brukt, inneholder et punkt der en skal dokumentere hvordan plikten til å undersøke er ivarettatt. I de fleste undersøkte sakene finner vi likevel en beskrivelse av opplevelsene til den eleven som ikke har et trygt og godt skolemiljø, både ved at eleven selv forteller eller at foresatte beskriver hva eleven forteller dem. I noen få tilfeller beskrives opplevelsene til eleven/elevene som har utført krenkelsene eller mobbingen.

5.5. Revisors vurdering

Kommunen og de undersøkte skolene har flere tiltak for å sikre at plikten til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, ivaretas av de ansatte på skolen.

Følge med og gripe inn

Våre funn viser at både de fleste ansatte, foresatte og elever mener skolene ivarettar plikten til å følge med på hvordan elevene har det på skolen. Mange ansatte, mens noen færre foresatte og elever opplever at skolen følger opp elever som blir krenket/mobbet.

Varsle

De undersøkte skolene har noe ulik praksis når det gjelder hvem som mottar varsler og hvem som følger dem opp. På to skoler er disse oppgavene lagt til rektor, mens på de to andre er ansvaret lagt til kontaktlærere. På de sistnevnte skolene får rektorene kopi av alle varsler og eventuelle aktivitetsplaner. I tillegg koples inspektøren eller rektoren inn i mer alvorlige saker.

I Utdanningsdirektoratets veileder om skolemiljø, står det at ansattes plikt til å varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, bidrar til at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. Det vil gi rektor et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, samtidig som plikten bidrar til å innhente viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Horten kommune har skjemaer for å varsle om elever som ikke har et trygt og godt miljø. Våre funn viser at bare en av de undersøkte skolene synes å bruke varslingsskjema i de fleste saker, mens de øvrige skolene stort sett dokumenterer varslene i aktivitetsplan.

Flere av skolelederne sier at deres skole lar være å dokumentere varsler som ikke fører til at det lages aktivitetsplan. Dette underbygges av gjennomgangen av de 19 undersøkte sakene, der bare en sak inneholdt et varsel som ikke førte til at det ble laget en aktivitetsplan. De øvrige sakene inneholdt enten både varsel og aktivitetsplan eller bare aktivitetsplan.

Denne dokumentasjonspraksisen gjør det vanskelig å vite om rektor gjøres kjent med alle situasjoner der ansatte har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og om rektor har tilstrekkelig grunnlag for å følge opp enkeltsaker. Videre er det risiko for at skolene mangler informasjon som kan være nyttig i det systematiske arbeidet med skolemiljøet.

I tillegg gjør denne dokumentasjonspraksisen av varslinger det vanskelig for andre parter, som har rett til innsyn i elevmapper, å ta stilling til om skolenes vurderinger av varslene er riktige. Skolene har dermed en dokumentasjonspraksis som ikke fullt er i tråd med opplæringslovens bestemmelser. I § 9-4A står det at skolen skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, inkludert delpliktene om å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette i verk tiltak.

Undersøke

Ifølge Utdanningsdirektoratet er formålet med en undersøkelse i saker der eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø, å få fram fakta om situasjonen og hva som påvirker elevens opplevelse av skolemiljøet. Det kan være aktuelt å undersøke hendelser bakover i tid eller forhold utenfor skolen. Hvor grundig undersøkelsen skal være må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Både ansatte og skoleledere i Horten kommune opplyser at de undersøker saker/hendelser ved mistanke om eller kjennskap til at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vår gjennomgang av konkrete saker viser at skolene beskriver opplevelsene til eleven som ikke har et trygt og godt skolemiljø, men i begrenset grad dokumenterer om andre sider av saken/hendelsen er undersøkt. Skjemaene for varsling eller malen for aktivitetsplan gir heller ikke føringer om hva undersøkelsesplikten omfatter. Kommunen kan med fordel klargjøre dette i større grad i skjemaene for varsling og malen for aktivitetsplan.

5.6. Sikre elevenes perspektiv – data

Revisjonskriterier:

Skolene skal ha tiltak for å ivareta

- **det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever**
- **elevenes rett til å bli hørt**
- **kravet om at barnets beste blir vurdert**

5.6.1. Sårbare elever

Skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en *særskillt sårbarhet*. Slik sårbarhet kan være knyttet til religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker/forhold ved elevens familie- og hjemmesituasjon. Å identifisere og ha kunnskap om sårbare elever er en forutsetning for å kunne ivareta det skjerpede ansvaret.²⁵

Sentrale handlingsplaner i Horten kommune

Handlingsplanen mot krenkelser og mobbing, inneholder definisjoner av noen sentrale begreper og her nevnes de sårbare barna særskilt. Krenkelser beskrives som negative engangshandlinger som

²⁵ Kilde: Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova

har en dimensjon av makt eller avmakt, mens mobbing forstås som gjentatt atferd over tid, hvor handlingene er negative og har en dimensjon av makt og avmakt. Det står:

Når styrkeforholdet mellom den som mobber og den som blir mobbet konstant er i ubalanse og et barn opplever det som trist, vondt og vanskelig, er det mobbing. Forskning viser at det er de sårbare barna som er mest utsatt.

I et avsnitt om visjoner og målsetninger i *Handlingsplan for Horten skolen 2019-2022*, står det at skolen skal identifisere og hjelpe sårbare elever. Det understrekes av skolene skal jobbe systematisk for å utvikle et trygt og inkluderende læringsmiljø. Blant annet skal elever med minoritetsspråklig bakgrunn og elever med vedtak om spesialundervisning i størst mulig grad få undervisning i ordinær klasse. Videre vises det til at skolene skal ha god tilgang til ansatte med ulik yrkesbakgrunn for å imøtekomme et bredt spekter av behov. Handlingsplanen inneholder også en rekke tiltak for å sikre alle elever en god og trygg oppvekst, se nærmere omtale i pkt. 4.2.1.

Som nevnt i pkt. 4.2.1, har kommunen en plan for overganger kalt *Samarbeid for sammenheng – hjem, barnehage, SFO og skole 2021-2022*. Planen har fire målsetninger, og en av dem handler om at barnehagen og skolen skal samarbeide om sårbare barn og om barn som trenger spesiell tilrettelegging og oppfølging i skolen. Det sentrale tiltaket er overføring av informasjon. Det understrekes at dette vil være viktig for alle barn, men spesielt viktig for barn som har behov for ekstra støtte og hjelp. Foresatte skal involveres i hele prosessen.

