



Vestfold
og Telemark
revisjon

Vold og trusler mot ansatte i barnehage og skole

Forvaltningsrevisjon | Horten kommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning.....	7
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	7
1.3. Avgrensning.....	7
1.4. Metode og kvalitetssikring	7
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	8
2. Kommunens organisering	9
3. Problemstilling 1 - omfanget av vold og trusler mot ansatte i barnehage og skole.....	11
3.1. Innledning	11
3.2. Avviksstatistikk	11
3.3. Funn fra spørreundersøkelsen	11
3.4. Funn fra intervjuer	14
3.5. Oppsummering	15
4. Problemstilling 2 - rutiner og tiltak for å beskytte ansatte mot vold og trusler..	16
4.1. Kommunens internkontroll	16
4.2. Revisors vurdering av kommunens internkontroll	19
4.3. Felles forståelse av vold og trusler	20
4.4. Revisors vurdering av felles forståelse av vold og trusler	22
4.5. Rutiner for risikovurdering.....	22
4.6. Revisors vurdering av rutiner for risikovurderinger	26
4.7. Planer og tiltak for å redusere risikoforhold	26
4.8. Revisors vurdering av planer og tiltak for å redusere risikoforhold.....	29
4.9. Opplæring og øvelse i forebygging og håndtering.....	29
4.10. Revisors vurdering av opplæring og øvelse i forebygging og håndtering	30
4.11. Konklusjon	31
5. Problemstilling 3 - rutiner og tiltak for oppfølging av ansatte	32
5.1. Rutiner og tiltak for å melde fra	32
5.2. Revisors vurdering av rutiner og tiltak for å melde ifra	36
5.3. Rutiner og tiltak for oppfølging av arbeidstakere	37
5.4. Revisors vurdering av rutiner og tiltak for oppfølging av ansatte	42
5.5. Konklusjon	43
6. Anbefalinger.....	44

Litteratur og kildereferanser	45
Vedlegg.....	46
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	46
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	48
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	52

Sammendrag

Det kan være omstridt hva som utgjør «vold» og «trusler» fra barn og elever. I denne forvaltningsrevisjonen har vi lagt Arbeidstilsynets definisjoner til grunn for hva som utgjør vold og trusler.

Vi har undersøkt omfanget av vold og trusler fra barn og unge mot ansatte i Horten kommunens barnehager og skoler. Videre har vi sett på kommunes rutiner, tiltak og praksis med å forebygge vold og trusler mot ansatte, og hvordan kommunen følger opp ansatte som har vært utsatt for vold og trusler fra barn og unge. Vi har gjennomført intervjuer med ledelse, tillitsvalgte og verneombud på et utvalg skoler og barnehager, sendt ut en spørreundersøkelse til alle ansatte i kommunale barnehager og skoler, og undersøkt kommunens dokumentasjon.

Omfanget av vold og trusler

Kommunens avviksstatistikk viser at antall avvik om vold og trusler mot ansatte varierer veldig blant barnehagene og skolene. Flere enheter har ikke meldt noen avvik i løpet av det halvannet året denne revisjonen gjelder.

De fleste vi intervjuet tror det er underreportering av avvik innenfor vold og trusler. Hovedbegrunnelsen som gikk igjen for at avvik ikke ble meldt var at det er ulikt hva de ansatte opplever som avvik, og at de har det for travelt til å melde avvik. Innenfor barnehage og skole er det nok mange som tar hendelser som dette på «egen kappe».

Omtrent $\frac{3}{4}$ av ansatte som svarte på vår spørreundersøkelse mener at det er middels, høy eller svært høy risiko for å bli utsatt for vold og trusler fra barn og unge i forbindelse med jobb.

36 % av de ansatte som svarte på spørreundersøkelsen ble utsatt for vold/trusler i løpet av 2024/2025, mot 28 % i 2023/2024. Over halvparten av dem som ble utsatt for vold/trusler i denne perioden opplevde hendelsen som «svært» eller «ganske» alvorlig.

Vold synes å være mest utbredt i barnehagen og på barneskolen, mens det er mer trusler på ungdomsskolen.

Rutiner og tiltak for å beskytte ansatte mot vold og trusler

Våre undersøkelser viser at kommunen har rutiner og tiltak for å sikre at ansatte i barnehage og skole beskyttes mot vold og trusler. Kommunen har overordnede rutiner i form av to beredskapsplaner mot vold, trusler og uakseptabel adferd mot ansatte i barnehage og skole. Kommunen har fastsatt en oppgave- og ansvarsfordeling. I beredskapsplanen for barnehage er dette fordelt nærmere, mens planen for skole ikke har det. Kommunen har inntatt vold og trusler som et av fire fokusområde i handlingsplan for HMS 2023-2025 i kommunalområdet kultur, familie og oppvekst.

Beredskapsplanen for skole har ikke samme definisjoner som kommunens overordnede rutine for vold og trusler og beredskapsplanen for barnehage. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at en relativt stor andel av de ansatte enten er uenige i eller ikke vet om det er en felles forståelse av hva vold og trusler mot ansatte er på deres arbeidsplass.

Kommunen har rutiner for gjennomføring av risikovurderinger. I spørreundersøkelsen svarte over 80 % at de gjennomfører ROS-analyse årlig eller oftere, som er i tråd med kommunens rutiner om at risikovurdering skal gjennomføres ved 1. tertial. Oversendte analyser viser at flere enheter ikke har gjort dette inneværende år, og noen av analysene er mangelfulle.

Horten kommune har ulike former for rutiner/tiltak/planer for å forebygge og redusere risiko for vold og trusler mot ansatte. I intervju kom det frem en rekke konkrete tiltak i dette arbeidet.

De fleste ledere mener at de har fått tilstrekkelig opplæring i å kartlegge risiko og forebygge vold og trusler mot ansatte. Blant de ansatte svarte en stor andel at det ikke har, eller ikke vet om de har fått opplæring, både i å kartlegge risiko for vold og trusler og håndtere volds- og trusselsituasjoner.

Rutiner og tiltak for å følge opp ansatte

Våre undersøkelser viser at kommunen har rutiner og tiltak for å melde i fra om vold og trusler, og oppfølging av arbeidstakere som har vært utsatt for vold og/eller trusler. Samtidig viser våre funn fra spørreundersøkelsen at rutinene ikke følges i tilstrekkelig grad.

Spørreundersøkelsen viser at et flertall kjenner til kommunens rutiner om vold og trusler, men omtrent ¼ kjenner ikke til dem. En betydelig andel av de ansatte har verken varslet leder eller meldt avvik når de har vært utsatt for en volds- eller trusselhendelse på jobb.

Omtrent 40 % av ansatte som har vært utsatt for vold og/eller trusler oppgir at de har fått oppfølging, men ikke opplevde den tilstrekkelig, eller at de ikke har fått oppfølging selv om de hadde behov for det.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- iverksette tiltak for å sikre felles forståelse av hva som utgjør vold og trusler i barnehage og skole, herunder ha like definisjoner av vold og trusler i rutinene på området
- iverksette tiltak for å sikre at det meldes avvik på vold og trusler
- sikre at det årlig gjennomføres risikovurderinger i alle skoler og barnehager
- sikre nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner
- sørge for at alle som har vært utsatt for vold eller trusler får nødvendig oppfølging

Horten, 26.08.25

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Horten kommune i sak 28/24. Bakgrunnen for bestillingen er plan for forvaltningsrevisjon.

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

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Hva er omfanget av vold og trusler mot ansatte fra barn og unge i barnehage og skole?
2. Har Horten kommune rutiner og tiltak for å sikre at ansatte i barnehage og skole beskyttes mot vold og trusler?
3. Har Horten kommune rutiner og tiltak for å følge opp tilfeller av vold og trusler mot ansatte i barnehage og skole?

Revisjonskriteriene¹ i forvaltningsrevisjonen er først og fremst hentet fra arbeidsmiljøloven, forskrift om utførelse av arbeid og Arbeidstilsynets nettside. Kriteriene framgår under hver problemstilling, og er nærmere omtalt i rapportens vedlegg 2. Problemstilling 1 er «beskrivende», det vil si uten revisjonskriterier

1.3. Avgrensning

Vår undersøkelse omfatter kun de kommunale barnehagene og skolene i kommunen. De private aktørene har blitt orientert om revisjonen, og har hatt mulighet til å ta kontakt med oss for innspill til undersøkelsen dersom de ønsket det.

Revisjonen er avgrenset til perioden fra høsten 2023 og frem til våren 2025.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Malene Røed, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Vi har innhentet skriftlig informasjon som kommunens rutiner, maler og ROS-analyser. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle ansatte i de kommunale skolene og

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

barnehagene og intervjuet ledelse, og tillitsvalgte og verneombud på et utvalg skoler og barnehager. Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

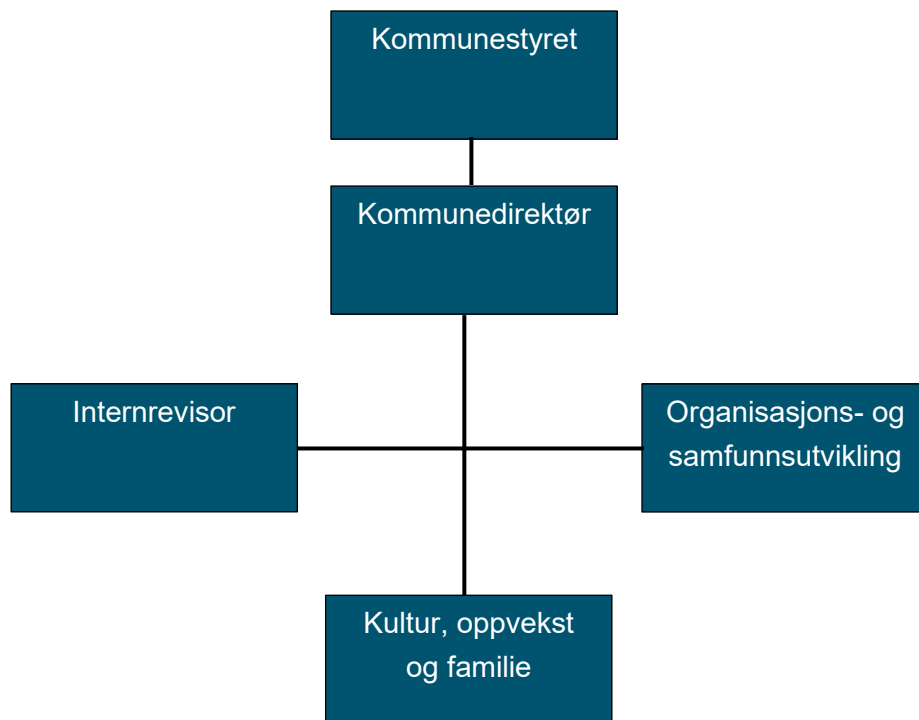
Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 11. juni 2025, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Kommunens organisering

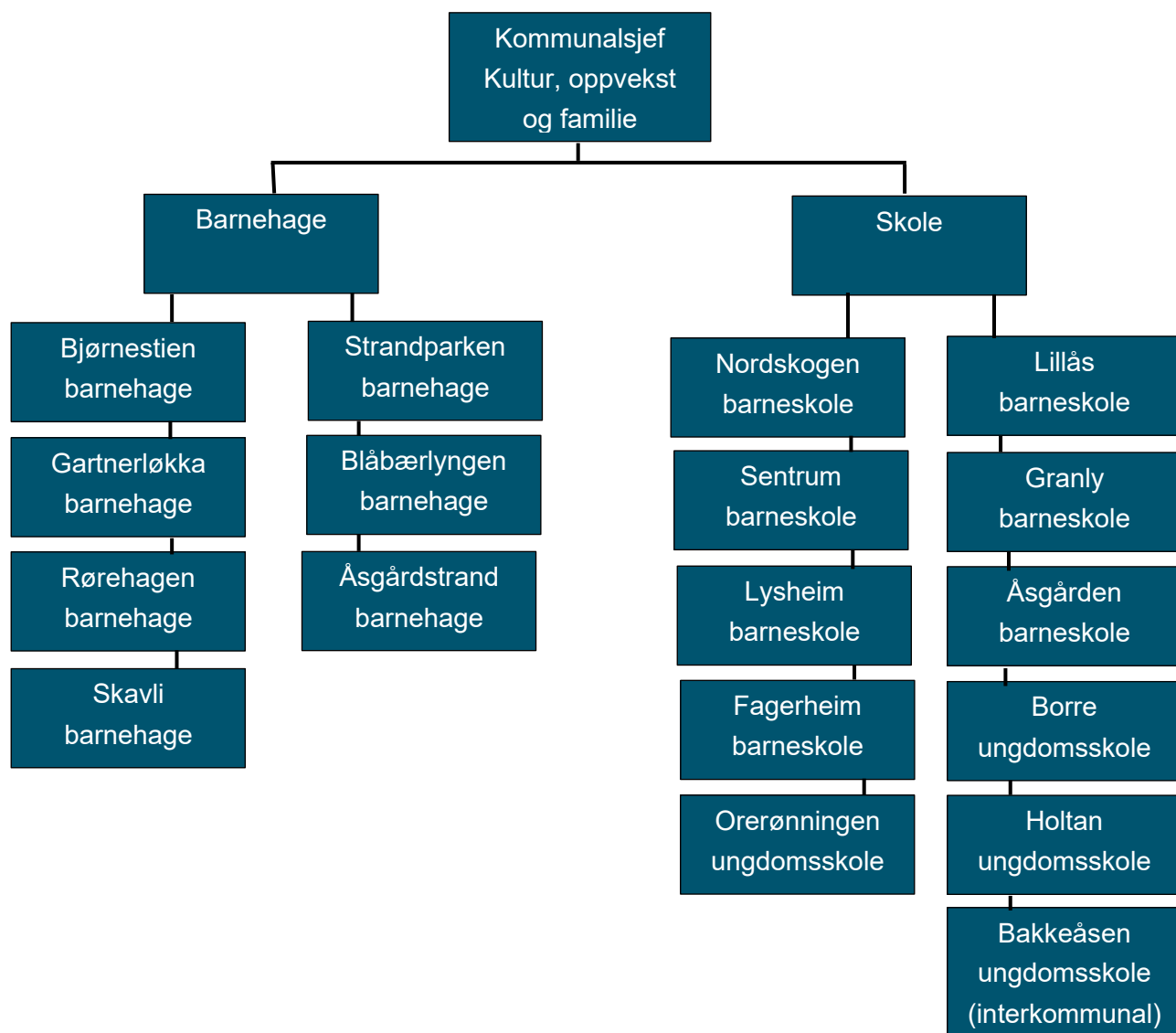
Horten kommune består av fem kommunalområder. I denne revisjonen fokuserer vi på kommunalområdet Kultur, oppvekst og familie, som tjenesteområdene Barnehage og Skole er organisert under.

I Horten er det syv kommunale barnehager, syv kommunale barneskoler og tre kommunale ungdomskoler. Kommunen har også en interkommunal ungdomsskole. Det er seks private barnehager og en privat skole i kommunen.

Nedenfor følger et utsnitt av kommunens administrative organisasjonskart, både på overordnet nivå og innenfor Kultur, oppvekst og familie.



Figur 1 Overordnet administrativ organisering i Horten kommune



Figur 2 Organisering av barnehagene og skolene under kommunalområdet Kultur, oppvekst og familie

3. Problemstilling 1 - omfanget av vold og trusler mot ansatte i barnehage og skole

Hva er omfanget av vold og trusler mot ansatte fra barn og unge i barnehage og skole?

3.1. Innledning

For å undersøke omfanget av vold og trusler mot ansatte fra barn og unge i barnehage og skole har vi fått tilgang til kommunens avviksstatistikk på temaet². Vi har også basert oss på spørreundersøkelsen vi sendte til alle ansatte i kommunale barnehager og skoler, og intervjuer med ledelse, tillitsvalgte og verneombud på fire skoler og i tre barnehager.

3.2. Avviksstatistikk

Vi har fått oversendt kommunens avviksstatistikk innenfor kategoriene «Vold mot ansatte» og «Trusler, trakassering, nettbasert trusler og trakassering» for perioden 1. august 2023 til og med 28. februar 2025. I kommunens barnehager er det meldt 59 avvik i aktuelle perioden, og på skolene er det meldt 556 avvik. De fleste avvikene kommer fra kommunens barneskoler.

Avvikene blir kategorisert i alvorlighetsgradene lav, middels og høy. Av avvikene i listen vi har fått oversendt, er 365 avvik kategorisert til alvorlighetsgraden lav, 169 til middels og 81 avvik er kategorisert til høy alvorlighetsgrad.

