Vestfold og Telemark revisjon

Trygt og godt skolemiljø

Forvaltningsrevisjon | Porsgrunn kommune

25: 4001 403

Innhold

Sammendrag 3

1. Innledning 5

1.1. Kontrollutvalgets bestilling 5
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier 5
1.3. Skoler i Porsgrunn og ansvar for skolemiljø 5
1.4. Avgrensning og begrepsbruk 6
1.5. Metode og kvalitetssikring 6
1.6. Kommunedirektørens uttalelse 7

2. Elevundersøkelsen og Ungdata 8

3. Oppfølging av tilsyn fra Statsforvalter 10

3.1. Statsforvalterens tilsyn med kommunens skolemiljøarbeid 10
3.2. Hvordan har kommunen fulgt opp tilsynet? 11

4. Forebyggende arbeid 13

4.1. Tiltak for å sikre det forebyggende arbeidet 13
4.2. Forebyggende arbeid ute på skolene 17
4.3. Revisors vurdering av det forebyggende arbeidet 19

5. Aktivitetsplikten 21

5.1. Plikten til å følge med, gripe inn og melde fra 21
5.2. Plikten til å undersøke, iverksette tiltak og evaluere 28
5.3. Revisors vurdering av arbeidet med å overholde aktivitetsplikten 32

6. Konklusjoner og anbefalinger 35

6.1. Konklusjoner 35
6.2. Anbefalinger 35

Litteratur og kildereferanser 36

Vedlegg 37

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse 37
Vedlegg 2: Revisjonskriterier 39
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring 47

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på kommunens arbeid med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Vi har undersøkt om kommunen sikrer at skolene jobber forebyggende med skolemiljø og ivaretar aktivitetsplikten.

Vi beskriver også hvordan et tilsyn fra Statsforvalteren i 2022 er fulgt opp. Tema for tilsynet var om kommunen sikrer at plikten og å melde fra og undersøke saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, samt den skjerpede plikten til å melde fra ved mistanke om at elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Tilsynet omhandlet også dokumentasjonen av disse pliktene. Denne problemstillingen er uten revisjonskriterier og konklusjoner.

Hvordan er tilsynet fra Statsforvalter fulgt opp?

Skoleeier har utarbeidet nye rutiner for arbeidet med skolemiljø. Det er jobbet med implementering av nye rutiner, inkludert det å sikre en felles forståelse av dem. Hvordan rutinene er fulgt opp er omtalt i problemstillingen om aktivitetsplikt.

De to skolene det var tilsyn ved har gjennom deltakelse i læringsmiljøprosjektet hatt en særskilt satsing på arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø.

Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?

Kommunen har tiltak for å sikre at skolene jobber forebyggende med skolemiljø, og skolene har mange forebyggende tiltak. Arbeidet med å fremme trivsel og det å sikre et trygt og godt skolemiljø er vektlagt ute på skolene, men det er ikke alle skolene som sikrer en systematisk evaluering av de forebyggende tiltakene i tråd med kommunens egen rutine.

Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Kommunen har etablert rutiner, maler og støttefunksjoner som legger til rette for at skolene kan oppfylle aktivitetsplikten, og arbeidet med å følge opp aktivitetsplikten er vektlagt. Kommunen har imidlertid ikke sikret godt nok at kravet til dokumentasjon er fulgt. Manglende dokumentasjon gjør også at skolene ikke kan synliggjøre at andre plikter er fulgt godt nok opp.

Skoleeier har heller ikke sikret all den informasjon om praksis ute på skolene slik egen rutine legger opp til.

Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen sikrer

- bedre oppfølging av egne rutiner for trygt og godt skolemiljø, herunder skoleeiers system for å følge opp praksis ute på skolene
- at kravene til dokumentasjon av arbeidet med aktivitetsplikten er ivaretatt

Skien, 25.11.25

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Porsgrunn kommune i sak 39/24 Bakgrunnen for bestillingen er plan for forvaltningsrevisjon 2024-2027 vedtatt av bystyret.