Planen inneholder flere tiltak, og ett av dem kalles *Bli-kjent-dager*. Det skal lages en plan for disse dagene, og ett av temaene er hvordan en skal ivareta de sårbare barna.

«Bli-kjent dager»

Nødvendig informasjon om enkeltbarn må formidles til kontaktlærer før Bli-kjent dagene.

Hver skole har et formøte i mars der ansatte fra skole og bhg møtes og legger en plan for dagene:

- Mål med Bli kjent dagene
- Hva skal vi forvente av de ansatte fra barnehagen som skal lede mot noe nytt.
- Hva skal vi forvente av de ansatte fra skolen som skal ta imot fra barnehagen.
- Hvordan organisere de voksne, utnytte hverandres kompetanse, slik at barna får en god opplevelse og vi utnytter ressursene effektivt.
- Innhold og organisering, hvem gjør hva
- Hvordan ivareta de sårbare barna?

Vi viser ellers til at planen for samarbeid mellom barnehage og skole inneholder et årshjul som beskriver hvem som er ansvarlig for å iverksette konkrete tiltak på bestemte tidspunkter, jf. omtale i pkt. 4.2.1.

Tiltak på de undersøkte skolene

Tre skoleledere på de undersøkte skolene opplyser at de bruker *SMART oppvekst*²⁶ i det forebyggende arbeidet i klassene. Målet er at alle skal føle seg inkludert og være en viktig del av klassen.

Skolelederne opplyser videre at arbeidet med å ivareta de sårbare barna i all hovedsak blir ivaretatt gjennom tiltakene som gjelder alle barn. De viser eksempelvis til tiltak som oppfølging av kartleggingene fra Elevundersøkelsen og Spekter, rutiner for inspeksjon i friminutt, tiltak for observasjon, rutine for internt KO-team og utvidet KO-team, et tett skole-hjem-samarbeid, jf. nærmere beskrivelse i pkt. 4.4.

I tillegg har hver skole egne tiltak. Nedenfor nevnes noen eksempler.

- Personalet på en skole har deltatt på kurs for å gjenkjenne risikofaktorer hos barn, og hvordan en forstår og møter det en ser.
- En skole har jevnlig sosialpedagogiske møter hvor miljøterapeut, sosiallærer, helsesøster og skoleledelsen møtes og har en gjennomgang av elever som får særskilt oppfølging.
- En skole bruker møtene i det interne KO-teamet om høsten til en klassevis gjennomgang av alle barn, og møtene om våren til å rette oppmerksomheten mot sårbare barn.
- En skole har et støtteteam som kan hjelpe ansatte som strever med en elev. Skolen har utviklet en sjekkliste for å kartlegge temaer som egen klasseledelse og observasjoner, og som lister opp mulige tiltak.

Ansattes erfaringer

Funn fra spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, viser at nesten 90 prosent mener de får tilstrekkelig informasjon om særskilt sårbare elever.

Nesten 80 prosent av skolelederne sier at personalet vurderte konkret om skolen har særskilte sårbare elever ved oppstart av skoleåret 2022. Litt over 20 prosent var delvis uenige i dette. Rundt 90 prosent sier deres skole har rutiner for å vurdere kontinuerlig om det er flere/nye elever som er særlig sårbare.

5.6.2. Elevenes rett til å bli hørt og til vurderinger av barnets beste

Når skolens aktivitetsplikt iverksettes fordi en elev ikke har det trygt og godt på skolen, skal involverte elever bli hørt og elevens beste bli vurdert, jf. opplæringsloven kap. 9A-4.

I arbeidet med å sikre en elev et trygt og godt skolemiljø, skal skolen legge vekt på elevens egne opplevelser og la vedkommende ha innflytelse over prosessen videre.

²⁶ Ifølge egen nettside, er SMART oppvekst en privat leverandør som har utviklet tenkemåter, metoder og verktøy for å bidra til robuste barn som takler både medgang og motgang. SMART oppvekst handler om å utvikle fellesskap og retter oppmerksomheten mot styrker, anerkjennelse, relasjoner og trening.

Å vurdere barnets beste handler om å gjøre en individuell og skjønnsmessig vurdering av hva som er best for et barn i en konkret sak. Vurderingene skal bygge på barnets situasjon og behov, og omfatte mulige negative eller positive virkninger av avgjørelser som tas og som gjelder barnet. Disse vurderingene skal dokumenteres. En vurdering av barnets beste er en rettighet, og det er ikke rom for unntak.²⁷

Styringsdokumenter utarbeidet av skoleadministrasjonen

Som nevnt i pkt. 4.2.1., inneholder *Handlingsplan mot krenkelser og mobbing*, en rutine for håndtering av krenkelses- og mobbesaker. Siden den rutinen ikke er helt oppdatert, ser vi nærmere på malen for aktivitetsplan som er laget av skoleadministrasjonen.

Malen har med sitater fra opplæringsloven kap. 9A som handler om elevens rett til å bli hørt og om vurderinger av barnets beste. Videre har malen egne punkter der den som lager aktivitetsplanen skal beskrive hvilket problem som har oppstått og hva som ligger til grunn for situasjonen. Malen har også egne punkter der en kan skrive inn elevens uttalelse om saken og elevens forslag til tiltak som kan gjøre skolemiljøet bedre. I tilknytning til disse punktene gis det veiledning til den som skal lage aktivitetsplanen. Det understrekes at elevens subjektive opplevelse av skolemiljøet skal legges til grunn, og at det er viktig å beskrive hva som påvirker omgivelsene til eleven.

Malen har et eget punkt om evaluering. Her står det at eleven bør på få uttale seg flere ganger i prosessen for å sikre en positiv utvikling og oppnå bedring i skolemiljøet. Avslutningsvis har malen en tabell der en kan skrive inn hvem som har deltatt i arbeidet med å lage aktivitetsplanen. Se nedenfor.

Deltagere i utarbeidelse av aktivitetsplan

	Navn	Kryss
Eleven		
Foresatte		
Skolen		
SFO		
Helsesøster		
Andre instanser		

Malen nevner ikke hvordan barnets beste skal vurderes. Vi spurte derfor skolelederne på de undersøkte skolene hvilke tiltak de har for slike vurderinger.