Omtrent halvparten av avvikene innenfor barnehage kommer fra en enhet. Det er enkelte barnehager som ikke har noen avvik innenfor disse kategoriene. Omtrent halvparten av avvikene i barnehage er kategorisert som lav, og halvparten som middels.

Alle skoler har meldt inn avvik innenfor dette temaet. Blant skolene er det flest avvik på barneskolenivå, og det er en barneskole som har meldt inn de fleste avvikene. Det er flere avvik med høy alvorlighetsgrad i skole sammenlignet med barnehage.

3.3. Funn fra spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen vår ble innledet med Arbeidstilsynet begrepsdefinisjoner av «vold» og «trusler».

Vi spurte alle ansatte hvilken risiko de mener det er for at de eller kollegaer blir utsatt for vold og trusler fra barn og unge i forbindelse med jobb. Funnene våre følger av tabellen under:

² Horten kommune benytter Compilo som kvalitetssystem

Svært lav risiko	Lav risiko	Middels risiko	Høy risiko	Svært høy risiko
6%	21%	37%	24%	12%

Tabell 1 Hvilken risiko mener du det er for at du/dine kollegaer blir utsatt for vold og trusler fra barn og unge i forbindelse med jobb? N=287

Tabellen viser at den største andelen svar kom i «middels risiko» for å bli utsatt for vold og trusler fra barn og unge. I overkant av 1/3 opplever risikoen som høy eller svært høy. I barnehage svarer flertallet av de ansatte at de opplever at det er lav eller middels risiko. Nærmere 30 % av ansatte på 1-4 trinn opplever risikoen som svært høy, og 40 % av ansatte på 5-7 trinn opplever risikoen som høy. Halvparten av de ansatte på 8-10 trinn opplever at det er en middels risiko for å bli utsatt for vold og trusler.

Videre spurte vi alle ansatte om de har vært utsatt for vold/trusler fra barn og unge:

	Ja, i perioden 24/25	Ja, i perioden 23/24	Ja, i tidligere år	Nei
Barnehage	24%	18%	32%	52%
1-4 trinn	66%	37%	41%	15%
5-7 trinn	31%	35%	52%	19%
8-10 trinn	25%	26%	33%	45%
Skoleledelse	43%	21%	36%	43%
Totalt	36%	28%	38%	36%

Tabell 2 Har du vært utsatt for vold og/eller trusler fra barn og unge på jobb? (Flere avkryssninger mulig) N=287

I tabellen ser vi at halvparten av de ansatte i barnehage som svarte på undersøkelsen oppgir at de ikke har vært utsatt for vold/trusler på jobb. ¼ oppgir at de har vært utsatt i perioden 24/25. På 1-4 trinn oppgir 66 % at de har vært utsatt for vold/ trusler på jobb i 24/25. 15% har ikke vært utsatt for vold/trusler. På 5-7 trinn svarer omtrent 1/3 at de har vært utsatt for vold/trusler i 24/25, mens 19 % ikke har det. På 8-10 trinn ser vi at nærmere halvparten av de ansatte sier at de ikke har vært utsatt for vold/trusler på jobb, mens ¼ var det i 24/25.

I perioden 24/25 svarer totalt 36 % at de har vært utsatt for vold og/eller trusler på jobb. I perioden 23/24 svarer 28 % at de har vært utsatt for vold/trusler. 8 % flere skal således ha vært utsatt for vold/trusler i 24/25 sammenliknet med 23/24.

Vi spurte dem som svarte at de hadde vært utsatt for vold/trusler i perioden 23/24 og/eller i perioden 24/25, hvor mange ganger slike hendelser har skjedd:

	Ingen	En gang	2-4 ganger	5-9 ganger	10 eller flere ganger	*
Utsatt for vold fra barn/elever	11%	8%	22%	15%	39%	5%
Utsatt for trusler fra barn/elever	17%	8%	21%	12%	38%	4%

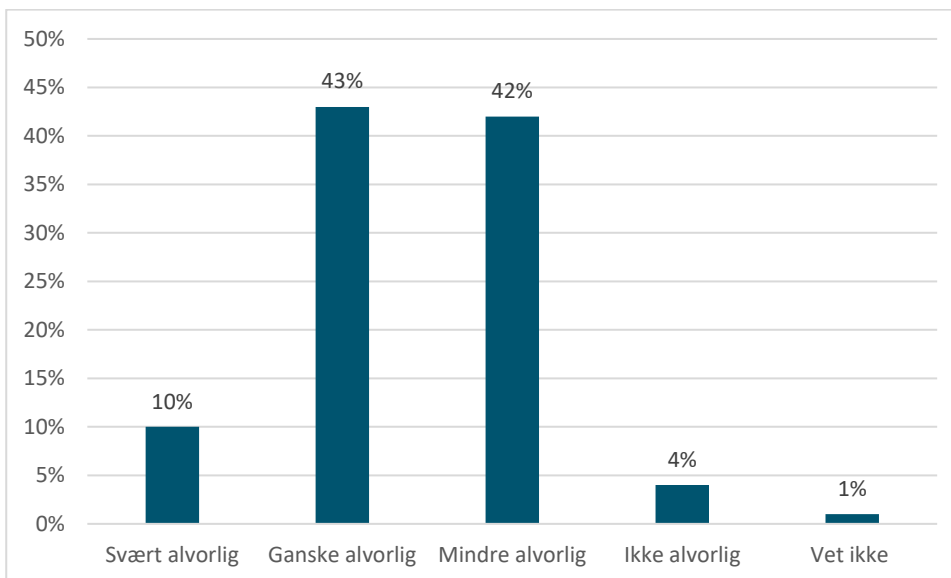
Tabell 3 Hvor mange ganger har du blitt utsatt for vold/trusler på jobben fra barn og unge i perioden høsten 2023 til og med våren 2025? *=vet ikke/ønsker ikke å svare. N=130

Den største andelen av dem som har vært utsatt for vold/trusler svarer at det har skjedd 10 ganger eller flere.

I barnehage oppgir 40 % at de har blitt utsatt for vold 10 eller flere ganger. Når det gjelder vold fra elever svarer 57 % av ansatte på 1-4 trinn at de har opplevd det 10 eller flere ganger. På 5-7 trinn svarer omtrent 40 % det samme. I svarene fra ansatte på ungdomsskolen oppgir 4 % at de har vært utsatt for vold 10 eller flere ganger.

Av ansatte i barnehage svarer ¼ at de har vært utsatt for trusler 10 eller flere ganger. På 1-4 trinn og 5-7 trinn svarer omtrent halvparten at de har vært utsatt for trusler 10 eller flere ganger. Blant de ansatte på ungdomsskolene svarer ca ¼ at de har mottatt trusler 10 eller flere ganger.

De som hadde opplevd vold/trusler fikk mulighet til å kategorisere alvorlighetsgraden de opplevde at hendelsen hadde. Dersom de hadde opplevd flere hendelser, ba vi om å ta utgangspunktet i den siste.



Figur 3 Hvilken alvorlighetsgrad opplevde du at volds- eller trusselhendelsen(e) hadde? (Dersom du har opplevd flere, ta utgangspunkt i siste hendelse). N=130

I figuren over ser vi at over halvparten av dem som har svart på dette spørsmålet opplevde hendelsen som svært eller ganske alvorlig, mens 46 % opplevde hendelsen som mindre alvorlig eller ikke alvorlig. Blant de ansatte som opplevde hendelsen svært eller ganske alvorlig jobber 52 % på 1-4 trinn.

3.4. Funn fra intervjuer

De fleste vi har snakket med beskriver skolen og barnehagen som tøffere nå, sammenliknet med tilstanden for noen år tilbake. Samtidig avhenger dette noe av elevmasse/barnegruppe fra år til år.

Samleavvik

Gjennom intervjuene i de ulike skolene og barnehagene ble vi gjort kjent med at flere barnehager og barneskoler har meldt inn samleavvik. For eksempel har det blitt skrevet et samleavvik på flere hendelser som samme barn/elev har vært involvert i, i løpet av en periode.

Det kom frem ulike betraktninger rundt å benytte samleavvik. Noen mente at det skaper skjevheter i statistikken, mens andre vektla at det kan være hensiktsmessig, særlig med tanke på tidsbesparelse.

Underrapportering av avvik om vold og trusler

Omtrent alle tillitsvalgte og verneombud vi intervjuet tror det er underrapportering av avvik om vold og trusler fra barn og unge på deres enhet. Flere av ledelsene vi intervjuet i barnehage og barneskole tror også at det er underrapportering av avvik på dette området. Samtidig mener mange at de ansatte har blitt flinkere til å skrive avvik på slike hendelser, uten at man fortsatt er i mål.

I barnehage var det mange som trakk frem som begrunnelse for underrapporteringen at det er vanskelig å vite hva barnets hensikt er. Flere påpekte at det antagelig er særlig høy terskel for å melde avvik rundt barn med større utfordringer/ diagnoser. Flere mente også at blant annet barnets alder er relevant for om det blir skrevet avvik eller ikke, det er en høyere terskel for å skrive avvik på små barn. Flere ga uttrykk for at barnehageansatte tåler mer enn de burde, de har mye forståelse for barna og deres situasjon og tar for mye ansvar selv for uheldige hendelser som oppstår.

Nesten alle vi intervjuet på barneskolene tror det er underrapportering av avvik om vold og trusler. Tillitsvalgte og verneombudene mente at dette spesielt kan gjelde fagarbeidere og assistenter, som ofte står i tøffe situasjoner med elever, da de ikke har tilgang til egen PC.

Underrapporteringen kan også handle om at det oppleves vanskelig å faktisk melde avvik, at det tar mye tid, (selv om en skole har dedikert tid for fagarbeidere og assistenter til å skrive avvik) og ikke minst at det er individuelt hvordan man opplever hendelser. Flere vi intervjuet var av den oppfatning at ansatte ikke skriver avvik på hendelser med vold og trusler fordi de ikke ønsker oppmerksomhet rundt uheldige hendelser og at avvikene ikke løser noe.

På intervjuene på ungdomskolene trakk flere frem at vold mot lærere/andre ansatte sjeldent skjer, men at det antagelig er særlig underrapportering når det gjelder språkbruk. Språkbruken ble beskrevet ganske drøy, samtidig venner man seg til den, og de ansatte tåler mye. I denne forbindelse nevnte også noen på at det kan være vanskelig å klassifisere alvorlighetsgrad på denne typen avvik, da «middels» fremstår som veldig alvorlig i avvikssystemet.

Underrapportering av avvik på dette området kommer vi tilbake til i problemstilling 3.

3.5. Oppsummering

Kommunens avviksstatistikk viser at antall avvik om vold og trusler mot ansatte varierer veldig blant barnehagene og skolene. Flere enheter har ikke meldt noen avvik i løpet av det halvannet året denne revisjonen gjelder.

De fleste vi har intervjuet tror det er underrapportering av avvik innenfor vold og trusler. Hovedbegrunnelsene som gikk igjen for at avvik ikke ble meldt var at det er ulikt hva de de ansatte opplever som avvik, og at de har det for travelt til å melde avvik. Innenfor barnehage og skole er det nok også mange som tar hendelser som dette «på egen kappe».

Ca $\frac{3}{4}$ av de ansatte som svarte på vår spørreundersøkelse mener at det er middels, høy eller svært høy risiko for å bli utsatt for vold og trusler fra barn og unge i forbindelse med jobb.

36 % av de ansatte som svarte på spørreundersøkelsen ble utsatt for vold/trusler i løpet av 2024/2025, mot 28 % i 2023/2024. Over halvparten av dem som ble utsatt for vold/trusler i denne perioden opplevde hendelsen som «svært» eller «ganske» alvorlige.

Vold synes mest utbredt i barnehagen og på barneskolen, mens det er mer trusler på ungdomsskolen. Flere melder avvik dersom et barn/en elev er voldelig, enn om de kommer med trusler.

4. Problemstilling 2 - rutiner og tiltak for å beskytte ansatte mot vold og trusler

Har Horten kommune rutiner og tiltak for å sikre at ansatte i barnehage og skole beskyttes mot vold og trusler?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha en internkontroll som sikrer at kravene i forskrift om utførelse av arbeid kapittel 23A overholdes, blant annet
 - Overordnede rutiner
 - En klar oppgave og ansvarsfordeling
 - Styringsmål
- Kommunen skal ha rutiner og tiltak for å sikre en felles forståelse av begrepene vold og trusler
- Kommunen skal ha rutiner for risikovurdering av fare for at ansatte blir utsatt for vold eller trusler
- Kommunen skal gjennomføre og dokumentere risikovurdering knyttet til vold og trusler
- Kommunen skal utarbeide skriftlige planer og tiltak for å redusere risikoforholdene, og evaluere planene/tiltakene
- Kommunen skal gi nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og truselsituasjoner
- Kommunen skal sikre at arbeidstakere og verneombud medvirker i helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet

4.1. Kommunens internkontroll

4.1.1. Overordnede rutiner

Overordnet retningslinje

Kommunen har en overordnet retningslinje som gjelder alle kommunalområder; «Oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold, trusler og/eller trakassering». Retningslinjen ble sist revidert 26. februar 2025, og er tilgjengelig i Compilo under HMS – vold, trusler og trakassering.

Retningslinjen viser til Arbeidstilsynets definisjoner på begrepene «vold og trusler», «vold», «trussel» og «til hensikt». Det fremgår at formålet med retningslinjen er at ansatte, så langt det er mulig, skal beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre i sitt arbeid. Retningslinjen gjelder for alle typer vold, trusler og trakassering mot en ansatt fra en annen part. Den andre parten kan være en ansatt, innbygger, bruker og/eller en bekjent/pårørende til en bruker. Retningslinjen tar i hovedsak for seg oppfølging og ivaretagelse av ansatte som har vært utsatt for vold, trusler og/eller trakassering, men inneholder også beskrivelse av hvordan slike forhold kan forebygges.

Beredskapsplan skole

Kommunen har en beredskapsplan mot vold, trusler og uakseptabel atferd i Hortenskolen. Planen ble sist revidert i 2019. Følgende fremgår innledningsvis i planen:

«Planen skal være til hjelp og støtte i arbeidet med å forebygge uønskede hendelser i skolen, og gir retningslinjer for skolens arbeid ved hendelser der skolens ansatte blir utsatt for vold, trusler om vold eller annen uakseptabel adferd fra brukere eller andre ansatte. Planen baserer seg på Horten kommunes overordnede HMS-plan. Skolenes egne prosedyrer for internkontroll/ kriseplaner skal inneholde informasjon om hvordan situasjoner håndteres på den enkelte skole og hvordan det skal forebygges.»

Planen henviser til lovgrunnlag, blant annet arbeidsmiljøloven § 4-3, og inneholder definisjoner av begrepene «vold», «legemsfornærmelser», «legemsbeskadigelse» og «utilbørlig opptreden». Definisjonene er ikke tilsvarende kommunens overordnede rutine, som henviser til Arbeidstilsynet definisjoner. Det er videre henvist til forskrift om utførelse av arbeid § 23A-1 om risikovurdering under forebygging av vold og trusler. Under dette kapittelet er det også beskrevet ulike forebyggende tiltak. Videre inneholder planen punkter om håndtering av vold og trusler, en instruks ved uønskede hendelser og beskrivelse av rettigheter ved yrkesskade og yrkessykdom.

Beredskapsplanen viser også til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, Horten kommunens HMS-håndbok, handlingsplan mot krenkelser og mobbing i Hortensbarnehagen og Hortenskolen, og kommunalt skjema: melding om grensesetting ved uønsket atferd/hendelse.

Hver enkelt skole har egne «beredskapsplaner» eller «lokal kriseplan». Disse inneholder blant annet punkter om hvem som er ansvarlige ved en krise, og hvem som danner den lokale kriseledelsen. Videre er det fremgangsmåte ved evakuering ved brann, bortfall av strøm og vann, forurenset vann, luftforurensing, skade, personulykke, forsvinning/kidnapping, alvorlig trussel, atomhendelse, PLIVO og dødsfall.

Beredskapsplan barnehage

I 2025 har kommunen utarbeidet «Beredskapsplan mot vold, trusler og uakseptabel adferd mot ansatte i Hortensbarnehagen». Den er utarbeidet i samarbeid med tillitsvalgte og verneombud, og er inspirert av beredskapsplanen til skole. Planen refererer til Arbeidstilsynets definisjoner av begrepene «vold og trusler», slik som i den overordnede rutinen.