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:

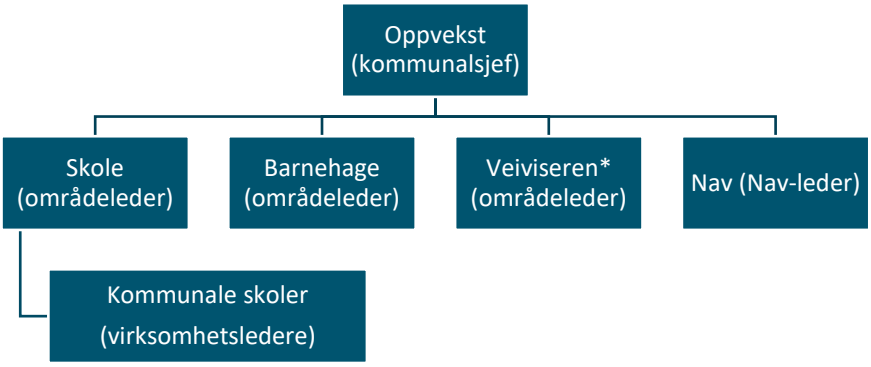
1. Hvordan er tilsynet fra Statsforvalteren med kommunens arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø i 2022 fulgt opp?
2. Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?
3. Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Den første problemstillingen er beskrivende og har ikke kriterier. For de to andre problemstillingene er revisjonskriteriene[1] hentet fra opplæringsloven. Kriteriene framgår under hver problemstilling i rapporten, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Skoler i Porsgrunn og ansvar for skolemiljø

Det er 14 kommunale og 4 private skoler i Porsgrunn. Av de kommunale skolene er ni barneskoler, tre ungdomsskoler og en 1-10 skole. Kommunen er eier av de kommunale skolene.

Ansvaret for skolene er lagt til kommunalområde oppvekst. Organiseringen er vist under.



*Figur 1 Organisering av kommunalområde oppvekst Porsgrunn kommune, *Veiviseren omfatter ressurs- og kompetansesenteret på Skrukkerød og ulike støttetjenester som PPT og barnevernstjenesten.*

[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.

Ordningen med områdeledere ble innført sommeren 2025 på oppvekst og er del av kommunens endring av lederstrukturen hvor det er opprettet et nytt ledernivå under kommunalsjefen, områdeleder.

Opplæringslovens (oppll.) kapittel 12, om retten til et trygt og godt skolemiljø, gjelder både kommunale og private skoler, jf. privatskoleloven § 2-4. Kommunen har et ansvar for at retten til grunnskoleopplæring blir ivaretatt og for at reglene i lova blir oppfylt, jf. oppll. § 28-1. Kommunen har imidlertid ikke ansvar for innholdet i opplæringen eller skolemiljøet i private skoler. Ansvaret for skolemiljøet i private skoler er lagt til det øverste organet (styret) på skolen, jf. oppll. § 22-2. Kommunen skal sørge for at elever i private skoler har samme tilgang til pedagogisk psykologisk tjeneste som elevene i kommunale skoler, jf. oppll. § 22-2.

Statsforvalteren fører tilsyn med de offentlige skolene, jf. oppll § 29-2, mens Utdanningsdirektoratet (Udir) fører tilsyn med private skoler, jf. privatskolelova § 7-2. I tilsynene blir det kontrollert at skolene følger kravene i regelverket. Tilsynene med privatskolene publiseres på Udir sine nettsider. Det er, per utgangen av oktober, ikke lagt ut rapporter fra tilsyn med privatskoler i Porsgrunn.

Statsforvalteren er klageinstans i alle skolemiljøsaker, uavhengig av om eleven går på en privat eller offentlig skole, jf. oppll. § 12-6 og privatskoleloven § 2-4.