Alle viser til de delene av malen for aktivitetsplan som skal sikre at eleven blir hørt. De viser ellers til at de snakker med alle parter i 9A-saker, og at eleven som ikke har et trygt og godt skolemiljø, får være med å lage eller mene noe om tiltakene som skal bedre deres situasjon.

²⁷ Kilde: *Veiledning i bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen – Støtte til fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet*, publisert på Utdanningsdirektoratets nettsider

En skole opplyser at de lager barnets beste-vurderinger i kompliserte saker eller i saker der de ikke ser positiv progresjon. I slike vurderinger bruker skolen en sjekkliste utarbeidet av Stine-Sofie-stiftelsen kalt *Momenter i en barnets beste vurdering*. Sjekklisten starter med kartlegging av barnets synspunkter, barnet selv og barnets relasjoner. Deretter skal en kartlegge om/hvem som gir barnet omsorg, beskyttelse og sikkerhet, og hva som er barnets sårbarhet. Avslutningsvis skal en gi en samlet vurdering av barnets beste.

Skoleledelsens og øvrige ansattes erfaringer

I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, ble skolelederne bedt om svare på noen spørsmål om å høre elevene. Alle er enige i at ansatte på skolen deres sikrer at elevens egne opplevelser legges til grunn for om retten til et trygt og godt skolemiljø er ivaretatt, og at alle involverte elever i en sak blir hørt.

Nesten 70 prosent av de spurte, har deltatt i arbeidet med aktivitetsplaner. I denne gruppen svarer 85 prosent at de sikrer elevmedvirkning i arbeidet med planene, og over 90 prosent svarer at de sikrer at elevenes beste blir vurdert.

Gjennomgang av elevmapper

Vår gjennomgang av varslings skjemaer og aktivitetsplaner i elevmappene, viser at skolen beskriver hva som gjør at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø – ofte med elevens egne ord.

I de 19 undersøkte aktivitetsplanene, er det dokumentert at eleven er med og lager egen aktivitetsplan i 9 tilfeller, mens foresatte er med i 15 tilfeller. I ett tilfelle står det at eleven ikke ønsker å delta i arbeidet med egen aktivitetsplan, mens i et annet er det usikkert om elev eller foresatt har deltatt, fordi ingen navn er skrevet inn i tabellen som skal vise hvem som har deltatt i utformingen av aktivitetsplanen.

I 12 tilfeller er det dokumentert at eleven har deltatt i evaluering av iverksatte tiltak.

Ingen av varslings skjemaene, aktivitetsplanene eller andre arkiverte dokumenter i de gjennomgåtte elevmappene inneholder dokumentasjon på at elevens beste er vurdert.

5.7. Revisors vurdering

I tre sentrale handlingsplaner for skolene i Horten kommune, nevnes det skjerpede ansvaret for å ivareta sårbare barn. Kommunen har flere tiltak for å innhente kunnskap om, følge med og følge opp elevenes skolemiljø. Imidlertid har disse tiltakene som mål å ivareta alle elever, og er i mindre grad rettet inn mot ivaretagelse av sårbare elever. Opplæringsloven gir skolen et *særskilt* ansvar for å ivareta de sårbare barna. Horten kommune bør derfor vurdere om innretningen på tiltakene er tilstrekkelig til å ivareta de sårbare barna.

De undersøkte skolene har tiltak for å sikre at elever som ikke har det trygt og godt på skolen, blir hørt. De gjennomgåtte varslings skjemaene og aktivitetsplanene tyder på at elevens opplevelse blir kartlagt og dokumentert. Elevenes deltakelse i arbeidet med egen aktivitetsplan er imidlertid

dokumentert i om lag halvparten av de undersøkte sakene, og foresattes deltakelse i om lag tre fjerdedeler av sakene. Det er vanskelig å vite om dette skyldes at noen elever eller foresatte ikke involveres i arbeidet, eller om skolen utelater å dokumentere deres deltakelse.

Verken malene for varslingskjemaer eller aktivitetsplaner inneholder et eget punkt om å gjøre barnets-beste vurderinger. Ansatte opplyser at de gjør slike vurderinger, men gjennomgangen av varslingskjemaene, aktivitetsplanene og annen dokumentasjon i de undersøkte elevmappene, tyder på at barnets-beste vurderinger i liten grad dokumenteres. Denne dokumentasjonspraksisen er ikke i tråd med Utdanningsdirektoratets veileder om bruk av barnekonvensjonen i saksbehandling, som sier at vurderinger av barnets beste skal dokumenteres.

5.8. Lage skriftlig aktivitetsplan – data

Revisjonskriterier:

- **Skolene skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal iverksettes tiltak**
- **Aktivitetsplanen skal evalueres**

5.8.1. Arbeid med aktivitetsplaner

Dokumenter utarbeidet av skoleadministrasjonen

Som nevnt tidligere, har skoleadministrasjonen utarbeidet en handlingsplan mot krenkelser og mobbing og en mal for å lage aktivitetsplan når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Disse dokumentene er nærmere beskrevet i pkt. 4.2.1. og 5.6.2.

Erfaringer fra de undersøkte skolene

Skolelederne på de undersøkte skolene sier det skal gå raskt fra det varsles om en elev som ikke har et trygt og godt skolemiljø, til arbeidet på skolen starter.

To av skolene prøver å få til møte med foresatte, ansatte og noen ganger eleven samme dag eller innen 24 timer etter varslingen. Skoleledelsen ved den ene skolen sier at de mest vanlige tiltakene innledningsvis er å ha samtaler med involverte parter, sette inn en ekstra ansatt i klassen og drive systematisk observasjon. Skoleledelsen ved den andre skolen sier formålet med møte er å forsikre seg om at skolen har forstått saken riktig og vurdere om det er behov for aktivitetsplan. Denne skolen skal bruke maks fem dager på ytterligere kartlegginger og ferdigstilling av aktivitetsplan.

De to andre skolene opplyser at det er fast praksis at kontaktlærer kontakter foresatte, informerer om saken og setter i gang videre undersøkelser og eventuelt arbeid med aktivitetsplan. Arbeidet med å gjennomføre aktivitetsplanen er i all hovedsak overført til kontaktlærerne. Inspektør eller rektor koples inn dersom saken vurderes som alvorlig og holdes alltid informert ved kopi av sentrale dokumenter.

Ansattes erfaringer

I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, svarer om lag 85 prosent av dem som har deltatt i arbeidet med aktivitetsplaner, at de sikrer elevmedvirkning i arbeidet med aktivitetsplanene, og over 90 prosent svarer at de får til et godt samarbeid med foresatte i dette arbeidet.