Formålet med planen er å beskytte ansatte i Horten kommunes barnehager mot vold og trusler. Planen gir retningslinjer for å forebygge uønskede hendelser, og er ment som en støtte i arbeidet for å skape et trygt arbeidsmiljø.

Planen viser til arbeidsmiljøloven § 4-3, krav om det psykososiale arbeidsmiljøet, og § 3-1, om krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. I kapittelet om forebyggende tiltak mot vold og trusler er det henvist til forskrift om utførelse av arbeid § 23A-1 om risikovurdering. I kapittelet

forebyggende tiltak av vold og trusler tar planen for seg opplæring, og en liste med tiltak for oppfølging av ansatte. Videre er det et kapittel om håndtering av vold og trusler med råd om hva ansatte skal gjøre dersom de blir utsatt for slikt. Det er også beskrivelse av rettigheter ved yrkesskade og yrkessykdom.

Utover dette henviser planen også til forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole, Horten kommunes HMS håndbok, og overordnede plan «Oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold, trusler og eller trakassering».

I likhet med skolene har barnehagene i tillegg egne «beredskapsplaner» eller «lokale kriseplaner» for hver enhet, som har liknende innhold som skolene.

4.1.2. Oppgave og ansvarsfordeling

I Compilo er det en retningslinje for «Organisering av HMS arbeid». I rutinen er det fordelt ansvarsområder innenfor HMS-arbeid på følgende måte:

- Kommunedirektør og kommunalsjefer har ansvar for at all HMS-lovgivning etterleves i hele organisasjonen. Den øverste ledelsen har ansvar for at alle ansatte følger opp det systematiske arbeidet med HMS.
- Enhet/seksjon/avdelingsleder har ansvar for arbeidet med HMS på sin enhet
- HR-seksjonen og HMS-koordinator har ansvar for etablering, revisjon, tilpasning og gjennomføring av HMS arbeid i kommunen. De har også sekretærrolle i, og følger opp, Arbeidsmiljøutvalget.
- Verneorganisasjonen³ har ansvar for å påse at arbeid med HMS følges opp i sine verneområder, og har myndighet slik det er beskrevet i forskrift til Arbeidsmiljøloven
- HMS- og kvalitetsutvalg representerer eget arbeidsted og består av verneombud, tillitsvalgt og leder. De skal påse at HMS-arbeidet gjennomføres på en forsvarlig måte.
- Alle ansatte har medvirkningsrett og -plikt i det systematiske HMS-arbeidet. De skal blant annet bidra til det psykososiale arbeidsmiljøet, delta i verne- og miljøarbeidet i virksomheten og melde fra til nærmeste leder eller stedfortreder om en blir skadet eller pådrar seg sykdom som skyldes arbeidet eller forhold på arbeidsplassen.

HMS- og kvalitetsutvalg finnes på hver skole og i hver barnehage, og består av rektor/styrer, verneombud og tillitsvalgte. Dette utvalget skal blant annet følge opp avvik, følge opp ansattes arbeidsmiljø (fysisk og psykososialt) og utarbeide, følge opp og evaluere ROS-analyser.

I beredskapsplanen for barnehagen er ansvarsområder fordelt på følgende måte:

- Barnehagesjef er ansvarlig for at rutinen finnes og oppdateres i tråd med gjeldende lovverk
- Styrer er ansvarlig for å risikovurdere og forebygge vold og trusler mot ansatte

³ AMU, hovedverneombud, verneombud, HMS- og kvalitetsutvalg og bedriftshelsetjenesten

- Styrer har ansvar for at beredskapsplanen er kjent for alle i virksomheten
- Styrer skal sørge for oppfølging av interne retningslinjer, prosedyrer og opplæring i disse
- Alle ansatte skal følge retningslinjer og prosedyrer

I beredskapsplanen for Hortenskolen fremgår det at det er arbeidsgivers ansvar å kartlegge forhold ved arbeidssituasjonen som kan medføre at arbeidstaker blir utsatt for vold og trussel ved vold. Noen nærmere beskrivelse av ansvarsområder fremgår ikke.

4.1.3. Styringsmål

Aktivitetsplan for kultur, oppvekst og familie

Horten kommune inngikk en avtale med bedriftshelsetjenesten i 2023, som gjelder for kommunalområdet kultur, oppvekst og familie. BHT skal bistå arbeidsgiver, arbeidstakere, arbeidsmiljøutvalg og verneombud med å skape sunne og trygge arbeidsforhold. Aktivitetsplanen skal inngå i virksomhetens systematiske helse-, miljø og sikkerhetsarbeid lokalt på enhetene og overordnet nivå. Handlingsplan for HMS er vedtatt av arbeidsmiljøutvalget, og et av fire fokusområder for 2023-2025 er vold og trusler. Under dette punktet går HMS-arbeidet ut på systemrettet arbeid/rutiner for å forebygge hendelser og bistand/oppfølging i etterkant av hendelser. Dette gjelder alle enheter og skal gjøres løpende og på forespørsel.

I Compilo ligger det handlingsplaner for HMS til de fleste barnehagene, om samarbeid mellom barnehagene og bedriftshelsetjenesten 2023-2025. Det finnes ikke tilsvarende handlingsplaner i skole.

4.2. Revisors vurdering av kommunens internkontroll

Overordnede rutiner, en klar oppgave og ansvarsfordeling og fastsatte styringsmål er viktige internkontrollgrep for å sikre at kravene i forskrift om utførelse av arbeid kapittel 23A overholdes.

Kommunens overordnede rutine «Oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold, trusler og/eller trakassering» er særlig relevant for å sikre at lovkrav overholdes. Rutinen inneholder mye informasjon om ivaretagelse og oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold, trusler og/eller trakassering, men beskriver også hvordan vold- og trusselsituasjoner kan forebygges. Beredskapsplanene for skole og barnehage er også sentrale rutiner.

Kommunen har fastsatt en oppgave- og ansvarsfordeling i arbeidet med vold og trusler. Særlig er retningslinjen for Organisering av HMS-arbeid relevant i denne forbindelse. I beredskapsplanen for barnehage er ansvarsområdene fordelt nærmere. Tilsvarende er ikke gjort på skole. Etter vår vurdering bør skolens beredskapsplan inneholde beskrivelser på linje med hva som fremkommer om oppgave- og ansvarsfordeling i barnehagens beredskapsplan.

I kommunens overordnede handlingsplan for HMS er et av fire fokusområder for 2023-2025 vold og trusler.

4.3. Felles forståelse av vold og trusler

I kommunens retningslinje «Oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold, trusler og/eller trakassering» og «Beredskapsplan mot vold, trusler og uakseptabel atferd mot ansatte i Hortensbarnehagen» fremgår Arbeidstilsynets definisjoner av begrepene om vold og trusler⁴:

Arbeidstilsynets definisjon av begrepene

«Vold og trusler» er hendelser hvor arbeidstakere blir fysisk eller verbalt angrepet i situasjoner som har forbindelse med deres arbeid, og som innebærer en åpenlys eller antydningstrussel mot deres sikkerhet, helse eller velvære.

«Trussel» er et verbalt angrep eller handling som tar sikte på å skade eller skremme en person.

«Vold» er enhver handling som har til hensikt å føre til fysisk eller psykisk skade på en person. Det inkluderer også hendelser der den som skader en annen person, ikke er klar over eller vurderer konsekvensene av handlingen sin – for eksempel på grunn av rus, psykisk/somatisk sykdom, mental og emosjonell tilstand eller liknende.

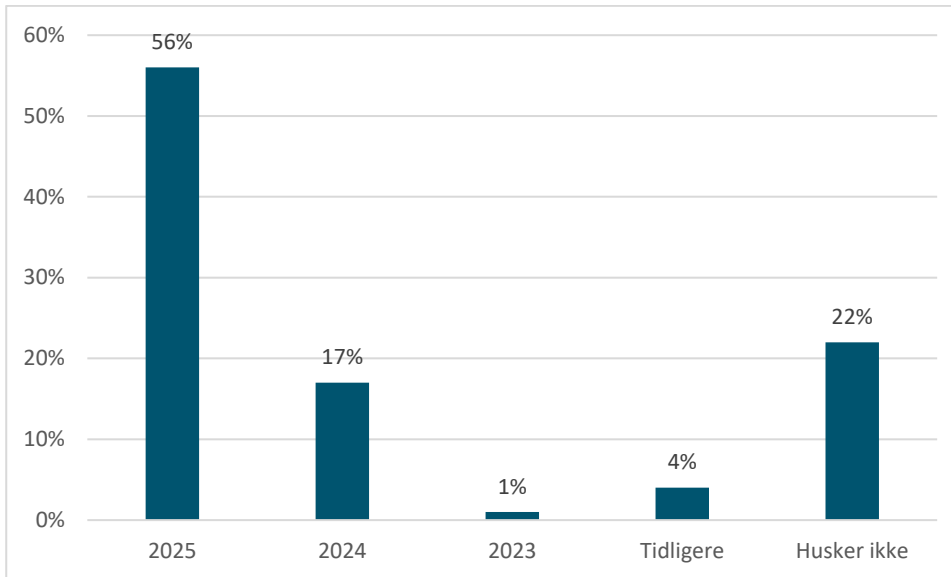
«Til hensikt» er i denne definisjonen brukt for å skille handlingen fra rene uhell som også kan føre til liknende skader. Det kan også defineres som vold når arbeidstakere opplever utagerende handlinger hvor det utøves stort skadeverk på inventar og utstyr.

I «Beredskapsplan mot vold, trusler og uakseptabel adferd mot ansatte i Hortenskolen» fremgår følgende definisjoner:

- *Vold: Alle typer legemsbeskadigelse og legemsfornærmelse mot en person*
- *Legemsfornærmelse: Alle typer fornærmelse mot annen person, som slag, spark, lugging, klyping o.l., men som ikke er av slik karakter at den fører til psykisk og/ eller fysisk skade av større omfang eller varighet*
- *Legemsbeskadigelse: Alvorlige tilfeller av vold som fører til psykisk og/ eller fysisk skade av større omfang eller varighet*
- *Utilbørlig oppførsel: Urimelig, upassende eller uriktig oppførsel ovenfor en person, for eksempel mobbing og trakassering*

I vår spørreundersøkelsen spurte vi de ansatte når innholdet i begrepene «vold og trusler» sist ble drøftet.

⁴ <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsmiljo/vold-og-trusler/>



Figur 4 Når ble innholdet i begrepene "vold og trusler" sist drøftet på arbeidsplassen din? N=286

Flertallet av de ansatte, 56 %, oppgir å ha drøftet «vold og trusler» i inneværende år, mens 17 % svarer at de var med på det i 2024. En relativt stor andel, 22 %, husker ikke når dette sist ble drøftet. Blant de ansatte i barnehage svarer omtrent 40 % at de drøftet dette i 2025, mens 35 % ikke husker når det sist ble drøftet. Omtrent 60 % av ansatte i skole oppgir å ha drøftet dette i inneværende år. Samtidig svarer omtrent 20% at de ikke husker når det sist ble drøftet.

Vi ba de ansatte ta stilling til påstandene om man opplever at det er en felles forståelse av vold og trusler mot ansatte på deres arbeidsplass, og hvilke situasjoner med vold/trusler som skal rapporteres i kommunens avvikssystem:

På arbeidsplassen vår er det en felles forståelse av...	Helt enig	Enig	Uenig	Helt uenig	Vet ikke
Hva som regnes som vold og trusler mot ansatte	15%	50%	18%	3%	14%
Hvilke situasjoner med vold/trusler mot ansatte som skal rapporteres i kommunens avvikssystem	16%	44%	24%	4%	12%

Tabell 4 På arbeidsplassen vår er det en felles forståelse av... N=287

Flertallet er enig i at det er en felles forståelse av hva som regnes som vold og trusler på deres arbeidsplass, samtidig svarer 35 % at de er uenige eller ikke vet. Flertallet er også enige i at det er en felles forståelse av når det skal meldes avvik på disse hendelsene, men 40 % svarer at det ikke er en felles forståelse av dette, eller de vet ikke.

De fleste vi intervjuet, særlig i ledelsene, mente at de har en felles forståelse av hva som er vold og trusler er på deres arbeidsplass. Samtidig trakk flere frem at det er ulikt hvordan ansatte

opplever hendelser med vold og trusler, og at det er særlig utfordrende å vite hva som er barnets hensikt. Andre mente at hensikten er irrelevant, så lenge hendelsen i seg selv utgjorde vold/trussel.

Flere tillitsvalgte og verneombud ga også uttrykk for at listen for når en hendelse defineres som vold/trusler er for høy hos mange, særlig fordi de har relasjon til barnet/eleven. Her ble det påpekt at skole/barnehage har mye å lære fra helse, som har som innfallsvinkel at det skal meldes avvik på en «situasjon», ikke på en «person».

De fleste vi intervjuet ga uttrykk for at vold og trusler blir drøftet i personalmøter, HMS-utvalget, på planleggingsdager eller lignende, men ikke alle var enige i det, og flere tillitsvalgte og verneombud mener det bør snakkes mer om dette. Hvis ansatte har blitt utsatt for vold/trusler, drøfter noen enheter hendelsen i personalgruppen, for å lære av den. I flere av intervjuene ble det trukket frem at det blir snakket mer om vold og trusler mot ansatte nå enn tidligere.

4.4. Revisors vurdering av felles forståelse av vold og trusler

Hva som oppleves som vold og trusler, kan variere blant de ansatte. For at kommunen skal få oversikt over omfanget av vold og trusler innenfor barnehage og skole er det viktig at man har en felles forståelse av hva som utgjør vold og trusler.

Kommunens overordnede retningslinje og beredskapsplanen for barnehage refererer til Arbeidstilsynets definisjoner begrepene om vold og trusler, mens beredskapsplanen for skole inneholder egne definisjoner. Definisjonen i skoleberedskapsplanen samsvarer ikke fullt ut med de to andre. For eksempel krever overordnet rutine og beredskapsplan for barnehage skadehensikt for å definere noe som vold, mens beredskapsplanen for skole definerer vold uavhengig av skadehensikt. Etter vår mening bør beredskapsplanenes definisjoner være i samsvar med overordnet rutine.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at en relativt stor andel av de ansatte enten er uenige i eller ikke vet om det er en felles forståelse av hva vold og trusler mot ansatte er på deres arbeidsplass. En noe større andel mener at det ikke er en felles forståelse av når det skal meldes avvik på disse hendelsene, eller de vet ikke.

I intervjuer opplever de fleste at det er en felles forståelse for vold og trusler på arbeidsplassen sin. Samtidig mener flere, særlig tillitsvalgte og verneombud, at listen for når noe vurderes som vold/trusler er for høy.

4.5. Rutiner for risikovurdering

Kommunen har en overordnet prosedyre «*Risiko- og sårbarhetsvurdering, ROS*». Formålet er å etablere en risikobasert internkontroll i kommunen for å forebygge uønskede hendelser, bidra til trygghet for medarbeidere og oversikt for ledelsen.

Det er beskrevet at kartleggingen og vurdering av risiko er en systematisk fremgangsmåte for å analysere hvor sannsynlig det er for at en hendelse oppstår, og graden av konsekvens hendelsen kan føre til. Ved kartlegging og vurdering av risiko bør avviksstatistikk være et av flere kunnskapsgrunnlag. Resultatet av risikovurderingen vil indikere om det er nødvendig å sette inn tiltak/oppfølging av tiltak for å redusere risiko for en hendelse. Iverksatte tiltak skal evalueres for å sikre ønsket effekt og måloppnåelse.

Videre er det beskrevet at kommunalsjefen vurderer hvilket organisasjonsnivå risikovurdering skal gjennomføres. Ifølge kommunes årshjul skal risikovurdering og utarbeidelse av tiltak gjøres i 1. tertial på fem temaer i alle kommunalområder. Et av disse temaene er HMS – Helse, miljø og sikkerhet. Løpende risikovurderinger gjøres etter behov, og når leder vurderer det som nødvendig. Alle risikovurderinger lagres i Websak.

Det er en generell mal for risiko- og sårbarhetsanalyse, og HMS – Helse, miljø og sikkerhet har vedlagt en egen mal og veileder. Malen «ROS HMS» beskriver hvordan en HMS-risikovurdering gjennomføres. I veilederen er det beskrevet hvordan risikovurderingene skal fylles ut, utfyllende beskrivelse av risiko og tiltak og sannsynlighets- og konsekvensgradering. Det skal beskrives risikoreduserende tiltak, oppfølging av hvert tiltak med hvem som er ansvarlig og frist, og vurdert risiko etter iverksatte tiltak. Rutine og mal for risikovurdering er tilgjengelig i Compilo og det arkiveres i Websak. Det er to kategorier i malen som er relevant for denne revisjonen, «vold og trusler mot ansatte» og «psykososialt».