1.4. Avgrensning og begrepsbruk

Vi ser her kun på de kommunale skolene i kommunen, siden kommunen ikke har noen myndighet overfor de private skolene, og heller ikke noe ansvar for å følge opp at reglene om skolemiljø følges.. Skolefritidsordningen (SFO) er underlagt rektor og er del av skolen.

Når det gjelder plikten til å dokumentere skolemiljøsaker, så har vi undersøkt dokumentasjonskravene som følger av opplæringsloven, men ikke hvordan kravene i arkivloven ivaretas. Vi har sett på saker fra skoleårene 2023/24 og 2024/25.

Når vi bruker begrepet «skoleeier» referer vi til oppvekstadministrasjonen.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisor Anne Sæterdal har vært prosjektleder for denne forvaltningsrevisjonen, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Våre undersøkelser er rettet mot kommunens internkontroll, for å se om kommunen har tiltak for å sikre at skolene ivaretar lovkrav og følger opp egne rutiner. Vi har gjennomgått sentrale dokumenter i kommunen, som rutiner og planer og en gjennomgang av konkrete elevsaker på fem utvalgte skoler. Dessuten har vi hatt intervjuer med ledelsen ved syv skoler (de fem skolene vi hadde saksgjennomgang med og de to skolene som hadde tilsyn i 2022). Vi har også hatt intervjuer med tillitsvalgte og med ansatte i oppvekstadministrasjonen.

Vi har også sendt ut tre spørreundersøkelser. Det var en til alle ansatte ved de kommunale skolene, en til alle faste medlemmer av foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) ved alle skoler og en til elevrådene ved de fem skolene der vi hadde saksgjennomgang. Spørreundersøkelsen til de ansatte fikk lav svarprosent og brukes derfor med forsiktighet og sammen med annen informasjon.

Vi har gjennomgått resultater fra elevundersøkelsen og Ungdata.

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden mai - oktober.

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

1.6. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen 4. november i kommunen og sendt til uttalelse 10. november, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Vi har som følge av uttalelsen gjort en mindre endring i omtale av skolemiljøteamet i punkt 4.1. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Elevundersøkelsen og Ungdata

Elevundersøkelsen

Alle kommuner er pålagt å gjennomføre elevundersøkelsen for alle elever i 7. og 10 trinn, men kan velge at alle elever fra 5. – 10. trinn gjennomfører undersøkelsen. I Porsgrunn kommune har mange av skolene gjort det, men det er også noen barneskoler som bare har gjennomført undersøkelsen på 7. trinn. Mobbing er ett av elleve temaer i undersøkelsen. Det er også andre spørsmål som kan gi informasjon om hvordan elevene har det på skolen bl.a. om trivsel og støtte fra lærer, herunder at elevene opplever at lærerne bryr seg om dem.

Resultatene for de offentlige skolene viser at Porsgrunn for skoleårene 2023/24 og 2024/25 hadde en høyere andel elever som opplyste at de var blitt mobbet enn snittet for de offentlige skolene på landsbasis, med unntak av elever på 10. trinn i 2023/24 hvor andelen var lik. Det å bli mobbet her betyr at eleven har svart at en blir mobbet to ganger i måneden eller oftere de siste månedene. Tallene er vist i tabellen under.

Skoleår	23/24		24/25	
Trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn
Porsgrunn	16,6 %	11,0 %	12,3 %	13,5 %
Landet	12,8 %	11,0%	12,1 %	10,7 %

Tabell 1 Andel elever som har blitt mobbet to ganger i måneden eller oftere. Kommunale skoler. Kilde Udir.no.

Ved høye eller uventede tall kan skolene bruke Spekter for å få mer informasjon om hva som ligger bak tallene. Slike gjennomganger har ifølge områdeleder på skole vist at de faktiske mobbetallene var lavere enn det elevundersøkelsen viser, dette var bl.a. tilfelle for 7. trinn i 2023/24.