Foresattes erfaringer

I spørreundersøkelsen som gikk til medlemmene i FAU på de fire undersøkte skolene, spurte vi om skolen får iverksatt tiltak for elever som ikke har det trygt og godt på skolen. Svarene fordeler nokså jevnt rundt de midtre svaralternativene. Se svarfordelingen.

I svært liten grad 1 0%	2 5%	3 21%	4 21%	5 25%	I svært stor grad 6 5%	Vet ikke/ikke aktuelt 21%
-------------------------------	---------	----------	----------	----------	------------------------------	---------------------------------

Gjennomgang av elevmapper

Hver av de undersøkte skolene bruker en mal for arbeidet med aktivitetsplan, men malene er ikke helt like. Tre av skolene bruker enten malen beskrevet i pkt. 5.6.2. eller en som er nesten lik, mens den fjerde skolen har en mal utformet som et brev. Det ser ut til at brevet stiles til foresatte. Alle malene er utformet slik at de punktene der en skal fylle inn informasjon, er omtrent like.

Gjennomgangen av konkrete aktivitetsplaner viser at alle har brukt mal. De aller fleste aktivitetsplanene inneholder dato for varsel og dato for møte der planen lages. Jevnt over er det kort tid mellom disse datoene.

De aller fleste undersøkte aktivitetsplanene inneholder navn og stilling på dem som deltar i utarbeidelsen. I en aktivitetsplan står det ingenting og i en annen står det skole og SFO. Det varierer hvem som deltar. Det mest vanlige er foresatte, kontaktlærer og inspektør.

På de skolene som har som rutine at rektor innkaller til møte etter at det har kommet varsel, viser de gjennomgåtte elevmappene at rektor har deltatt i arbeidet med å lage aktivitetsplan en gang og inspektør de andre gangene.

Alle de undersøkte aktivitetsplanene inneholder tiltak. De aller fleste inneholder dato for iverksettelse og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen. En skole setter ikke inn dato for iverksettelse, men har iverksatt noen tiltak umiddelbart og satt en dato noen uker eller en måned fram i tid for en gjennomgang og vurdering av saken.

Som nevnt i pkt. 5.6.2. er elevenes deltakelse i arbeidet med å lage egen aktivitetsplan dokumentert i om lag halvparten av de undersøkte sakene, og ingen av aktivitetsplanene inneholder dokumentasjon på vurderinger av barnets beste ved utarbeidelse.

5.8.2. Evaluering av aktivitetsplaner

Erfaringer fra de undersøkte skolene

Skolelederne ved de undersøkte skolene opplyser at skolene gjennomfører evalueringer av aktivitetsplanene. En skoleleder opplyser at de aldri avslutter en aktivitetsplan før eleven og foresatte mener at skolemiljøet er trygt og godt.

Ansattes erfaringer

I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, svarer 80 prosent av de som har deltatt i arbeidet med aktivitetsplaner, at planene evalueres jevnlig.

Alle fikk spørsmål om de har noen utfordringer med å ivareta aktivitetsplikten. Om lag halvparten er usikre på hva som menes med delpliktene i aktivitetsplikten, ganske mange mener skolen har for få ansatte eller har for liten tid til å følge opp enkeltelever, og om lag en tredel synes det er vanskelig å håndtere situasjoner mellom elever. Se svarfordelingen.

	Helt eller delvis uenig	Helt eller delvis enig	Vet ikke
Jeg er usikker på hva som menes med aktivitetspliktens ulike delplikter.	48%	45%	7%
Vi har for liten tid til å følge opp enkeltelever.	21%	78%	2%
Vi har for få ansatte til å ivareta kravene i aktivitetsplikten.	30%	61%	11%
Jeg synes det er vanskelig å håndtere situasjoner mellom elever.	62%	37%	2%

Spørreundersøkelsen hadde et åpent felt der de ansatte kunne skrive kommentarer om arbeidet med aktivitetsplikten. Vi fikk 16 kommentarer. Nedenfor tar vi med et utvalg. De fleste er noe forkortet.

- Det meste fungerer bra når systemet kommer i gang. Det som skjer før det blir alvorlig, er tilfeldig og personavhengig.
- Den største utfordringen er utagerende elever, og at man ikke har noe å stille opp med for å gi et trygt skolemiljø til de andre elevene som påvirkes av dette.
- Problemet er at ledelsen er så overarbeidet at det er vanskelig å finne tid til møter. Når vi først får hjelp, har det gjerne gått en uke eller mer i saker der vi trenger hjelp med en gang.
- Vi bruker så mye av arbeidstiden vår på elevsaker at jeg er bekymret for det faglige nivået til de andre elevene.

- Å jobbe med mennesker og deres oppfattede trygghet krever tid og samarbeid. Vi opplever ofte godt samarbeid med hjemme i skolemiljø saker, men i enkelte tilfeller samarbeider ikke foresatte eller ser ikke sitt barns rolle. Dette vanskeliggjør arbeidet med aktivitetsplikten.
- Tid er alltid en mangelvare. Utfylling av skjemaer, tett oppfølging av elever, samtaler med hjemmet og jevnlig møter tar tid. Å følge opp elever med aktivitetsplaner er krevende, spesielt når flere elever har ulike tiltak i samme klasse. Jeg ser nytteverdien av arbeidet jeg legger ned, men opplever en enorm slitasje på meg som person. Det er utallige ting og passe på og beskjeder som skal gis. Jeg tror noen kvier seg for å varsle for å slippe merarbeidet.

Gjennomgang av elevmapper

Vår gjennomgang av elevmapper viser at det er gjennomført evalueringer i alle de undersøkte aktivitetsplanene, men at den gjøres på noe ulike måter og med ulik grad av systematikk.

En skole dokumenterer når det har vært evalueringsmøter, uttalelser fra alle deltagende parter og evaluering av hvert tiltak. En annen skole arkiverer en oppdatert aktivitetsplan etter daterte evalueringsmøter. En tredje skole gjennomfører evalueringer, men det varierer om de dateres.

Elevenes deltakelse i evalueringen er omtalt i pkt. 5.8.1.

I gjennomgangen av elevmapper, undersøkte vi om evalueringene tok stilling til om det var behov for å justere tiltakene. Vi fant at de aller fleste vurderte dette. Disse vurderingene hadde ulike utfall; noen tiltak ble videreført, noen ble justert, noen ble avsluttet eller nye ble lagt til.