I kategorien «vold og trusler mot ansatte» er Arbeidstilsynet definisjoner på begrepene om vold og trusler beskrevet. Det er beskrevet noen underkategorier om hva det gjerne meldes avvik på i Compilo, det er blant annet slag/skalling, biting, lugging/kloring/klyping og spark. Malen for risikoanalyse baserer seg på forskrift om utførelse av arbeid §23A-1:

- Arbeidets organisering og tilrettelegging
- Hvor, når og i hvilke situasjoner arbeidstaker kan bli utsatt for vold og trussel om vold
- Alenearbeid
- Arbeidstidens plassering og organisering
- Bemanning
- Kompetanse
- Utforming av arbeidslokalene og tekniske løsninger
- Effekten av iverksatte og planlagte forebyggende tiltak

Dette er også beskrevet og referert til denne listen i de to beredskapsplanene mot vold, trusler og uakseptabel adferd mot ansatte.

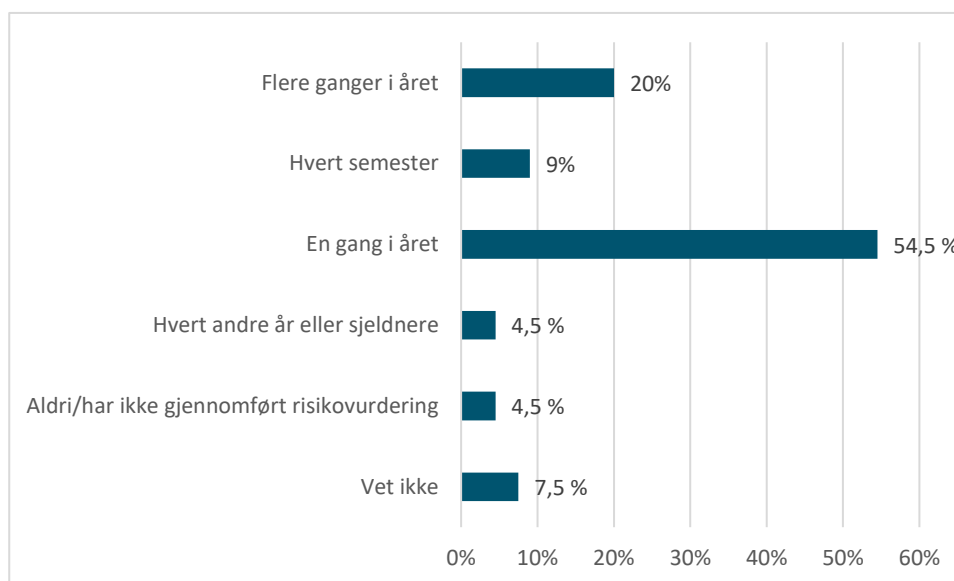
Under kategorien «psykososialt» er det et punkt om trusler/truende adferd fra innbygger/tjenestemottaker/elev/foresatt.

I rutinen «Oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold, trusler og/eller trakassering» står det at det er leders ansvar å forebygge at ansatte, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og trakassering. Hvert arbeidssted skal årlig, og oftere ved behov gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyse av fare for at ansatte kan bli utsatt for vold og trusler. Det er lenket til malen for «HMS ROS». Gjennomføringen av ROS skal gjøres i samarbeid mellom arbeidsgiver, verneombud og tillitsvalgt, og det er oppfordret til at dette gjøres i HMS -og kvalitetsutvalget⁵.

I beredskapsplanen for barnehagen står det at barnehagene skal utarbeide risikovurdering for vold og trusler, og at barnehagene kan identifisere og forebygge mulige situasjoner med vold og trusler gjennom grundige risikovurderinger.

I beredskapsplanen for skolen er det beskrevet at arbeidsgiver skal kartlegge forhold ved arbeidssituasjon som kan medføre at arbeidstaker blir utsatt for vold og trussel om vold.

I vår spørreundersøkelsen spurte vi rektorer/styrere, assisterende styrer/avdelingsleder/undervisningsinspektør og tillitsvalgt/verneombud om hvor ofte enheten gjennomfører systematisk skriftlig risikovurdering av risikoen for vold og trusler mot ansatte.



Figur 5 Hvor ofte gjennomfører enheten systematisk skriftlig risikovurdering (ROS) av risikoen for vold og trusler mot ansatte? N=66

Over 80 % svarer at de gjør dette minst årlig. Et fåtall tillitsvalgte og verneombud svarer at de ikke vet, eller at de aldri har gjennomført noen slik analyse.

Vi spurte rektor/styrere og assisterende styrer/avdelingsleder/undervisningsinspektør om de var enige eller uenige i om de har fått tilstrekkelig opplæring i å kartlegge risiko.

⁵ Også referert til som HMS-utvalget.

Jeg har fått tilstrekkelig opplæring i å...	Helt enig	Enig	Uenig	Helt uenig	Ikke aktuelt
Kartlegge risiko (ROS) for vold og trusler mot de ansatte jeg er leder for	22%	53%	19%	0%	6%

Tabell 5 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand? N=36

De fleste lederne oppgir å ha fått tilstrekkelig opplæring i å kartlegge risiko for vold og trusler mot ansatte. Nærmere 20% svarer at de er uenig og at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring.

4.5.1. Gjennomførte risikovurderinger

Vi spurte kommunen om dokumentasjon på gjennomførte ROS-analyser fra skoler og barnehager, og fikk oversendt ROS-analyser fra samtlige enheter. Det er HMS-utvalgene på de ulike enhetene som skal utarbeide/oppdagere ROS-analysene. Dokumentasjonen vi har fått fremlagt viser følgende om gjennomførte ROS-analyser for de ulike enhetene:

Skolene

Fem skoler reviderte sine ROS-analyser mellom januar og mars 2025. Fire av disse er utført av HMS-gruppa/utvalget, mens en er underskrevet med skolens administrasjon. Tre av skolene reviderte ROS-analysen i 1. tertial 2024, her varierer det hvem som utførte dette arbeidet. En skole reviderte ROS-analysen i 1. tertial 2023, og en analyse er ikke datert. Noen av ROS-analysene er tynne når det gjelder kategoriene «vold og trusler mot ansatt» og «psykososialt»⁶.

I tre av ROS-analysene er kategorien «vold og trusler mot ansatt» delt inn i lettere fysisk vold mot ansatte, middels grov vold mot ansatte og grov vold mot ansatte. Dette er gjort som tillegg til, eller som en erstatning for malen.

I intervju fikk vi opplyst at noen skoler gjør egne, hendelsesbaserte risikovurderinger før dager/perioder som er litt uvanlige, for eksempel uteskole, leirskole eller andre tilsetninger ved skolen, slik at de er bedre forberedt på eventuelle situasjoner som kan oppstå.

I intervju informerte en enhet at de inkluderte ansatte i arbeidet med ROS-analyser gjennom gruppearbeid. Alle hadde analysene tilgjengelige for de ansatte.

Barnehagene

Tre barnehager reviderte sine ROS-analyse i perioden februar-mars 2025. To barnehager reviderte analysen sist i 2024, en i 2023 og en har ikke oppgitt noe dato i sin analyse. Det er noen mangler i enkelte av analysene, blant annet er delen som gjelder «vold og trusler mot ansatt» ikke alltid fylt ut⁷.

⁶ Ros-analysene fra skolene ble oversendt 25. april 2025

⁷ Ros-analysene fra barnehagene ble oversendt 26. mars 2025.

Alle barnehagene vi intervjuet sa at HMS-utvalget reviderer ROS-analysen hvert år, men en enhet presiserte likevel at dersom det er tidspress, så gjorde styrer ROS-analysen. Alle barnehagene hadde ROS-analysene tilgjengelig for de ansatte.

Enkelte barnehager tar en ny runde på ROS, dersom det for eksempel skjer noe nasjonalt som gjør at ROSen bør revideres.

Flere barnehager lager egne ROS-analyser for ulike aktiviteter, som f.eks. turer.

4.6. Revisors vurdering av rutiner for risikovurderinger

For å forebygge vold/trusselsituasjoner oppstiller forskriften krav til risikovurdering. Kommunen har rutiner for systematisk gjennomføring av risikoanalyse, som skal gjennomføres årlig, hver 1. tertial. Vedlagt rutinene er mal og veileder.

I spørreundersøkelsen svarte over 80 % at de gjennomfører ROS-analyse årlig eller oftere. De ROS-analysene som vi har gjennomgått viser at flere enheter ikke har gjort dette i inneværende år. Noen av analysene vi har sett på er mangelfulle.

Enkelte enheter har utfyllt ekstra punkter i ROS-analysen om lettere fysisk vold mot ansatte, middels grov vold mot ansatte og grov vold mot ansatte. Dette er positivt.

4.7. Planer og tiltak for å redusere risikoforhold

Malen for «ROS HMS» inneholder hva som skal gjøres for å redusere risiko, hvem som har ansvar for dette og frist for oppfølging av tiltak. Videre inneholder den vurdert risiko etter iverksatte tiltak, merknad ved evaluering av tiltak, og at effekt av iverksatte tiltak årlig skal vurderes i forbindelse med revidering av ROS-analysen.

I «Oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold, trusler og/eller trakassering» er det beskrevet at forebyggende tiltak som kan hindre gjentakelse skal iverksettes etter en hendelse har inntruffet.

I beredskapsplanen for Hortenskolen er det et kapittel om forebygging av vold og trusler. Det er blant annet beskrevet at det utarbeides tiltaksplan på grunnlag av gjennomført risikovurdering på enkeltelever. Dette ble bekreftet i intervju i skolene. I beredskapsplanen er det i tillegg en liste over generelle forebyggende pedagogiske tiltak, som kontinuerlig tilsyn, veiledning og informasjon til personalet på fellesmøter om elever man skal være oppmerksomme på. Rutiner og informasjon til vikarer om tiltak/rutiner rundt enkeltelever, og at en voksen som kjenner elev fra før i begynnelsen deltar når nytt personal kommer inn.

Beredskapsplan for barnehagen har ikke et tilsvarende kapittel om forebygging, ei heller noen liste over generelle forebyggende pedagogiske tiltak. Planen henviser til at barnehagene skal gjennomføre risikovurdering, og at forebyggende tiltak basert på denne utarbeides og oppdateres

ved endringer av betydning. Videre viser den til barnehagens lokale beredskapsplaner som retningslinje for ansatte dersom det oppstår truende situasjoner.

I spørreundersøkelsen ba vi ansatte som svarte at de hadde vært utsatt for vold og/eller trusler i perioden 23/24 og 24/25 ta stilling til noen påstander:⁸

	Helt enig	Enig	Uenig	Helt uenig	*
På arbeidsplassen min evaluerer vi tiltak som er ment å forebygge mot vold og trusler mot ansatte	10%	35%	32%	8%	15%
Dersom jeg blir utsatt for en volds- eller trusselhendelse på jobb er jeg trygg på at arbeidsplassen lærer av hendelsen	12%	36%	21%	12%	19%

Tabell 6 Påstander: På arbeidsplassen min evaluerer vi tiltak som er ment å forebygge vold og trusler mot ansatte. Dersom jeg blir utsatt for en volds- eller trusselhendelse på jobb er jeg trygg på at arbeidsplassen lærer av hendelsen. *=Vet ikke. N=130

Av de som har opplevd vold og/eller trusler på arbeidsplassen er omtrent like mange enig, som uenig i at arbeidsplassen evaluerer tiltak som er ment å forebygge mot vold og trusler mot ansatte. En andel på 15 % vet ikke. Nærmere halvparten er enig i at arbeidsplassen lærer av en volds- eller trusselhendelse, men ca. 1/3 er uenig, og 19 % vet ikke.

Barneskolene vi intervjuet hadde alle tiltaksplaner rundt enkelte elever. Planen er utarbeidet for å sikre en helhetlig og god oppfølging av eleven gjennom skoleåret, og hindre uønskede situasjoner. Planen inneholder tiltak for inkludering, forebygge utførende atferd, evaluering og observasjon. Det er også punkter om en plan b, dersom en situasjon skulle oppstå.

En barneskole har sendt oss samhandlingsplan, som brukes som verktøy overfor utagerende elever. Planen er basert på grønn, gul og rød sone. Grønn sone omhandler normalfase, gul sone handler om irritasjon, frustrasjon, sinne og rød sone handler om aggresjon, vold og utagering. I planen beskrives elevens atferd, og hva det er lurt å gjøre og ikke gjøre, i de ulike sonene.

Vi spurte ledelsene om hvordan de jobber med å forebygge vold og trusler mot ansatte. På skolene ble særlig følgende tiltak nevnt:

- Kartlegging og informasjon om krevende elever
- Lage samhandlingsplaner rundt de mest krevende elevene
- Kjennskap og gode relasjon til elevene anses som viktig

⁸ Omfanget av vold og trusler er beskrevet i kapittel 2.

- Ledelse ved en skole opplyser at de har rutine for at fast ansatte vikarierer for hverandre, da de kjenner elevene og rutinene. Dette gir videre større forutsigbarhet for elevene.

I barnehage ble særlig følgende tiltak nevnt:

- KO-team (kartlegging av barn)
- Kartlegging av relasjoner og lage forebyggende planer
- Relasjon og kommunikasjon med barn og foresatte ble trukket frem som svært viktig i det forebyggende arbeidet

Vi spurte tillitsvalgte og verneombud ved skolene om de har vært med på planlegging og gjennomføring av tiltak for å forebygge vold og trusler mot ansatte:

- Forebygging gjennom vergekurs og arbeid med ROS-analyser
- Tillitsvalgte og verneombud ved en skole beskriver tett dialog mellom kontaktlærer og foresatte som et viktig forebyggende tiltak
- Ved en skole var det mange avvik på en elev, det førte til at de fikk veiledning og deretter ble avvikene borte
- Flere tillitsvalgte og verneombud opplyser at kompetanse om forebygging av vold og trusler alltid kan bli bedre
- Relasjon til elevene blir beskrevet som viktig. Det blir dermed beskrevet at det kan være utfordrende på større enheter
- En skole har opprettet en egen avdeling hvor elever som har ekstra utfordringer innenfor ordinær skole kan være ca. halvparten av skoletiden, med tettere oppfølging. Dette har ifølge tillitsvalgte og verneombud vært positivt og ført til at risikoen for vold og trusler har blitt mindre

I barnehage ble blant annet arbeid med ROS-analyser trukket frem som en viktig faktor i det forebyggende arbeidet. Diskusjoner i personalmøter, eller HMS-utvalget ble også trukket frem. Det kan også være situasjoner i spesielt barnehage hvor vold og trusler mot ansatte kan være fra utenforstående. Derfor ble det også fremmet at ansatte henvender seg til fremmede som kommer inn i barnehagen.

I intervjuene spurte vi om skolene og barnehagen hadde noen fysiske tiltak for å forebygge vold og trusler mot ansatte. På to skoler opplyste ledelsen at de har en alarm som de kan benytte, dersom situasjoner skulle oppstå. Denne kan benyttes dersom en ansatt skal i en situasjon hvor en vet at en elev kan utagere. En skole har en lapp liggende i klasserommene, som en elev i klassen skal gå og levere til resepsjonen dersom det trengs hjelp fra andre voksne. Skolenes fysiske utforming gjør det ulikt hvor enkelt det er å observere hendelser som oppstår. Barnehagene vi intervjuet opplyste at de ikke har noen særskilte fysiske tiltak for å forebygge vold og trusler, de la vekt på å skjerme de barna som trenger det, og viste også til mulighet for å låse dører, egne

personalområder og plassering i rommet når truende situasjoner oppstår/kan oppstå. I barnehagen er ansatte aldri alene på jobb.

4.8. Revisors vurdering av planer og tiltak for å redusere risikoforhold

Kommunen skal iverksette nødvendige tiltak som følge av ROS-vurderinger og sørge for at risiko for vold og trussel om vold så langt som mulig fjernes eller reduseres.

Våre undersøkelser viser at Horten kommune har ulike former for rutiner/tiltak/planer for å forebygge og redusere risiko for vold og trusler mot ansatte.

Beredskapsplanen for skolen inneholder flere punkter for hvordan man kan forebygge vold og trusler mot ansatte. Beredskapsplanen for barnehagen beskriver ikke like utdypende hvordan vold og trusler kan forebygges.