Gjennomgang av tall for de kommunale skolene for skoleåret 2024/25 for 5. til 10. trinn, viser at det på noen skoler er store forskjeller mellom trinn innad på skolen og også at det er forskjeller mellom skolene.

I elevundersøkelsen, skilles det på mobbing fra andre elever og fra voksne på skolen, og det er også spørsmål spesielt om digital mobbing. Tallene for 2024/25 viser at andelen som opplyser at de er blitt mobbet digitalt er høyere i Porsgrunn enn landsgjennomsnittet. Dette gjelder for offentlige skoler både på 7. og 10. trinn. På 10. trinn er det også en høyere andel i Porsgrunn som opplyser at de har blitt mobbet av voksne på skolen, mens den på 7. trinn er lavere.

I tillegg til kartlegging av opplevd mobbing, blir elevene også spurt om bl.a. trivsel og støtte fra lærer. Det er liten variasjon fra år til år for disse svarene, sammenlignet med svarene på opplevd mobbing. Resultatene på spørsmål om trivsel, viser at elevene i Porsgrunn trives på skolen og resultatet er som snittet på landbasis. På spørsmålene om opplevd støtte fra lærer er resultatet i Porsgrunn litt lavere enn for landet.

Ungdata 2024

I ungdataundersøkelsen, som gjennomføres på ungdomstrinnet, er *Skole* og *Trakassering* to av totalt elleve temaer. Svar på spørsmålene for disse to temaene er vist i tabellen under.

	Porsgrunn	Norge
Andel som er fornøyd med skolen de går på	60 %	57 %
Andel som ofte gruer seg til å gå på skolen	31 %	31 %
Andel som synes lærerne de har bryr seg om dem	77 %	80 %
Andel som synes at de passer inn blant elevene	77 %	78 %
Andel som kjeder seg på skolen	85 %	82 %
Andel som ofte eller svært ofte blir stresset av skolearbeidet	51 %	48 %
Andel som bruker minst en time hver dag på lekser og annet skolearbeid	24 %	30 %
Andel som har skulket skolen siste år	31 %	30 %
Andel som trives på skolen	83 %	83 %
Andel som blir mobbet minst hver 14. dag	10 %	10 %
Andel som mobber andre minst hver 14. dag	5 %	5 %

Tabell 2 Tall fra Ungdata 2024

Vi ser av tabellen over at andelen som trives på skolen, og andelen som blir mobbet og som mobber andre er lik i Porsgrunn og for landet. Det er en høyere andel i Porsgrunn som er fornøyd med skolen de går på, men en lavere andel som synes at lærerne de har bryr seg om dem.

3. Oppfølging av tilsyn fra Statsforvalter

Problemstilling 1:

Hvordan er tilsynet fra Statsforvalteren med kommunens arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø i 2022 fulgt opp?

Dette er en beskrivende problemstilling.

3.1. Statsforvalterens tilsyn med kommunens skolemiljøarbeid

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark gjennomførte høsten 2022 tilsyn med Porsgrunn kommune. Temaet for tilsynet var om kommunen, gjennom sin internkontroll, sikrer at skolene varsler og undersøker i saker der det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, samt den skjerpede plikten til å melde fra ved mistanke om at elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Tilsynet omhandlet også dokumentasjonen av disse pliktene. Statsforvalteren undersøkte også praksis ved to skoler. Tilsynet ble gjennomført før dagens opplæringslov, da en brukte begrepet «varsle» om at en elev ikke har det trygt og godt, og ikke «melde fra», slik det er i gjeldene opplæringslov.

Tilsynet avdekket at kommunen ikke i tilstrekkelig grad hadde tilpasset internkontrollen for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten og den tilhørende dokumentasjonsplikten på skolene. Kommunen hadde heller ikke en systematisk praksis for å avdekke brudd og følge opp med korrigerende tiltak.