Vi undersøkte også om avslutning av aktivitetsplaner ble dokumentert, og fant at nesten alle avsluttede aktivitetsplaner hadde en sluttdato. Flere av dem viser til at aktivitetsplanen ble avsluttet fordi eleven eller foresatte sier at skolemiljøet nå oppleves trygt og godt. De som ikke var avsluttet, har avtalt evalueringsmøter.

Ingen av aktivitetsplanene inneholder en vurdering av barnets beste ved underveisevaluering eller når de avsluttes.

5.9. Revisors vurdering

Gjennomgangen av de undersøkte elevsakene, tyder på at skolene i Horten kommune lager skriftlige aktivitetsplaner når det skal iverksettes tiltak, og gjennomfører evalueringer av disse planene.

Revisjonen ser det som positivt at det synes å gå kort tid fra de undersøkte skolene får varsel om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø til arbeidet med å lage aktivitetsplan starter.

Vi ser at flere ansatte enn foresatte opplever at skolen får iverksatt tiltak for elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det kan indikere at skolene ikke fullt ut klarer å fange opp alle elever som opplever krenkelser eller mobbing.

Vi viser for øvrig til vurderingene i pkt. 5.7. når det gjelder å dokumentere elevenes og foresattes deltakelse og vurderinger av barnets beste i arbeidet med aktivitetsplanene.

6. Konklusjoner og anbefalinger

6.1. Konklusjoner

Forebyggende arbeid

Våre undersøkelser viser at kommunen i all hovedsak sikrer at skolene jobber forebyggende for et trygt og godt skolemiljø for elevene. Arbeidet er i stor grad nedfelt i styrende dokumenter, og synes å bli gjennomført med tilstrekkelig systematikk.

Aktivitetsplikt

Kommunen har flere tiltak for å sikre at skolene ivaretar aktivitetsplikten, inkludert delpliktene om følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette i verk tiltak når elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Disse gjennomføres for en stor del, men vi finner også enkelte mangler.

Kjennskap til regelverk, rutiner og tiltak knyttet til arbeidet med aktivitetsplikten er en forutsetning for å kunne bistå elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø. Assistenter, fagarbeidere og miljøarbeidere jobber direkte med elevene i undervisningen, i friminutter og på SFO. Våre funn viser imidlertid at de i mindre grad enn øvrige ansatte kjenner til skolens handlingsplaner og rutiner for arbeidet med skolemiljø, og bare rundt halvparten har fått informasjon om og opplæring i hvordan de skal praktisere opplæringslovens bestemmelser om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø.

Tiltakene for å ivareta de øvrige delpliktene, er i hovedsak maler for varsling og mal for aktivitetsplan. Å bruke maler i dette arbeidet, framstår som en god måte å sikre at alle delpliktene blir varetatt. Imidlertid har skolene en dokumentasjonspraksis av varslinger om elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø, samt av høringer av elever og vurderinger av barnets beste i arbeidet med aktivitetsplaner, som ikke fullt er i tråd med opplæringslovens bestemmelser.

Malen for varslingsskjema brukes først og fremst i saker som fører til at det lages aktivitetsplaner, men sjelden ellers. Denne dokumentasjonspraksisen gjør det vanskelig å vite om rektor gjøres kjent med alle situasjoner der ansatte har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Den gjør det også vanskelig for andre parter, som har rett til innsyn i elevmapper, å ta stilling til om skolens vurderinger av varslene er riktige.

Malen for aktivitetsplan inneholder et punkt der en skal skrive inn hvem som deltar i arbeidet med å lage planen. De fleste ansatte opplyser at elevene høres i dette arbeidet, men vår gjennomgang av elevmapper viser at elevenes deltakelse kun er dokumentert i ca. halvparten av sakene.

Mal for aktivitetsplan har ikke et punkt som minner skolene om å gjøre vurderinger av barnets beste. Vår gjennomgang av elevmapper viste heller ikke spor av slike vurderinger.

6.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- sørge for at alle ansatte på skolene får tilstrekkelig opplæring i arbeidet med skolemiljøet
- se til at skolene dokumenterer ivaretagelse av alle ledd i aktivitetsplikten, inkludert at barn høres og at barnets beste vurderes i alle saker om trygt og godt skolemiljø

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
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (oppl.)
- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova

Offentlige dokument

- 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 endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa

Elektroniske kilder

- Horten kommune, *horten.kommune.no*, åpen nettside, intranettsider og kommunens saksbehandlingssystem, april 2022 – november 2022
- Utdanningsdirektoratet, *udir.no*, nettside, april 2022 – november 2022

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



HORTEN
KOMMUNE

Kommunalområde administrasjon

Vestfold og Telemark revisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Dato: 06.02.2023
Unntatt offentlighet
§5 Utsett innsyn

Saksbehandler:
Helge Skatvedt, tlf: 330 85 000

Vår ref.:
23/6352/ 22/2912

Deres ref.:

Forvaltningsrevisjon - skolemiljø - kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren takker for anbefalingene fra Forvaltningsrevisjonen. Disse er viktige innspill i kommunens arbeid med å sikre elevene i Horten kommune et trygt og godt skolemiljø. Dette er et arbeid som er sammensatt og krever kontinuerlig innsats på flere områder. Anbefalingene fra Forvaltningsrevisjonen vil følges opp videre.

Anbefaling	Tiltak	Ansvar	Tid
Sørge for at alle ansatte på skolene får tilstrekkelig opplæring i arbeidet med skolemiljøet	Legge til rette for mer systematikk i oppfølging og evaluering av resultatene av elevundersøkelsen for hele personalet.	Skolesjef og rektorer	August 2023
	Bruke felles møtetid (pedagoger og assistenter) til å gi felles opplæring i arbeidet med skolemiljø.		
	Erstatte handlingsplan for krenkelser og mobbing med tydelig systematikk og rutiner i tråd med lovverket.		Kontinuerlig
	Arbeidet med å utvikle Forebyggende enhet, tverrfaglige team foregår kontinuerlig.		Juni 2023
	I løpet av juni 2023 skal alle styrende dokumenter for skolene samles i kommunens kvalitetssystem Compilo. Det skal etterstrebes å ha felles rutiner slik at elevene sikres et mest mulig likt tilbud på alle skoler.		
	Sikre overganger (bytte av rom/lærere/aktivitet) og friminutt med tilstrekkelig tilstedeværelse av voksen som følger godt med.		Kontinuerlig