Gjennom intervjuene med ledelsene på de ulike enhetene kom det frem at særlig kartlegging av barn/elever og relasjon til barn/elever/foresatte er viktige forebyggende tiltak. Blant tillitsvalgte og verneombud ble særlig arbeid med ROS-analyser trukket frem som viktig i det forebyggende arbeidet.

Av vår spørreundersøkelse kom det frem at mange ansatte er uenige i/ ikke vet om arbeidsplassen evaluerer tiltak som er ment å forebygge vold og trusler mot ansatte eller om arbeidsplassen lærer av en volds- eller trusselhendelse. Dette kan skyldes at tiltakene mangler, eventuelt at de ikke er godt nok kommunisert ut mot de ansatte.

4.9. Opplæring og øvelse i forebygging og håndtering

I beredskapsplanen for barnehagene står det at alle ansatte skal ha grundig kjennskap til gjeldende prosedyrer for håndtering av vold og trusler. Prosedyrene skal gjennomgås på personalmøter. Opplæring i avviksregistrering i Compilo skal kontinuerlig vedlikeholdes for alle ansatte.

Videre står det i planen at opplæring bør omfatte kompetanseheving og faglig utvikling innen relevante temaer, som adferdshåndtering av barn og unge, kunnskap om ulike diagnoser og håndtering av vold og trusler fra pårørende og utenforstående. Det bør også legges til rette for tverrfaglig samarbeid i kommunen, slik at ansatte kan nytte av hverandres erfaringer. For å sikre at alle ansatte, inkludert vikarer, er godt forberedt på å håndtere vold og trusler, er det avgjørende at også vikarer som jobber i barnehagene får nødvendig opplæring og informasjon om beredskapsplanen, rutiner og håndtering.

Om håndtering av vold og trusler finnes råd ved truende eller aggressiv adferd, i voldssituasjoner og ved avvikende adferd. Det er også konkrete råd for samtaler som kan bli vanskelige.

I beredskapsplanen for skolen er det ikke beskrevet noe konkret om opplæring av ansatte.

I spørreundersøkelsen ga vi rektor/styrer, assisterende styrer/avdelingsleder/undervisningsinspektør en påstand om de har fått tilstrekkelig opplæring i å forebygge risiko for vold og trusler mot ansatte. 75 % svarte at de har fått dette, mens 19 % mente de ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring i forebygging av vold og trusler.

De øvrige ansatte (fagarbeider/assistent, tillitsvalgt/verneombud, vikar/midlertidig ansatt og pedagog) fikk påstander om opplæring i forebygging, håndtering, og hvordan situasjoner med vold og trusler meldes i kommunens avvikssystem:

	Ja	Nei	Vet ikke
Har du fått opplæring i å forebygge vold- og trusselsituasjoner?	52%	43%	5%
Har du fått opplæring i å håndtere vold- og trusselsituasjoner?	58%	38%	4%
Har du fått opplæring i hvordan situasjoner med vold eller trusler mot ansatte skal rapporteres i kommunens avvikssystem?	71%	25%	4%

Tabell 7 Påstander til ansatte om forebygging og opplæring innenfor vold og trusler. N=253

Omtrent like mange har svart at de har fått opplæring i å forebygge vold- og trusselsituasjoner, som de som svarer at de ikke har, eller ikke vet om de har fått slik opplæring. På 8-10 trinn oppgir et flertall at de ikke har fått opplæring i å forebygge og håndtere vold- og trusselsituasjoner.

Det er noen flere som svarer at de har fått opplæring i å håndtere volds- og trusselsituasjoner, enn de som svarer ikke har det, eller ikke vet om de har fått slik opplæring, men andelen som svarer nei eller vet ikke er relativt høy. Drøye 2/3 av de ansatte har fått opplæring i hvordan situasjoner med vold og trusler skal rapporteres i kommunens avvikssystem.

I intervju sa nesten alle ledelsene vi snakket med at det er regelmessig opplæring i avvikssystemet.

Av gjennomførte øvelser kom det frem i intervju at de fleste enhetene at de har hatt PLIVO øvelser, enten som skrivebordsøvelser eller fysisk. Flere av skolene opplyste at en ansatt nylig har gjennomført vergekurs. Denne ansatte skal brukes som en ressursperson til å lære opp øvrige ansatte i enheten.

Vi har fått informasjon om at det høsten 2024 var kurs for ledere i Horten kommune i regi av arbeidstilsynet. På kurset var blant annet lovverket, kartlegging og ROS-analyse tema.

4.10. Revisors vurdering av opplæring og øvelse i forebygging og håndtering

Beredskapsplanen for barnehagen har beskrivelse av opplæringstiltak for å forebygge og håndtere vold og trusler. Beredskapsplanen for skolen har i liten grad beskrivelse av opplæring.

Spørreundersøkelsen viser at de fleste ledere oppgir å ha fått tilstrekkelig opplæring i å kartlegge risiko for vold og trusler mot ansatte, og forebygge risiko for vold og trusler mot ansatte. Samtidig er omtrent 1/5 uenige i dette. Blant de ansatte svarte en stor andel at de ikke har, eller ikke vet om de har fått opplæring, både i å kartlegge risiko for vold og trusler og håndtere volds- og trusselsituasjoner. Dette tyder på at det er behov for kompetanseheving på dette feltet. Foruten vergekurs og PLIVO-øvelse synes det ikke å ha vært noen opplæringstiltak mot de ansatte i undersøkt periode.

4.11. Konklusjon

Kommunen har rutiner og tiltak for å sikre at ansatte i barnehage og skole beskyttes mot vold og trusler.

Som et ledd i internkontrollen er kommunens overordnede rutine og de to beredskapsplanene mot vold, trusler og uakseptabel adferd sentrale. Kommunen har fastsatt en oppgave- og ansvarsfordeling i arbeidet med vold og trusler, men innenfor skole er ikke ansvarsområdene fordelt nærmere, slik tilfellet er for barnehage. Kommunen har inntatt vold og trusler som et av fire fokusområder i Handlingsplan for HMS 2023-2025 i kommunalområdet kultur, oppvekst og familie.

Beredskapsplanen for skole har ikke samme definisjoner som kommunens overordnede rutine for og beredskapsplan for barnehage. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at en relativt stor andel av de ansatte enten er uenige i eller ikke vet om det er en felles forståelse av hva vold og trusler mot ansatte er på deres arbeidsplass. Dette tilsier behov for mer refleksjon rundt dette temaet.

Kommunen har ROS-rutiner. I spørreundersøkelsen svarte over 80 % at de gjennomfører ROS-analyse årlig eller oftere, som er i tråd med kommunens rutiner om at risikovurdering skal gjennomføres ved 1. tertial. Oversendte analyser viser at flere enheter ikke har gjort dette inneværende år, og noen av analysene er mangelfulle.

Horten kommune har ulike former for rutiner/tiltak/planer for å forebygge og redusere risiko for vold og trusler mot ansatte. I intervju kom det frem en rekke konkrete tiltak i dette arbeidet.

De fleste ledere mener at de har fått tilstrekkelig opplæring i å kartlegge risiko og forebygge vold og trusler mot ansatte. Blant de ansatte svarte en stor andel at de ikke har, eller ikke vet om de har fått opplæring, både i å kartlegge risiko for vold og trusler og håndtere volds- og trusselsituasjoner.

5. Problemstilling 3 - rutiner og tiltak for oppfølging av ansatte

Har Horten kommune rutiner og tiltak for å følge opp tilfeller av vold og trusler mot ansatte i barnehage og skole?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha dokumenterte rutiner og tiltak for å melde fra om vold/trusler, sikre at ansatte har fått informasjon om rutinene og at de er iverksatt
- Kommunen skal ha dokumenterte rutiner og tiltak for oppfølging av arbeidstakere som er utsatt for vold/trusler, sikre at rutinene er iverksatt og at de følges

5.1. Rutiner og tiltak for å melde fra

Horten kommune har en «varslingsplan ved uønskede hendelser og ulykker». Her er det beskrevet at avvikssystem skal brukes ved alle uønskede hendelser og nestenulykker, og enheten skal ha oversikt over ulykker som fører til personskader. Det er beskrevet hva man skal gjøre, hvem som skal varsles og hvordan det skal varsles dersom det oppstår en uønsket hendelse, mindre skade eller alvorlig skade.

I beredskapsplanen mot vold, trusler og uakseptabel adferd mot ansatte i Hortensbarnehagen, under håndtering av vold og trusler, er det punkt om meldingsrutiner og registrering av hendelse. Under meldingsrutiner står det at ansatte kontakter styrer med en gang om situasjonen tilsier det, eller informerer neste arbeidsdag. Hendelsen skal rapporteres i avvikssystemet, og det skal alltid vurderes om hendelsen skal politianmeldes. Under registrering av hendelse er det beskrevet at den/de som håndterte situasjonen melder hendelsen i Compilo, skriver ned hva som har skjedd, hvem som var til stede, og hvem som gjorde hva. I etterkant av hendelsen evalueres andre mulige tiltak eller forhåndsregler.

I beredskapsplanen mot vold, trusler og uakseptabel atferd mot ansatte i Hortenskolen er det beskrevet at alle tilfeller av vold og trusler skal meldes i avvikssystemet og tas opp i HMS-utvalget og at verneombudet informeres. Det er en rutine/sjekkliste for leder og ansatt. Her er det beskrevet at alle legemsbeskadigelser skal meldes som avvik. Vold, trusler om vold og legemsbeskadigelse og alvorlig grad av legemsfornærmelse vurderes politianmeldt, i samråd med fornærmede og leder.

I Compilo under ledelsesprosesser – helhetlig virksomhetsstyring – internkontroll og kvalitet er det tilgjengelig en rutine for «avvikshåndtering». Prosedyren skal sikre at avvik blir håndtert på en effektiv og hensiktsmessige metode. Avvik er beskrevet som praksis som ikke er i samsvar med lover, forskrifter eller egne styrende dokumenter og rutiner. Det står at opplevd avvik ut fra egen

faglig vurdering skal meldes. Avvik kan meldes på vegne av andre og/eller med bakgrunn i informasjon fra andre. Det er nærmeste leder som mottar og behandler innmeldte avvik.

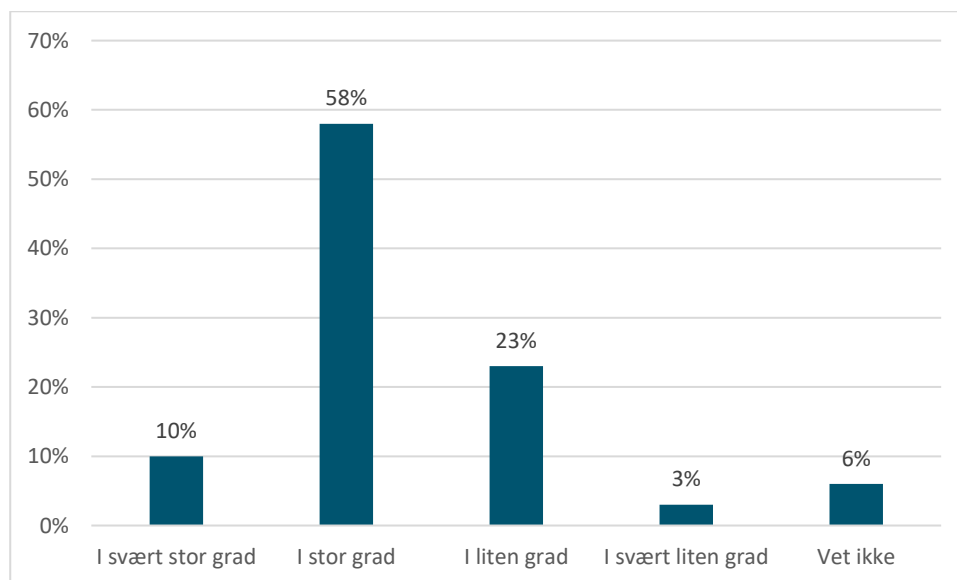
I avviksprosedyren er det beskrevet hvilke ansvarsområder og oppgaver ulike stillinger har innenfor avvikshåndtering. Ledere skal blant annet behandle og følge opp avvik fortløpende, gjennomgå avvikstendenser i HMS- og kvalitetsutvalg og ta det opp som tema i personalmøter/avdelingsmøter. Ansatte har ansvar for å reagere, melde avvik som grunnlag for forbedring, og rette avvik mot systemet og ikke person. Hovedverneombudet har innsyn i alle HMS-avvik, lokalt verneombud har innsyn i HMS-avvik på eget verneområde.

Videre er det beskrevet ulike prinsipper for avvikshåndtering. Avvik skal registreres og analyseres. Analyserte avvik skal resultere i korrigerende tiltak. Det skal månedlig rapporteres om avvik, og det skal være fokus på kontinuerlig forbedring, ved at avviksprosessen jevnlig gjennomgås for å identifisere forbedringsområder og implementere nødvendige endringer.

Flere informerer i intervjuene om at vold og trusler blir tatt opp som tema på personalmøter, da ofte i august. Noen enheter har temaet oftere på agendaen, og enkelte enheter har ikke systematisk gjennomgang av temaet vold og trusler.

I spørreundersøkelsen spurte vi alle ansatte om de kjenner til kommunens rutiner om vold og trusler. 76 % svarte at de kjenner til dem, mens 24 % svarte at de ikke gjør det.

De som svarte at de kjenner til rutinene fikk videre spørsmål om de opplever at rutinene er hensiktsmessige og dekkende på arbeidsplassen. Svarene vi mottok fremgår av figuren under.



Figur 6 Mener du at kommunens rutiner for vold og trusler er hensiktsmessige og dekkende på arbeidsplassen din? N=217

Vi ser at de fleste som kjenner til kommunens rutiner om vold og trusler mener disse er hensiktsmessige og dekkende på arbeidsplassen. Omtrent ¼ mener rutinene i mindre grad er det. Ansatte på skole er noe mindre tilfreds med rutinene, enn ansatte i barnehage.

På skolene og i barnehagene vi intervjuet informerte de fleste ledelsene om at det er opplæring i å melde avvik hvert år. Enkelte enheter informerer om at de har opplæring i starten på hvert semester. Verneombudet blir av flere nevnt som en ressursperson som er tilgjengelig for å bistå med både opplæring og å melde inn avvik.

Ansatte som huket av for at deres stilling/rolle er fagarbeider/assistent, tillitsvalgt/verneombud, vikar/midlertidig ansatt og pedagog fikk noen påstander rundt avvik og kjennskap til hvem de skal melde fra til om situasjoner med vold og trusler. Svarene vi fikk følger av tabellen under.

	Helt enig	Enig	Uenig	Helt uenig
Jeg er kjent med hvem jeg skal melde fra til dersom jeg eller en kollega blir utsatt for vold eller trusler	45%	45%	9%	1%
Jeg er kjent med hvilke situasjoner med vold eller trusler jeg skal skrive avvik på	28%	45%	25%	2%
Jeg melder avvik dersom et barn/ en elev kommer med trusler mot meg	29,5%	38%	29,5%	3%
Jeg melder avvik dersom et barn/ en elev er voldelig mot meg	44%	40%	14%	2%

Tabell 8 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? N=253

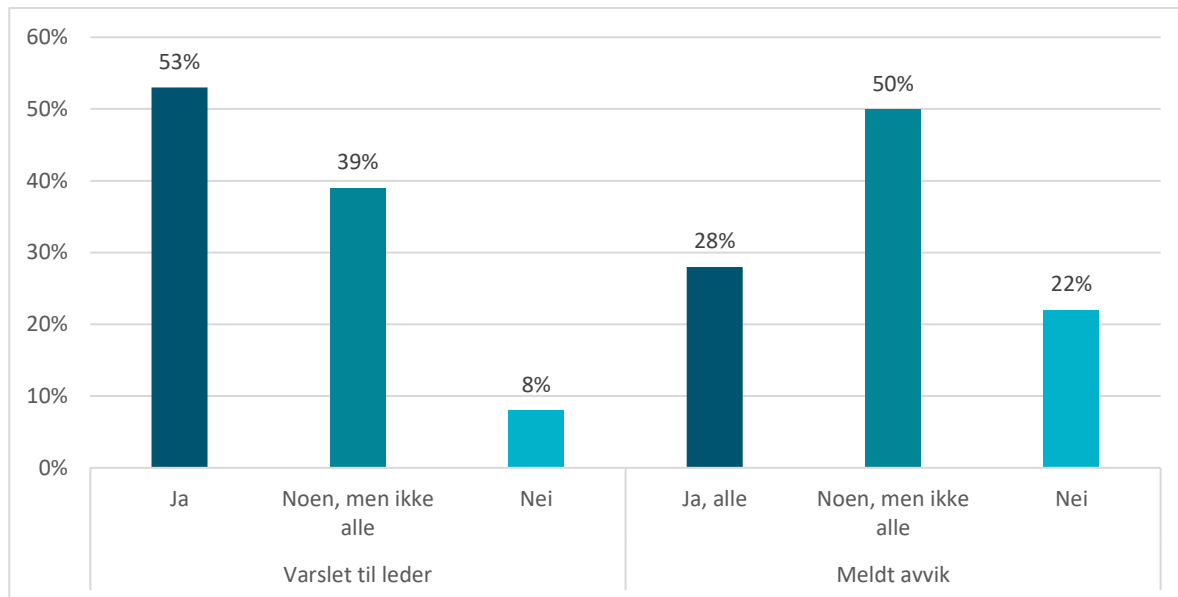
I tabellen ser vi at 90 % av de som har svart på undersøkelsen, innenfor ovenfor nevnte stillingsgrupper, er enige i at de vet hvem de skal melde fra til dersom de blir utsatt for vold og trusler. Et stort flertall er også enig i at de vet hvilke situasjoner med vold og trusler det skal meldes avvik på, samtidig er 27 % uenig i dette. Av vikarer og midlertidig ansatte svarer 66 % (13 stykker) at de er uenig i dette.