Det ble også avdekket at deler av praksis ikke var i tråd med lovkravene på den ene skolen. Skolen sikret ikke godt nok at alle varsler ble gitt til rektor og varslene ble ikke dokumentert slik det er krav om. Det ble også påpekt risiko for at ledelsen ikke hadde god nok oversikt over sakene, noe som er viktig å ha på plass, i og med at undersøkelser skal skje snarest. Det var også mangler i dokumentasjonen av undersøkelsene.

Det ble i tilsynet påpekt at når handlingsveilederen til «Fra bekymring til handling» sier at bekymring først skal drøftes med en kollega eller nærmeste leder, så kan det være forvirrende ift varslingsplikten i opplæringsloven. I handlingsveilederen er det også vist til at en skal bruke varslingsskjema for kap 9A (det som nå er meldeskjema etter kap 12) i saker som gjelder krenkelser. Statsforvalteren påpeker at varslingsplikten gjelder mer enn krenkelser, og at kommunens skjema for varsling således ikke dekket alle de forhold som varslingsplikten gjelder.

Det ble i tilsynet gitt følgende pålegg til kommunen:

Kommunen må sørge for at

- internkontrollen er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten

- dere avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt
- internkontrollen er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten
- dere avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt

Kommunen hadde opprinnelig frist til mai 2023 med å rette påleggene, men rettingen tok noe lengre tid. I februar 2024 vurderte Statsforvalteren at påleggene fra tilsynet var rettet, og tilsynet ble avsluttet.

3.2. Hvordan har kommunen fulgt opp tilsynet?

Våren 2023 utarbeidet kommunen nye rutiner for arbeidet med skolemiljø, som er samlet i dokumentet Skolemiljø Rutinebeskrivelser for skolene i Porsgrunn. De ble justert høsten 2023, som følge av dialog med Statsforvalteren rundt arbeidet med retting av påleggene i tilsynet.

Gjeldende rutinebeskrivelser var ferdig våren 2024. Kommunen har bl.a. endret skjema for varsling/det å melde fra om at en elev ikke har det trygt og godt, slik at skjemaet dekker alle forholdene som plikten til å melde fra om gjelder. Det ble også laget et nytt undersøkelsesskjema.

I etterkant av tilsynet har kommunen jobbet med implementering av rutinene, inkludert å sikre felles forståelse av de ulike begrepene og delpliktene. Dette har vært tema på flere rektormøter, og det har også vært jobbet med dette ute på skolene. Saksgjennomgangen vi har gjennomført (se mer om dette i kap. 5) viser imidlertid at kommunens nye undersøkelsesskjema ikke var brukt i de sakene vi undersøkte og at det var mangler i dokumentasjon av undersøkelsene i noen av sakene. Vi hadde ikke saksgjennomgang ved de to skolene som hadde tilsyn.

Tidligere kommunalsjef på oppvekst opplyser at de som følge av tilsynet har etablert noen sjekkpunkter rundt skolenes praksis på de ulike delpliktene. Disse er beskrevet i dokumentet med rutinebeskrivelser, som i denne rapporten er omtalt i punkt 4 og 5. Det som er relevant for temaene i tilsynet er halvårlige rapporteringer på antall meldinger om mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt og kvalitetsutviklingsmøter. Våre undersøkelser viser at rapporteringen og kvalitetsutviklingsmøtene ikke gir den informasjonen om praksis som rutinebeskrivelsene legger opp til.

Kommunen ble i forbindelse med tilsynet oppfordret av Statsforvalteren om å bli med i Læringsmiljøprosjektet. Alle de de kommunale skolene stod fritt til å velge om de ville delta, men det var bare de to skolene som det ble ført tilsyn med som valgte å bli med. I prosjektet jobber skolene med trygt og godt skolemiljø.

Det er Utdanningsdirektoratet som er prosjekteier og har det faglige ansvaret for læringsmiljøprosjektet, mens Læringsmiljøsenteret, ved Universitetet i Stavanger, har ansvaret for oppfølgingen av deltakerne gjennom fagdager og veiledning.