Horten kommune
Rådhuset, Teatergata 11
Postboks 10, 3191 HORTEN

postmottak@horten.kommune.no
www.horten.kommune.no
Sentralbord: 33 08 50 00

Kontonr. 7159 05 45060
Org.nr. 964 951 284

Se til at skolene dokumenterer ivaretagelse av alle ledd i aktivitetsplikten, inkludert at barn høres og at barnets beste vurderes i alle saker om trygt og godt skolemiljø	For 2023 er det lagt inn eget sjekklisterpunkt i Framsikt for at skoleeier skal følge opp skolens arbeid med Opplæringsloven kap. 9A.	Skolesjef og rektorer	August 2023
	Sikre lik dokumentasjon av varslinger knyttet til 9A gjennom å videreutvikle malen for varsling slik at undersøkelsesplikten dokumenteres og barnets beste fremkommer.		Kontinuerlig
	Sikre elev og foresattes deltakelse i utarbeidelse av tiltak i aktivitetsplanen og inkludere barnets beste vurdering i malen.		August 2023
	Gjennomgå tiltakene for å vurdere om innretningen er tilstrekkelig til å ivareta de sårbare barna.		Kontinuerlig
	Fortsette å bruke Spekter (ikke anonym undersøkelse) to ganger pr. år for å avdekke og forebygge krenkelser og mobbing.		

Med hilsen

Helge Skatvedt
kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Kopi til:
Jan Einar Bruun
Linda Lier
Nina Henriksen

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Elevenes psykososiale skolemiljø

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9A-2. Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, jf. opplæringsloven § 9A-3. Skolen skal forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved å arbeid kontinuerlig for å fremme elevenes helse, trivsel og læring.

Internkontroll

Kommuneloven § 25-1 stiller krav til kommunen om internkontroll. For skolene innebærer det å jobbe kontinuerlig og systematisk for å sikre at bestemmelsene om elevenes psykososiale skolemiljø blir ivaretatt. Bestemmelsene i kommuneloven trådte i kraft 1. januar 2021. Krav om internkontroll var tidligere omtalt i opplæringsloven § 13-10. Denne bestemmelsen ble opphevet da § 25-1 i kommuneloven trådte i kraft. Internkontrollkravet for å unngå dobbeltregulering.

Kravet om internkontroll er med andre ord ikke nytt, men bestemmelsene i ny kommunelov innebærer en tydeliggjøring av kravet. Det er 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 blant annet at kommunen må kartlegge og vurdere risiko.

Disse kravene innebærer at kommunen som skoleeier må ha et system for å følge opp at skolene jobber forebyggende med skolemiljø og ivaretar aktivitetsplikten. Det forutsetter at administrativ og politisk ledelse i kommunen får informasjon om skolenes arbeid.

Kravet til internkontroll innebærer at oppgaver og ansvar må være kjent av de ansatte og at det er tydelig hvordan de er fordelt. Det må foreligge nødvendige rutiner og prosedyrer, 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).

For at skolene skal kunne følge opp de lovpålagte kravene til skolemiljø og kravet om at oppgaver og ansvar er kjent, må regelverket og de rutiner og tiltak kommunen har for å ivareta lovkravene, være kjent for de ansatte.

Forebyggende arbeid

Vi skal undersøke følgende problemstilling:

Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?

Det følger at opplæringsloven § 9A-3 at skolene skal arbeide forebyggende for å sikre elevenes rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø:

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

Retten til et trygt og godt skolemiljø er individuell, og det er elevens egen subjektive oppfatning som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt, jf. rundskrivet Skolemiljø Udir-3-2017.

Utdanningsdirektoratet skriver at retten til et trygt og godt skolemiljø sikter til elevenes psykososiale skolemiljø. I tillegg omfatter denne retten mer enn frihet fra krenkelser, fordi elevene har rett til et trygt og godt skolemiljø som *fremmer* helse, trivsel og læring, jf. rundskrivet Skolemiljø Udir-3-2017.

Ifølge forskrift for helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal helsestasjon og skolehelsetjenesten samarbeide med skolene om tiltak som fremmer et godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elevene. 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).

I samme stortingsmelding vektlegges tverrfaglig samarbeid for å bidra til at alle barn opplever et godt og inkluderende oppvekst-, leke- og læringsmiljø. Det vises 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.

Elevene skal ta del i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-8. Skolen skal informere elever og foresatte om rettighetene i opplæringsloven kapittel 9A. Det inkluderer informasjon om aktivitetsplikten etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5 og om muligheten for å melde saken til statsforvalteren etter § 9A-6, jf. opplæringsloven § 9 A-9.

Det er krav om at skolene gjennomfører nasjonale undersøkelser om læringsmiljø og følger dem opp, jf. forskrift til opplæringsloven § 2-3. Kommunen er ikke forpliktet til å gjennomføre elevundersøkelser for alle klassetrinn. Det er imidlertid et krav om internkontroll og det å vurdere egne tiltak, både for å ivareta kravet om forebyggende arbeid og aktivitetsplikten. Dette mener vi gjør at kommunen og skolene må ha kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet, for å vurdere egne rutiner og tiltak.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha et system for å følge opp skolenes forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø, og sikre at
 - oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet er klart og tydelig fordelt
 - det er tilrettelagt for tverrfaglig samarbeid om skolemiljø
 - skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet
 - skolene evaluerer jevnlig de forebyggende tiltakene for å et trygt og godt skolemiljø
 - politisk og administrativ ledelse får informasjon og kan følge opp skolenes arbeid med skolemiljø

Aktivitetsplikt

Vi skal undersøke følgende problemstilling:

Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Opplæringsloven § 9A-4 pålegger alle som arbeider på skolen å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø og gripe inn mot krenking, mobbing m.m. Dette kalles aktivitetsplikten og er delt inn i fem delplikter:

- følge med
- gripe inn
- varsle
- undersøke
- sette inn egnede tiltak

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

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.

Selv om årsaken til at en elev ikke har det trygt og godt 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.

Plikten til å følge med, gripe inn og varsle er individuelle plikter som gjelder for den enkelte som arbeider på skolen. Både ansatte og andre som arbeider eller gjør tjenester på skolen og jevnlig oppholder seg på skolen er omfattet av uttrykket «arbeider på skolen». Personer som mer tilfeldig eller nå og da befinner seg på skolen er ikke omfattet. Omfanget av pliktene må sees opp mot hvilken rolle den enkelte har på skolen.