Nærmere 70 % svarer at de melder avvik på trusler, mens ca. 1/3 svarer at de er uenig i dette. Dersom et barn/en elev er voldelig er 84% enige i at de melder avvik, mens 16 % er uenige i det. 30 % av de ansatte fra barnehage er uenige i at de melder avvik om et barn er voldelig.

Vi spurte de som svarte at de hadde opplevd hendelser med vold og trusler fra barn og unge på jobb i perioden 23/24 og 24/25⁹ om de meldte hendelsen, eventuelt hendelsene, inn i kommunes avvikssystem. I henhold til kommunens rutiner skal det også varsles til leder dersom ansatte blir

⁹ Omfanget av vold og trusler mot ansatte er beskrevet i kapittel 2.

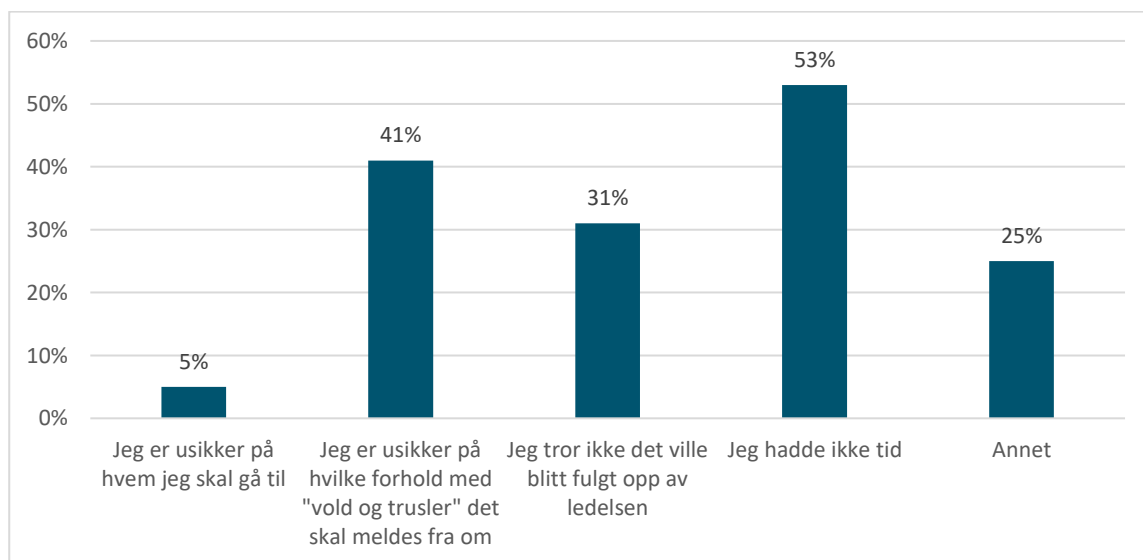
utsatt for vold og trusler. Vi spurte derfor også om ansatte som har blitt utsatt for vold og trusler varslet til leder.



Figur 7 Ble det varslet til leder om situasjonen(e) med vold/trusler? Meldte du hendelsen(e) inn som et avvik i kommunens avvikssystem? N=130

Her ser vi at ansatte som har blitt utsatt for vold og trusler oftere varsler om situasjonen til leder, enn å melde det inn som avvik i kommunens avvikssystem. Det er kun 28 % som svarer at de har meldt inn alle hendelser som et avvik. Over 70 % svarer at de ikke har meldt inn hendelsen eller hendelsene, eller at de bare har meldt inn noen hendelser som avvik i kommunens avvikssystem.

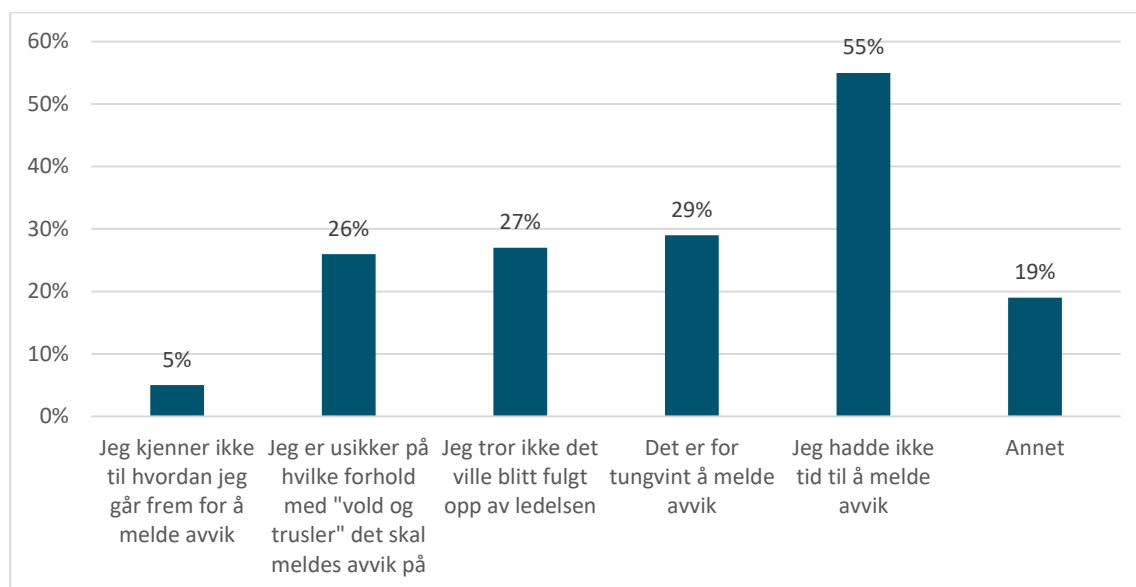
De som svarte at de meldte noen hendelser, men ikke alle til leder, og de som svarte at de ikke meldte inn noen hendelser til leder, fikk spørsmål om hvorfor de ikke meldte fra til leder.



Figur 8 Hvorfor ble det ikke meldt ifra til leder? (Flere avkryssninger mulig) N=61

Figuren over viser at blant ansatte som svarte at de ikke meldte fra til leder om situasjoner med vold og trusler, eller bare har gjort det noen ganger, er svaralternativet at dette skyldtes at de ansatte ikke hadde tid det som flest svarer. Relativt mange svarer også at de er usikre på hvilke forhold med vold og trusler det skal meldes fra om og at de ikke tror at det ville blitt fulgt opp. Under «Annet» var det enkelte som kommenterte at de ikke anså hendelsen som alvorlig, at det ikke blir gjort noe med avvik uansett og at slike hendelser forventes som en del av jobben.

De som svarte at de meldte noen hendelser, men ikke alle i avvikssystemet, og de som svarte at de ikke meldte inn noen hendelser i avvikssystemet, fikk spørsmål om hvorfor de ikke meldte fra i avvikssystemet:



Figur 9 Hvorfor ble det ikke skrevet avvik? (Flere avkryssninger mulig). N=94

Figuren over viser at det svaralternativer flest krysset av for er at de ikke har hatt tid til å melde avvik. Deretter følger at de ansatte er usikre på hvilke forhold med «vold og trusler» det skal meldes avvik på, at det er for tungvint å melde avvik og at de ikke tror det ville blitt fulgt opp av ledelsen. Under «Annet» ble det kommentert at det ikke var tid, at andre meldte avviket, og at det var mer fokus på å iverksette tiltak eller at tiltak var iverksatt enn at avvik skulle meldes.

Flere ledelser, både i barnehage og skole, sier at situasjoner med vold og trusler ofte fanges opp ved at ansatte forteller om hendelsen enten i etterkant, eller der og da. Det kan være i form av muntlige avvik, som ledelsen ber ansatte skriftliggjøre i kommunens avvikssystem. De påpekte at det er såpass små forhold både i skole og barnehage at de enten står tett på situasjoner som oppstår eller raskt får høre om dem.

5.2. Revisors vurdering av rutiner og tiltak for å melde ifra

Kommunen har skriftlige rutiner for å melde fra om vold/trusler, særlig i form av «varslingsplan ved uønskede hendelser og ulykker» og de to beredskapsplanene i barnehage og skole.

Beredskapsplanene beskriver ansvarsfordeling av oppgaver, og nærmere hva ansatte og ledere skal foreta seg ved denne typen hendelser.

Spørreundersøkelsen viser at et flertall av ansatte kjenner til kommunens rutiner om vold og trusler, men ca 1/4 av de ansatte oppgir å ikke kjenne til rutinene. Av de som kjenner til rutinen opplever ca 1/4 rutinene som lite hensiktsmessige.

Spørreundersøkelsen viser også at det er en betydelig andel av de ansatte som ikke har varslet leder eller meldt avvik når de har vært utsatt for en volds- eller trusselhendelse på jobb, slik kommunes rutine legger opp til. Mange av de som har svart at de ikke har gjort det, begrunner det med at de ikke har hatt tid, og flere mener det er tungvint. Det er også flere som svarer at de er usikre på hvilke forhold med vold og trusler det skal meldes avvik om, eller varsles til leder om.

At flere ansatte oppgir å ha blitt utsatt for vold/trusler, men ikke har meldt hendelsen eller bare meldt inn noen hendelser i kommunens avvikssystem, tilsier at det er underrapportering om avvik av vold og trusler.

5.3. Rutiner og tiltak for oppfølging av arbeidstakere

Vold og trusler i arbeidet kan få alvorlige konsekvenser for enkeltindivid og for arbeidsmiljøet. Det gjelder både risikoen for vold og faktiske trusler og vold. I tillegg til fysisk skade opplever mange psykiske plager etter volds- eller trusselhendelser. Frykten for å bli utsatt for vold og trusler kan også være en belastning i seg selv. Det må derfor fokuseres på både forebygging av vold og trusler, håndtering av faktiske hendelser og på oppfølging etter vold- og trusselsituasjoner¹⁰.

Horten kommunen har en overordnet retningslinje, «Oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold, trusler og/eller trakassering», som gjelder for alle kommunalområdene. Rutinen er tilgjengelig i Compilo, og ble sist revidert 26. februar 2025. Retningslinjen inneholder i hovedsak beskrivelse av oppfølging/ivaretagelse av ansatte som har vært utsatt for vold og trusler, og har fire underpunkter:

- Umiddelbart etter hendelsen
- Når en hendelse har inntruffet
- Dersom hendelsen har ført til en skade
- Politianmeldelse

Umiddelbart etter hendelsen skal ansatt ta kontakt med nærmeste leder, og informere om hendelsen. Leders ansvar er å avklare hva som har skjedd, alvorlighetsgrad, om lege eller bedriftshelsetjeneste bør kontaktes, om det er andre berørte parter, og om andre skal ivareta den ansattes oppgaver ut dagen. Videre skal leder umiddelbart snakke med den ansatte om hendelsen. Uønskede hendelser er av forskjellig art og alvorlighetsgrad, og den ansattes individuelle behov og ønsker påvirker framgangsmåte for ivaretagelse av den ansatte.

¹⁰ [Arbeidstilsynet.no](https://arbeidstilsynet.no), Vold og trusler på arbeidsplassen

Når en hendelse har inntruffet skal ansatt skrive avvik i kvalitetssystemet Compilo. Hendelsen skal tas opp i lokalt HMS- og kvalitetsutvalg snarest mulig, og gjerne med den skadelidte til stede. Dersom det er aktuelt tar leder og/eller ansatt oppfølgingssamtaler med den som har forvoldt skaden. Det skal iverksettes forebyggende tiltak for å hindre gjentakelse.

Dersom hendelsen har ført til en skade må ansatt oppsøke lege så raskt som mulig. Bedriftshelsetjenesten skal kobles på i oppfølging av hendelser som har ført til fysiske skader. Videre skal skademeldingsskjema til NAV (evt. forsikringsselskap og Arbeidstilsynet) skrives, sendes og skannes i den enkeltes personalmappe. Den ansatte skal få oversikt over private og fagforeningens forsikringsordninger, bistand fra fagforening, kvitteringer og utgifter i forbindelse med skade mm.

Vurderingen av om forholdet skal *politianmeldes* skal gjøres av ansatt og leder. I denne vurderingen er det ulike hensyn som må belyses, som intensjonen bak handlingen, skadevolders grad av impulskontroll osv. Alle legemsbeskadigelser skal i hovedsak politianmeldes. Det er kommunedirektør som eventuelt politianmelder. Ansatt skal i den forbindelse utarbeide et notat som beskriver hendelsen. Leder oppretter sak i Websak+ hvor notatet lagres.

Vedlagt retningslinjen ligger Hjelpeverktøy til leder i oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold, trusler og/eller trakassering, opprettet 26. februar 2025. Her beskrives fremgangsmåte for ivaretagelse av ansatte nærmere.

Hjelpeverktøyet beskriver hvordan «defusing» og «debrief» skal gjennomføres. «Defusing» skal skje rett etter en potensiell traumatisk hendelse og innebærer gjennomgang av hva som skjedde. Deretter gjennomføres debrief etter ca. 24 timer. Hensikten er å forebygge psykiske belastningsskader etter påkjenninger, øke gruppemedlemmers evne til å hjelpe hverandre og kunne forstå og akseptere det som har hendt. Det beskrives hvordan samtalen skal bli lagt opp og grunnleggende spørsmål som skal stilles. Det er også lenket videre til flere ressurser for hvordan man skal ivareta ansatte som er utsatt for vold og trusler, som Arbeidstilsynet, STAMI, RVTS og en guide fra helsedirektoratet.

I beredskapsplanen for Hortensbarnehagen er det et eget punkt om oppfølging. Her går det frem at konsekvensene av å oppleve vold og trusler kan være alvorlige. Styrer må sørge for en arbeidskultur der vold og trusler ikke aksepteres, og sikre at rutiner for rapportering og registrering av hendelser i barnehagens avvikssystem følges. Det er en liste med tiltak for oppfølging som skal sikre at den ansatte blir ivaretatt. Listen inneholder blant annet intern debriefing og at leder kan informere bedriftshelsetjenesten, sørge for yrkesskademelding, og hjelpe involverte med å kontakte pårørende. Det er også beskrevet om rettigheter ved yrkesskade og yrkessykdom.

I beredskapsplanen for Hortenskolen er det en instruks om uønskede hendelser. Her fremgår hva ansatte bør gjøre både når ulike situasjoner pågår og i etterkant. Den ansatte skal tas ut av situasjonen å få intern støtte samme dag, gjerne gjennom en støttesamtale med ledelse. Ved

større fysisk skade eller stor emosjonell belastning skal ansatte få time hos bedriftshelsetjenesten samme, eller påfølgende dag.

Alvorlige hendelser skal tas opp i HMS-utvalget snarest mulig, hvor den ansatte kan delta. Videre skal det informeres om hendelsen til relevante personer rundt eleven som forårsaket hendelsen. Dersom det har vært en situasjon hvor ansatt har vært tvungen til å bruke makt eller tvang mot en elev for å beskytte seg selv, eleven eller andre, skal den ansatte møte med ledelsen og fylle ut skjemaet «Melding om grensesetting ved uønsket atferd/hendelse». Skjemaet sendes til foresatte og legges i elevmappen. Om vurdering av politianmeldelse står det at det tas opp med kommunedirektør og kommunalsjef. Det er videre beskrevet om rettigheter ved yrkesskade og yrkessykdom.