Plikten til å følge med

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.

Skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en *særskilt sårbarhet*. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker/forhold ved elevens familie- og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre eleven 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 at voksne som trenger det har viktig informasjon om enkeltelevers 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, samtidig krever overføring av personsensitiv informasjon mellom skoler samtykke fra foresatte.²⁸

Plikten til å gripe inn

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. 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. opplæringsloven § 10-8.

Plikten til å varsle

Terskelen for hva som utløser *varslingsplikten* skal være lav, jf. kunnskap eller mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt. 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 kan basere seg på observasjoner, tilbakemelding i undersøkelser eller kartlegginger, beskjed fra foresatte 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 mistrivsel på ulike måter og med ulike uttrykksformer. Både utadvendt og innadvendt, aggressiv eller passiv, grenseløs eller avvisende og isolerende væremåte kan være signaler som tilsier at eleven ikke opplever at de har

²⁸ Jf. rapport fra Fylkesmannen i Vestfold etter tilsyn med Tønsberg kommune i 2017.

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.

Skolen har en *skjerpet aktivitetsplikt* dersom en som arbeider på skolen, krenker en elev, jf. opplæringsloven § 9A-5:

Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, utset ein elev for krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering, skal vedkommande straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren. Dersom det er ein i leiinga ved skolen som står bak krenkinga, skal skoleeigaren varslast direkte av den som fekk mistanke om eller kjennskap til krenkinga. Undersøking og tiltak etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd skal setjast i verk straks

Rektor er ansvarlig for at varslene håndteres på en forsvarlig måte, men kan delegere til en annen på skolen å ta imot varslene. Rektor skal likevel være involvert i sakene. Ledelsen og de ansatte på den enkelte skole må finne gode løsninger som sikrer at varsling alltid skjer, hvordan varslar skal følges opp og hvordan informasjon i varslene skal systematiseres og ivaretas. Dette er en del av det systematiske arbeidet etter opplæringsloven § 9 A-3.

I Utdanningsdirektoratets veileder om skolemiljø, står det at ansattes plikt til å varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, bidrar til at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. Det vil gi rektor et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, samtidig som plikten bidrar til å innhente viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

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.

Plikten til å undersøke

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 elevens 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

Plikten til å sette inn egnede *tiltak* skal tolkes utvidende. Den omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig. Plikten utløses både av at en elev sier ifra at skolemiljøet ikke er trygt og godt og av at en undersøkelse skolen har utført på eget initiativ viser at en elev ikke har det trygt og godt. Dette betyr at skolen i noen tilfeller skal sette inn tiltak på eget initiativ, 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. opplæringsloven § 10-8. Plikten til å sette inn tiltak varer inntil eleven opplever at skolemiljøet er trygt og godt. Plikten oppfylles gjennom at skolen kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er aktuelle, setter inn tiltakene som etter en faglig vurdering anses egnet og stadig evaluerer og eventuelt justerer tiltakene for at eleven igjen får et trygt og godt skolemiljø.

Plikten til å iverksette egnede tiltak omfatter også et krav til skolene om å lage en plan for tiltakene som skal settes inn. Kravet til å lage en plan for tiltakene utløses samtidig som skolen skal sette inn tiltak, det vil si når en elev ikke har det trygt og godt. Planen skal inneholde informasjon som viser hvilke problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når de skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig og når de skal evalueres. 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.

I § 9A-4 femte ledd understrekes elevenes rett til å bli hørt og at barnets 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. Det er imidlertid ingen nedre aldersgrense for retten til å bli hørt, men hvilke barn som skal høres og hvordan de skal høres vil bero på den konkrete saken og barnets alder og modenhet. Skolen skal høre både eleven som man mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø og andre elever som er direkte påvirket og/eller 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 med til å beskrive situasjonen slik de opplever den og gi uttrykk for sine meninger, vilje og ønsker.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Ansatte må være kjent med regelverk, rutiner og tiltak om aktivitetsplikten
- Skolene skal ha tiltak for å ivareta
 - plikten til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- Skolene skal ha tiltak for å ivareta
 - det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever
 - elevenes rett til å bli hørt
 - kravet om at barnets beste blir vurdert

- Skolene skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal iverksettes tiltak
- Aktivitetsplanen skal evalueres

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 29. mars 2022. Oppstartsmøte ble holdt 20. april 2022 med kommunedirektør, kommunalsjef for oppvekst, kommunens internrevisor, skolesjef og en rådgiver fra administrasjonen til stede.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden mai 2022 – november 2022.

For å undersøke om kommunen sikrer at skolene jobber forebyggende med skolemiljø, og ivaretar aktivitetsplikten har vi samlet inn informasjon fra ulike kilder og med ulike metoder.

Fire skoler undersøkes særskilt – utvalgskriterier og type undersøkelser

Horten kommune har 7 ordinære barneskoler og 3 ordinære ungdomsskoler. Vi har innhentet ekstra mye informasjon fra henholdsvis 3 barneskoler og 1 ungdomsskole. Vi brukte funn fra elevundersøkelsen om skolenes samlede skår på indikatorene trivsel, mestring og motivasjon for 7.trinn og 10.trinn fra skoleåret 2021/2021 for å velge disse skolene. Blant ungdomsskolene valgte vi en som fikk middels skår på disse indikatorene. Blant barneskolene valgte vi en som fikk lave skår, en som fikk middels og en som fikk høye skår.

På disse skolene:

- gjennomgikk vi skolenes dokumenter,
- hadde intervju med skoleledere,
- gjennomførte en spørreundersøkelse blant medlemmene i Elevrådene
- gjennomførte en spørreundersøkelse blant medlemmene i FAUene, og
- gjennomgikk et utvalg elevmapper.

Disse og øvrige undersøkelser beskrives nærmere nedenfor.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter om det forebyggende arbeidet med skolemiljø og ivaretagelse av aktivitetsplikten når en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Noen større og mer omfattende handlingsplaner er som hovedregel utarbeidet av skoleadministrasjonen, mens lokalt tilpassede handlingsplaner og mer operative rutiner osv. er i all hovedsak utarbeidet av skolene.

Dokumentene er enten sendt til oss på e-post, lagt på en felles kanal i Teams, eller vi har funnet dem ved å gå gjennom kommunens interne nettsider.

Spørreundersøkelser

Spørreundersøkelse til nesten alle ansatte

Vi sendte en spørreundersøkelse på e-post til 602 personer. Det var rektorer, inspektører, teamledere, SFO-ledere, kontaktlærere, lærere uten kontaktlæreroppgaver, sosiallærer, rådgivere, miljøterapeuter, assistenter, fagarbeidere og miljøarbeidere. Vi fikk 260 svar og det utgjør 43 prosent. Vi satte i verk flere tiltak for å øke svarprosenten. Før undersøkelsen ble sendt ut, ba vi skolesjefen gjøre rektorene og SFO-lederne oppmerksomme på denne undersøkelsen og oppfordre sine ansatte til å svare. Etter at spørreundersøkelsen var sendt ut, fikk de som ikke hadde svart to påminnelser på e-post. De som ennå ikke hadde svart fikk ytterligere en påminnelse fra rektor og SFO-leder.

Spørreundersøkelse til medlemmene i FAU på de undersøkte skolene

Vi ønsket å kartlegge foresattes erfaringer, og sendte en spørreundersøkelse på e-post til alle medlemmene i FAU på de undersøkte skolene. Den ble sendt til 33 personer. Vi fikk 19 svar og det utgjør 58 prosent.

Spørreundersøkelse til medlemmene i elevrådene på de undersøkte skolene

Vi sendte en spørreundersøkelse til medlemmene i elevrådene. Det var elevrådskontaktene som gjennomførte undersøkelsen i elevrådsmøtene, for å sikre at den som organiserte arbeidet var kjent for elevene. Undersøkelsen ble gjennomført anonymt og på papir. Elevrådskontakten samlet inn svarene og sendt dem til revisjonen.

Ved en skole måtte spørreundersøkelsen gjennomføres to ganger. Skolen opplyser at undersøkelsen ble gjennomført og resultatene sendt som fysisk brev til revisjonen, men svarene kom ikke fram. I samråd med elevrådskontakten ble spørreundersøkelsen gjennomført på nytt. Disse resultatene kom fram til revisjonen. Totalt fikk vi svar fra 76 elever.

Intervjuer

Vi gjennomførte intervjuer med skolesjefen og to rådgivere i skoleadministrasjonen. Vi intervjuet også fire rektorer og en inspektør ved de undersøkte skolene. Alle intervjuene ble gjennomført digitalt. Referat fra intervju er verifisert av den som ble intervjuet.

Stikkprøvekontroller

Vi har gjort en stikkprøvekontroll av skolenes arbeid med skolemiljø saker. Vi fikk tilgang til kommunens saksbehandlingssystem Websak, og ba rektorene ved de undersøkte skolene sende oss en oversikt fra skoleåret 2021/22 og høsten 2022 som viste saksnummer og elevenes initialer i saker der det:

1. var varslet om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
2. var laget aktivitetsplan for en elev som ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Det er stor variasjon mellom skolene i antall mottatte saker. Den minste barneskolen sendte 13 saker, den mellomste 7 og den største 31. Ungdomsskolen sendte 2 saker. Siden det var så stor variasjon mellom skolene, kontaktet vi arkivtjenesten i kommunen og ba dem gjøre søk for oss. De fant fram til flere dokumenter. Vi la dette fram for de to skolene som hadde sendt oss færrest saker, og ba om innspill. Barneskolen sier at de registrerer flere dokumenter, eksempelvis varsling, aktivitetsplan og evaluering av aktivitetsplan, i samme sak. Ungdomsskolen viser til at elevene har en mappe gjennom hele skolegangen, og at søk i Websak gir treff på dokumenter også fra barneskolen.

Under intervju med en skoleleder får vi opplyst at høsten 2022 har elever varslet om en ansatt som har krenket eller mobbet – en såkalt § 9A-5-sak. Umiddelbart etter varslene hadde skolen samtaler med elever og foresatte i de aktuelle klassene og satt inn tiltak. På intervjutidspunktet var læreren sykmeldt og videre oppfølging av vedkommende var overført til sentraladministrasjonen. Vi har utelatt disse sakene i vår gjennomgang av konkrete saker.

I vår undersøkelse tok vi med begge sakene fra ungdomsskolen, 6 saker fra barneskolen som sendte færrest saker, og gjorde et tilfeldig utvalg blant sakene fra de to andre skolene. Totalt gikk vi gjennom 19 saker. Det utgjør 36 prosent. Vi har undersøkt all dokumentasjon som kommunen har arkivert knyttet til ivaretagelse av aktivitetsplikten.

Ingen av de undersøkte sakene ble klaget inn til Statsforvalteren.

Datagrunnlag – metodevalg – tiltak for å sikre at dataene er relevante og pålitelige

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Dette er gjort for å sikre en mest mulig riktig beskrivelse av det som undersøkes. Intervjuer er brukt for å få mer utfyllende informasjon, mens vi har valgt å ha fysisk sakgjennomgang for å få bedre innblikk i praksis.

Vi har brukt semi-strukturerte intervjuguider, dvs. at vi har noen faste spørsmål, men også mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål. Dette for både å sikre at vi får spurt flere om de samme spørsmålene, men også at vi har mulighet for å få utdypende informasjon.

Vi har valgt å bruke spørreundersøkelser for å kunne få informasjon fra mange.

Spørreundersøkelsen som gikk til medlemmene i FAUene er tilstrekkelig høy til å gi et riktig og dekkende bilde av hva de mener og erfarer. Det hadde vært ønskelig med noe høyere svarprosent i spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, men vi mener at svarprosenten er god nok.

Spørreundersøkelser og intervju har en begrensning ved at de reflekterer respondentenes subjektive vurdering og hva de husker i det de svarer. Dette mener vi blir balansert av de øvrige datakildene vi har benyttet.

Vi vurderer at dataene vi har innhentet for å besvare problemstillingene er relevante. At data fra flere forskjellige kilder peker mot den samme konklusjonen viser, etter vår vurdering, at dataene i rapporten er pålitelige.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Vi har sett opplysninger om elever i enkeltsaker. Disse finnes i kommunens arkiv- og saksbehandlingssystem. I våre notater er denne informasjonen anonymisert, slik at ingen sensitive personopplysninger er skrevet ned.

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 revisjonsskikk.²⁹

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.³⁰ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

²⁹ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. 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).

³⁰ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.



På vakt for fellesskapets 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

23: 3801 404