Alle vi intervjuet av ledere, tillitsvalgte og verneombud opplyste at de var kjent med de ovenfornevnte rutineene. De hadde stort sett bare erfaring fra mindre episoder, men at de ville brukt rutineene i større grad om det ble aktuelt. Flere påpeker viktigheten av å ivareta ansatte etter hendelser som dette, uavhengig av alvorlighetsgrad, og enkelte har alltid debrief etter situasjoner med vold/trusler. En skole hadde utarbeidet en intern rutine for oppfølging av ansatte, en «tiltakstrapp» bygget på kommunens rutine.

I spørreundersøkelsen spurte vi rektor/styrer og assisterende styrer/avdelingsleder/undervisningsinspektør om de har fått tilstrekkelig opplæring i å ivareta og følge opp ansatte som har vært utsatt for vold og trusler. 69 % svarte at de hadde fått tilstrekkelig opplæring, mens 28 % opplevde at de ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring.

Erfaringer med oppfølging

Ansatte som svarte at de var utsatt for vold og/eller trusler fra barn/elever på jobb i 23/24 eller 24/25, fikk flere spørsmål om deres opplevelser og erfaring vedrørende oppfølging etter hendelsene¹¹.

Vi spurte først denne gruppen ansatte om de var kjent med hvorvidt deres arbeidsplass har et system for å følge opp ansatte dersom de har vært utsatt for vold/trusler. 44 % svarte at deres arbeidsplass hadde dette, 26 % svarte at deres arbeidsplass ikke hadde det, mens 30 % ikke viste. Av ansatte i barnehage oppga halvparten at de ikke vet om arbeidsplassen har dette. Av ansatte i skole oppga omtrent ¼ at de ikke vet.

Vi spurte den samme gruppen ansatte hvordan de opplevde oppfølgingen i etterkant av hendelsen med vold og trusler. Svarene fremgår av tabellen under.

¹¹ Omfanget av vold og trusler er beskrevet i kapittel 2.

Jeg fikk god oppfølging	Jeg fikk oppfølging, men opplevde at den ikke var tilstrekkelig	Jeg fikk ikke oppfølging, selv om jeg hadde behov for det	Jeg fikk tilbud om oppfølging, men hadde ikke behov for det	Jeg husker ikke
23%	20%	22%	12%	23%

Tabell 9 Hvordan opplevde du oppfølgingen av deg som ansatt i etterkant av hendelsen(e) med vold/trusler? N=130

Nærmere ¼ av de ansatte mener at de fikk god oppfølging. Drøye 40 % svarer at de fikk oppfølging, men ikke opplevde den tilstrekkelig eller at de ikke fikk oppfølging selv om de hadde behov for det. Blant dem som svarte at de fikk god oppfølging jobber flest på 5. til 7. trinn (ca. 1/3 av respondentene). Blant dem som svarte at de ikke fikk oppfølging selv om de hadde behov for det, jobber flest på 1. til 4. trinn (ca. 1/3 av respondentene). Over 1/3 av de ansatte i barnehage svarer at de ikke husker.

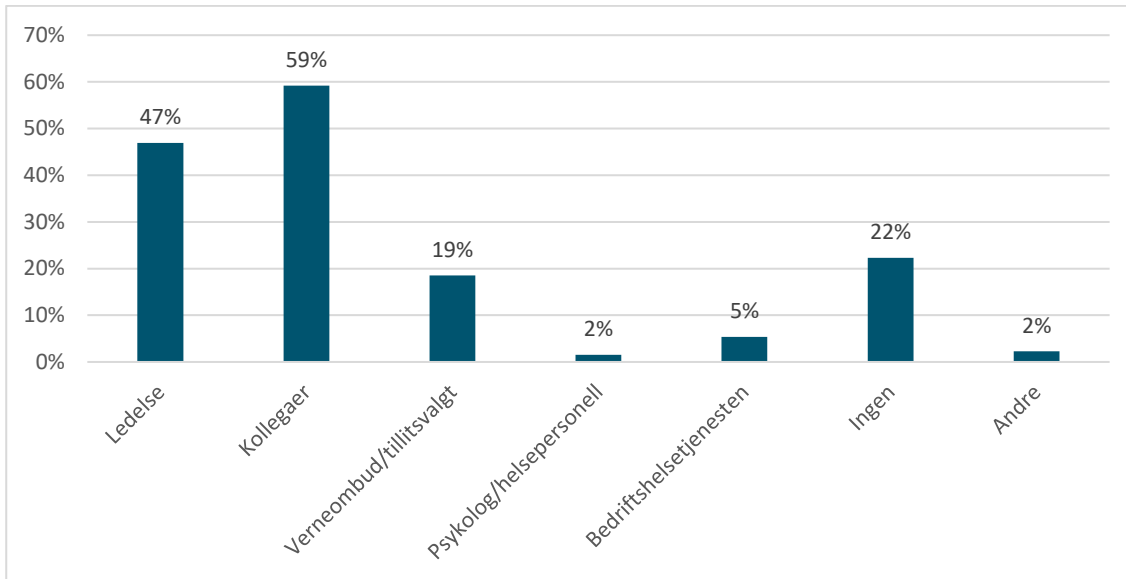
Vi spurte videre hvilke tilbud om oppfølging de ansatte benyttet seg av, og hva de fikk tilbud om, men ikke benyttet seg av.

	Tilbud benyttet	Fikk tilbud, men ikke benyttet	Antall
Defusing (støttesamtale) innen 24 timer	61%	39%	36
Debrief med leder etter ca. 24 timer	65%	35%	40
Debrief med kollega etter ca. 24 timer	81%	19%	48
Samtale med leder på senere tidspunkt	74%	28%	57
Samtale med kollega på senere tidspunkt	79%	23%	61
Oppfølging fra bedriftshelsetjenesten	55%	50%	20
Behandling hos lege/legevakt	35%	65%	17
Annet	28%	79%	18

Tabell 10 Hvilke oppfølgingstilbud fikk tilbud om? (Flere avkryssninger mulig).

Det fremgår av tabellen at de fleste svarte at de fikk tilbud om, og benyttet seg av debrief med kollega etter ca. 24 timer, og samtale med kollega eller leder på et senere tidspunkt.

Videre spurte vi om hvem som fulgte opp de ansatte etter hendelsen(e).

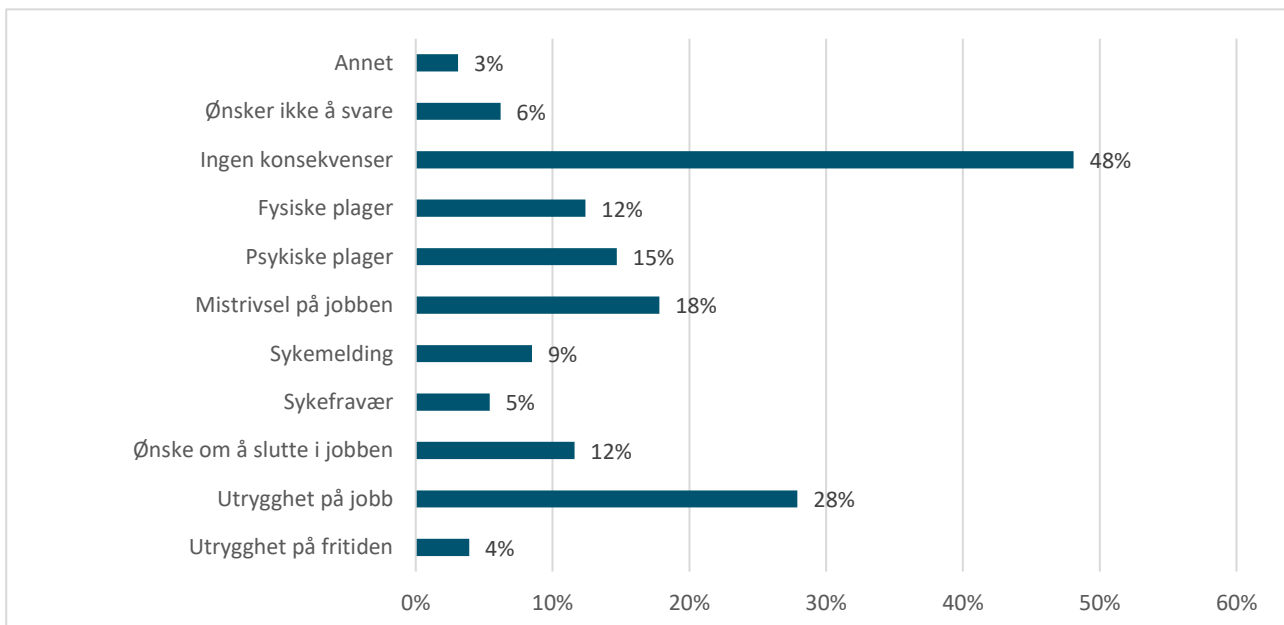


Figur 10 Hvem fulgte deg opp etter hendelsen(e)? (Flere avkryssninger mulig) N=130

Det fremgår av tabellen at alternativet med flest avkryssninger er oppfølging av kolleger og deretter av ledelse.

I intervjuene vi gjennomførte med tillitsvalgte og verneombud varierte det litt om disse var involvert i debrief, men alle ga uttrykk for at de ansatte kunne ønske det, og at de i så fall var til stede.

Vi spurte også om hendelsen(e) de ansatte har vært utsatt for har fått til personlige konsekvenser, og eventuelt hvilke:

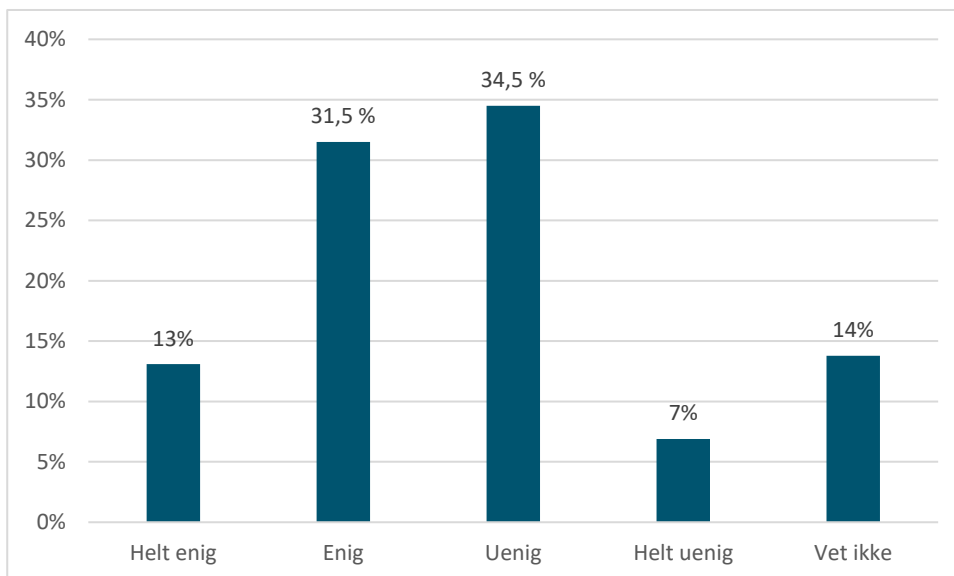


Figur 11 Hvilke konsekvenser har hendelsen(e) hatt for deg personlig? (Flere avkryssninger mulig) N=129

Omtrent halvparten svarer at hendelsene ikke har hatt noen konsekvenser, mens nærmere 1/3 har opplevd utrygghet på jobb etter hendelsen. 12 % av ansatte i barnehage oppgir at hendelsen har ført til utrygghet på jobb, men omtrent 1/3 svarer det samme på skole. Under «Annet» er det

kommentert at en ikke føler seg direkte utrygg, men at det er usikkerhet rundt når neste episode inntreffer.

Videre ga vi en påstand til ansatte som svarte at de har vært utsatt for vold og trusler 23/24 eller 24/25 om de er trygge på at avvik om en volds- eller trusselhendelse følges opp på en hensiktsmessig måte:



Figur 12 Når jeg melder avvik om en volds- eller trusselhendelse er jeg trygg på at avviket følges opp på en hensiktsmessig måte. N=130

Nærmere 45 % av de ansatte som svarer at de har vært utsatt for vold og trusler i 23/24 og/eller 24/25 er enige i denne påstanden, mens drøye 40 % er uenige. På skole er flertallet uenige i at de er trygge på at avvik om volds- eller trusselhendelse følges opp på en hensiktsmessig måte, mens flertallet i barnehage er enig i påstanden. Andelen som svarer «vet ikke» er relativt høy.

5.4. Revisors vurdering av rutiner og tiltak for oppfølging av ansatte

Kommunen har dokumenterte rutiner for oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold og trusler, inkludert et vedlegg med hjelpeverktøy for ledere som skal følge opp og ivareta ansatte. I tillegg beskrives oppfølging av denne type hendelser i de to beredskapsplanene.

Alle vi intervjuet blant ledelse, tillitsvalgte og verneombud var kjent med rutinene.

Blant de ansatte svarte 44 % at de var kjent med arbeidsplassens system for oppfølging etter vold/trusler, mens 26 % svarte at arbeidsplassen ikke hadde noe slikt system og 30 % vet ikke.

Over 40 % av ansatte som har vært utsatt for volds- eller trusselsituasjoner på jobb oppgir at de ikke fikk oppfølging etter hendelsen, selv om de hadde behov for det, eller at de fikk oppfølging, men at de ikke opplevde at oppfølgingen var tilstrekkelig. Dette tyder på at kommunen ikke har lyktes i sin oppfølging av disse ansatte. Også med tanke på de konsekvensene de ansatte oppgir at hendelsene får, er det viktig at arbeidsgiver følger opp de ansatte. 28 % av rektor/styrer og

assisterende styrer/avdelingsleder/undervisningsinspektør ga i spørreundersøkelsen uttrykk for at de ønsker mer opplæring på dette området.

Selv om nesten halvparten av de ansatte som har vært utsatt for vold/trusler er trygge på at avviket som blir meldt om vold og trusler følges opp på en hensiktsmessig måte, så er over 40 % uenige i dette. Det tyder på at kommunen fortsatt bør prioritere oppfølgingen av avvik på dette området.

5.5. Konklusjon

Kommunen har rutiner og tiltak for å melde ifra om vold og trusler, og oppfølging av arbeidstakere som har vært utsatt for vold og/eller trusler. Samtidig viser våre funn fra spørreundersøkelsen at rutinene ikke følges i tilstrekkelig grad.

Spørreundersøkelsen viser at et flertall kjenner til kommunens rutiner om vold og trusler, men ca ¼ kjenner ikke til dem.

En betydelig andel av de ansatte har hverken varslet leder eller meldt avvik når de har vært utsatt for en volds- eller trusselhendelse på jobb.

Omtrent 40% av ansatte som har vært utsatt for vold og/eller trusler oppgir at de har fått oppfølging, men ikke opplevde den tilstrekkelig, eller at de ikke har fått oppfølging selv om de hadde behov for det.

6. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- iverksette tiltak for å sikre felles forståelse av hva som utgjør vold og trusler i barnehage og skole, herunder ha like definisjoner av vold og trusler i rutinene på området
- iverksette tiltak for å sikre at det meldes avvik på vold og trusler
- sikre at det årlig gjennomføres risikovurderinger i alle skoler og barnehager
- sikre nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner
- sørge for at alle som har vært utsatt for vold eller trusler får nødvendig oppfølging

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- Forskrift 12 juni 2011 nr. 1357 om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid)
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Elektroniske kilder

Arbeidstilsynet, Vold og trusler på arbeidsplassen, nettside, udatert,

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

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



HORTEN
KOMMUNE

Kommunedirektør

Vestfold Og Telemark Revisjon Iks
Postboks 311
3701 Skien

Dato: 06.08.2025

Saksbehandler:
Finn-Øyvind Langfjell, tlf:

Vår ref.:
25/46877/ 25/2292

Deres ref.:

Kommunedirektørens uttalelse

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Horten kommune i sak 28/24. Bakgrunnen for bestillingen er plan for forvaltningsrevisjon. Revisjonen startet opp februar 2025.

Kommunedirektøren takker for anbefalingene fra revisjonen som gir viktige innspill i den systematiske forbedringen av arbeidet med forebygging av vold og trusler mot ansatte i Horten kommune. Denne rapporten har tatt utgangspunkt i vold og trusler rettet mot ansatte i barnehage og skole, men kommunedirektøren vurderer at anbefalingene kan være gjeldende for hele kommunen.

Horten kommune arbeider kontinuerlig med læring og forbedring etter hendelser, og spesielt hendelser som omhandler vold og trusler mot ansatte. Kommunedirektøren har dette fast på agendaen i sitt utvidede ledermøte og kommunes arbeidsmiljøutvalg, hvor både hovedverneombud og hovedtillitsvalgte er til stede. Rapporten og anbefalingene vil gjennomgås i begge disse møtene, og kommunedirektøren vil be kommunalsjefene følge opp videre i eget kommunalområde.

Anbefaling	Tiltak	Ansvar	Tid
Iverksette tiltak for å sikre felles forståelse av hva som utgjør vold og trusler i barnehage og skole, herunder ha like definisjoner av vold og trusler i rutinene på området.	Årlig gjennomgang med virksomhetslederne på plan og håndtering av ulike situasjoner som kan oppstå. Beredskapsplan for barnehage og skole revideres og det sikres at definisjoner i planverket henger sammen med definisjon av begreper i den overordnede rutinen «oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold, trusler og/eller trakassering».	Barnehagesjef og skolesjef	Juni 2026
Iverksette tiltak for å sikre at det meldes avvik på vold og trusler.	Årlig gjennomgang av rutinen for avvikshåndtering i virksomhetsledermøte i oppvekst.	Kommunalsjef, barnehagesjef og skolesjef	Juni 2026

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

	Opplæring av ledere og ansatte på avvismelding, samt informasjon om hvordan avvik håndteres og følges opp av ledelsen.		
Sikre at det årlig gjennomføres risikovurderinger i alle skoler og barnehager.	Workshop for å sikre felles forståelse og trene på utfylling av Ros analyser.	Barnehagesjef og skolesjef	Mars 2026
Sikre nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner.	Tilby vergekurs til virksomheter som har behov. Workshop med personalet med caser på hvordan man håndterer ulike vold og trusselsituasjoner mot ansatte.	Barnehagesjef og skolesjef	Kontinuerlig
Sørge for at alle som har vært utsatt for vold eller trusler får nødvendig oppfølging.	Årlig gjennomgang av rutinen «oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold, trusler og/eller trakassering» Sikre at ansatte følges opp i henhold til rutinen.	Styrer og rektor i den enkelte virksomhet	Juni 2026

Med hilsen

Finn-Øyvind Langfjell
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Har Horten kommune rutiner og tiltak for å sikre at ansatte i barnehage og skole beskyttes mot vold og trusler?

Har Horten kommune rutiner og tiltak for å følge opp tilfeller av vold og trusler mot ansatte i barnehage og skole?

Arbeidstilsynet har yrker innen barnehage og undervisning på listen over de yrkene som er mest utsatt for vold og trusler¹².

Det følger av kommuneloven § 25-1 at kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Ved internkontroll etter § 25-1 skal kommunedirektøren

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

Et av formålene i arbeidsmiljøloven er å sikre et arbeidsmiljø «som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger». Jf. arbeidsmiljøloven § 1-1. Av lovens § 1-2 følger det at loven gjelder for alle virksomheter som sysselsetter arbeidstakere.

Arbeidsmiljøloven kap. 4 oppstiller nærmere krav til arbeidsmiljøet. Det følger av lovens § 4-1 at arbeidsmiljøet skal være «fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet.»

Arbeidsmiljøloven § 4-3 setter krav til det psykososiale arbeidsmiljøet. Av denne bestemmelsen følger bl.a. at arbeidstaker så langt det er mulig skal beskyttes mot vold og trusler.

Forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) krever systematisk gjennomføring av tiltak for å fremme forbedringsarbeid i virksomhetene innenfor bl.a. arbeidsmiljø, jf. forskriften § 1.

¹² [Arbeidstilsynet.no](https://arbeidstilsynet.no), Vold og trusler på arbeidsplassen

Arbeidsmiljøloven § 2-3 setter krav til arbeidstakers medvirkningsplikt. Arbeidstaker skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. For å skape et godt arbeidsmiljø skriver Arbeidstilsynet at det kreves felles møtearenaer og samarbeid blant ledere, arbeidstakere, verneombud og tillitsvalgte i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Manglende medvirkning fra arbeidstakerne som vet «hvor skoen trykker» kan føre til at risikoforhold som er kjent for arbeidstakerne, ikke blir kjent for arbeidsgiver. Det kan videre føre til at det ikke blir iverksatt nødvendige og riktige tiltak for å forebygge vold og trusler. Arbeidstakere skal medvirke i kartleggingen, risikovurderingen, utformingen og gjennomføringen av tiltak mot vold og trusler. Verneombud har en sentral rolle i arbeidet for et forsvarlig arbeidsmiljø, som er nedfelt i arbeidsmiljøloven. Arbeidsgiver skal ta verneombudet med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak mot vold og trusler. Verneombud skal blant annet også følge med på at arbeidstakerne får nødvendig opplæring¹³.

Felles forståelse av begrepene «vold» og «trussel om vold»

Hva som oppleves som vold og trusler, kan variere fra arbeidsplass til arbeidsplass. Derfor må arbeidsgiver og arbeidstakerne bli enige om hva de legger i begrepene vold og trusler. Dette er viktig for å fange opp alle de volds- og trussel relaterte belastningene som arbeidstakerne kan utsettes for i forbindelse med arbeidet¹⁴.

Risikovurdering

Forskrift om utførelse av arbeid kapittel 23A oppstiller krav til ulike tiltak som skal gjennomføres i virksomheter der ansatte kan bli utsatt for vold eller trussel om vold. I forskriften § 23A-1 er det satt krav til risikovurdering av fare for å bli utsatt for vold og trussel om vold:

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

Risikovurderingen skal særlig ta hensyn til:

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

Planer og tiltak for å redusere risikoforholdene

¹³ Arbeidstilsynet.no, Vold og trusler på arbeidsplassen

¹⁴ Arbeidstilsynet.no, Vold og trusler på arbeidsplassen

Internkontrollforskriften § 4 presiserer at arbeidsgiver (kommunen) plikter å innføre og utøve internkontroll i virksomheten. Internkontrollen skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter.

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

I forskrift om utførelse av arbeid § 23A-4 er det krav om nødvendige tiltak mot vold eller trusselsituasjoner:

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

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

- *utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeider som utføres,*
- *systematisk vedlikehold av relevant arbeidsutstyr mv., for eksempel av alarmutstyr der dette brukes,*
- *muligheter for tilkalling av hjelp,*
- *bemannings, herunder bruk av alenearbeid.*

Opplæring og øvelse

I forskrift om utførelse av arbeid § 23A-2 stilles det krav til opplæring og øvelse ved arbeid som kan medføre risiko for å bli utsatt for vold og trussel om vold:

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

Arbeidsgiver skal sørge for at opplæring og øvelse gjentas og tilpasses vesentlige endringer i risikovurderingen og ellers når det er nødvendig.

Informasjon om risikofaktorer

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

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

Oppfølging av ansatte som har vært utsatt for vold/trusler

For å kunne følge opp ansatte som har vært utsatt for vold eller trusler må virksomheten ha et system for å melde fra om vold/trusler.

I forskriften § 23A-5 står det at arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstaker som er utsatt for vold og trussel om vold får nødvendig oppfølging, både med hensyn til den fysiske og psykiske belastningen som hendelsen kan ha medført.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha en internkontroll som sikrer at kravene i forskrift om utførelse av arbeid kapittel 23A overholdes, blant annet
 - Overordnede rutiner
 - En klar oppgave og ansvarsfordeling
 - Styringsmål
- Kommunen skal ha rutiner og tiltak for å sikre en felles forståelse av begrepene vold og trusler
- Kommunen skal ha rutiner for risikovurdering av fare for at ansatte blir utsatt for vold eller trusler
- Kommunen skal gjennomføre og dokumentere risikovurdering knyttet til vold og trusler
- Kommunen skal utarbeide skriftlige planer og tiltak for å redusere risikoforholdene, og evaluere planene/tiltakene
- Kommunen skal sikre at arbeidstakere og verneombud medvirker i helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet
- Kommunen skal gi nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner
- Kommunen skal ha dokumenterte rutiner og tiltak for å melde fra om vold/trusler, sikre at ansatte har fått informasjon om rutinene og at de er iverksatt
- Kommunen skal ha dokumenterte rutiner og tiltak for oppfølging av arbeidstakere som er utsatt for vold/trusler, sikre at rutinene er iverksatt og at de følges

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 13.februar 2025. Oppstartsmøte ble holdt 26. februar 2025 med kommunedirektør, kommunalsjef kultur, oppvekst og familie, HR-sjef, skolesjef, barnehagesjef, hovedverneombud og internrevisor til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen av prosjektet.

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 fra slutten av februar til begynnelsen av juni 2025.

Konklusjonene i rapporten bygger på data innhentet fra dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse og intervju. Vi mener at de metodene vi har brukt understøtter hverandre ved at de utfyller svakheter som finnes i de forskjellige metodene. At dataene vi har innhentet i stor grad peker i samme retning støtter opp under dataenes relevans og pålitelighet.

Dokumentasjon

For å undersøke kommunens arbeid med vold og trusler mot ansatte i barnehage og skole har vi gjennomgått sentrale dokumenter i kommunen, slik som rutiner, maler og ROS-analyser. Vi har hatt tilgang til kommunens kvalitetssystem og prosedyrer/rutiner som er tilgjengelig der. Dokumentasjonen har blitt overlevert etter oppstartsmøtet, i forbindelse med intervjuer eller via e-post.

En svakhet ved dokumentgjennomgang av rutiner, er at rutiner etc ikke nødvendigvis blir brukt og samsvarer med praksis. Dette mener vi at blir kompensert gjennom data vi henter inn i fra intervju og i spørreundersøkelsen.

Spørreundersøkelse

For å innhente informasjon fra en større gruppe er det hensiktsmessig å bruke spørreundersøkelse. I dette tilfellet ønsket vi informasjon fra alle som jobber i de kommunale skolene og barnehagene. Formålet med spørreundersøkelsen var å innhente informasjon bredt, det vil si på tvers av de ulike enhetene og stillinger/roller. Vi ønsket informasjon om opplæring av forebygging og håndtering av vold og trusler, samt erfaringer dersom ansatte har vært utsatt for vold og trusler. Spørreundersøkelsen var også en informasjonskilde for å få oversikt over omfanget av vold og trusler mot ansatte i Hortens barnehager og skoler.

Utsendelse av spørreundersøkelsen baserte seg på adresselister fra lederne på de enkelte enhetene. Listene inneholdt navn/e-postadresser over de ansatte på hver enkelt skole og barnehage. Spørreundersøkelsen ble, den 29. april 2025, sendt ut til totalt 683 ansatte¹⁵. I spørreundersøkelser med utvalg på et stort antall respondenter, er det vanlig at svarprosenten blir noe lavere enn ved en undersøkelse rettet mot færre respondenter.

Spørreundersøkelsen var tilgjengelig i omtrent to uker, og ble avsluttet 15. mai. Det ble sendt ut tre automatiske påminnelser om undersøkelsen underveis til dem som ikke hadde svart. Alle svargivere i spørreundersøkelsen var anonyme. Det er vår erfaring at dette kan føre til mer ærlige svar, særlig om sensitive temaer.

For å oppnå en god svarprosent orienterte kommunens skolesjef og barnehagesjef om spørreundersøkelsen til ledelsen i alle skolene og barnehagene. I tillegg var alle lederne i dialog med revisjonen gjennom oversendelse av adresselister som vi skulle sende spørreundersøkelsen til.

Vi mottok 287 svar på spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 42.

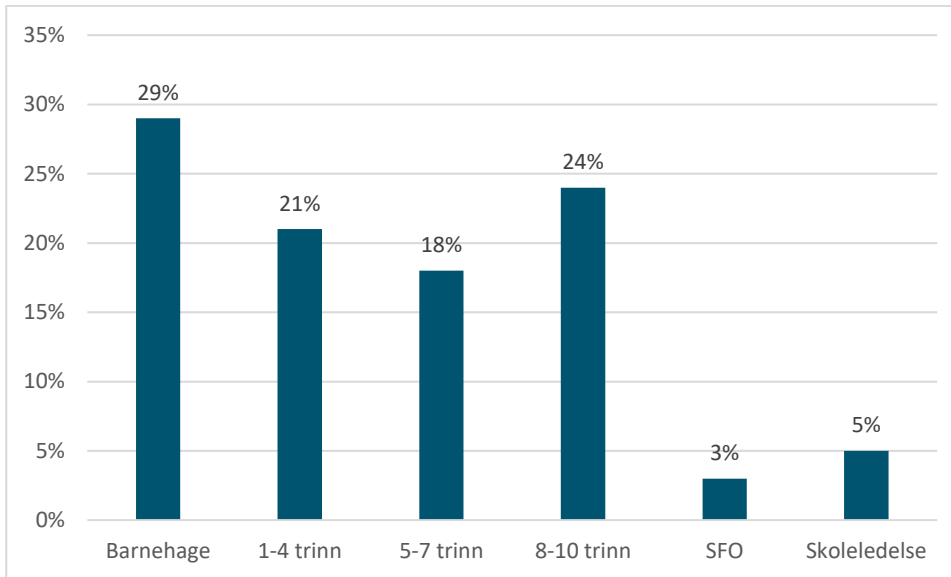
91 % av dem som har svart på spørreundersøkelsen oppga at de jobber 80 % eller mer. De resterende 9 % svarer at de jobber mellom 30-79 %. Det er dermed ingen som jobber 29 % eller mindre som har svart på spørreundersøkelsen.

10 % oppga at de var tillitsvalgt eller verneombud, 69 % svarte at de har en stilling som pedagog, 18 % svarte fagarbeider/assistent og 2 % har svart vikar/midlertidig ansatt. 7 % har oppgitt at de er assisterende styrer/avdelingsleder/undervisningsinspektør, og 5 % har svart rektor/styrer.

15 av 18 rektorer og styrere har svart på undersøkelsen.

I tabellen under har vi fordelt svargiverne etter hvor de jobber.

¹⁵ Ansatte på to av enhetene fikk invitasjon 30. april.



Figur 13 Svargivere fordelt på enheter. N=286

Det er rimelig å anta at ansatte som har vært berørt av vold og trusler, i større grad vil svare på undersøkelsen enn ansatte som ikke har vært utsatt for vold og trusler. Det kan derfor være noe overrepresentasjon av de som har opplevd vold og trusler i arbeidet blant respondentene. Selv om dette kan ha en viss påvirkning på svarene, mener vi at det ikke har betydning for gyldigheten av funnene i rapporten, da spørsmålene særlig er relevante for de som opplever vold og trusler som et problem i arbeidet.

Intervjuer

En svakhet med spørreundersøkelse er at det gir begrenset kontekst til svarene som blir gitt. Vi gjennomførte derfor flere intervjuer for å få mer kontekst om arbeidet med vold og trusler i kommunen.

Vi valgte ut syv enheter som vi dro ut og til; fire skoler og tre barnehager. I hver av enhetene hadde vi to intervjuer, et med ledelsen og et med tillitsvalgt(e) og verneombud. Ved en enhet var kun to tillitsvalgte til stede, da verneombudet ikke var til stede. Ved å intervjuer både ledelse og tillitsvalgt og verneombud fikk vi ulike perspektiv på enhetenes arbeid med vold og trusler.

Utvalget av enhetene ble gjort delvis tilfeldig, men vi ønsket også noe variasjon i enhetenes størrelse, plassering i kommunen og antall meldte avvik. De barnehagene vi på denne bakgrunn valgte ut for intervju var Skavli barnehage, Bjørnestien barnehage og Gartnerløkka barnehage. På skole valgte vi ut to barneskoler, Lillås skole og Sentrum skole, samt to ungdomsskoler, Borre ungdomsskole og Orerønningen ungdomsskole. Vi la til sistnevnteskole avslutningsvis i intervjurunden, for å få med en skole med en tilrettelagt avdeling.

Det er skrevet referat fra intervjuene som er gjennomgått, korrigert, hvis det var behov for det, og godkjent av dem som ble intervjuet.

Faktaverifisering og uttalelse fra kommunedirektør

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. Dette knyttet til intervju og spørreundersøkelsen. Alle svargiverne i spørreundersøkelsen var anonyme. Mer omtale av behandling av personopplysninger ved spørreundersøkelse er beskrevet i vår personvernserklæring. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernserklæring. Personvernserklæringen 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.¹⁶

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 kvalitetsstyring som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetsstyring.¹⁷ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetsstyringssystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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

25:3901402