Kommunen er eier av prosjektet, og en rådgiver fra oppvekst har vært aktivt involvert i prosjektarbeidet på de to skolene. Han opplyser at også andre skoler kan ha dratt nytte av erfaringene de to skolene har gjort, bl.a. ved at de to skolene har delt erfaringer på rektormøtene. Skoleadministrasjonen har også dratt nytte av deltakelsen inn i kvalitetsarbeidet med skolemiljø.

Skolen der tilsynet avdekket at praksis ikke var i tråd med lovkravene, har jobbet med praksisendring i etterkant av tilsynet. Ledelsen opplyser at meldinger nå skal bli levert til en i ledelsen og at de har rutine for at rektor alltid blir informert om meldingene. Spørreundersøkelsen vi har gjennomført[2] viser imidlertid at det fortsatt er enkelte som melder bekymring inn til teamene, selv om de fleste nå melder fra til ledelsen. Skolen har nå som praksis at alle meldeskjemaer arkiveres i Visma sikker sak, som er skolenes arkiv og saksbehandlingssystem. Skjemaene arkiveres uavhengig av om det blir opprettet en aktivitetsplan eller ikke. Skolen opplyser at de nå bruker undersøkelsesskjemaet som er utarbeidet.

3.2.1. Oppsummering

Som følge av tilsynet fra Statsforvalter har skoleeier utarbeidet nye rutiner for arbeidet med skolemiljø. I samarbeid med skolene har skoleeier jobbet med implementering av nye rutiner, inkludert det å sikre en felles forståelse av dem. Hvordan rutinene er fulgt opp omtales nærmere i punkt 5.

De to skolene det var tilsyn ved har gjennom deltakelse i læringsmiljøprosjektet hatt en særskilt satsing på arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø.

[2] Svarprosenten på denne skolen var relativt bra, her har vi fått svar fra over halvparten av de ansatte.

4. Forebyggende arbeid

Problemstilling 2: Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende for å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene?

Kommunen har ansvar for at elever har det trygt og godt på skoler der kommunen er skoleeier, jf. opplæringsloven §! 12-2 og 28-2. For elever som går på private skoler, er ansvaret lagt til det øverste organet på skolen, jf. opplæringsloven § 22-2. Når vi i det videre omtaler «skolene» mener vi de kommunale skolene i kommunen.

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:
Kommunen skal ha tiltak for å sikre at skolene jobber forebyggende for et trygt og godt skolemiljø, herunder at skolene

- har forebyggende tiltak
- har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet
- evaluerer de forebyggende tiltakene jevnlig

4.1. Tiltak for å sikre det forebyggende arbeidet

Kommunen som skoleeier, har et overordnet ansvar for at skolene jobber forebyggende med skolemiljø, mens det er skolene og de ansatte som i hovedsak gjennomfører det forebyggende arbeidet i praksis.

Kommunen har målsettinger som er relevante for arbeidet med trygt og godt skolemiljø i sentrale planer. I kommuneplanens samfunnsdel er det et overordnede mål å sikre gode oppvekstmiljø for barn og unge. I strategisk plan for oppvekst, *Klart vi kan! Livsmestring for alle nå og i framtida 2019 – 2025*, er det å forebygge, stoppe og følge opp mobbing og krenkelser ett av målene. Kommunen har også som følge av kravet i barnevernsloven § 15-1[3], en forebyggende plan mot omsorgssvikt og adferdsproblemer. Det vises her til at skole og SFO er "all-arenaer" og nøkkelarenaer for tidlig innsats og forebygging. Kommunen har i planen definert fire hovedutfordringer for barn og unge i kommune, og mobbing og utrygt skolemiljø er en av dem. I planen viser kommunen til arbeidet med Fra bekymring til handling, som er kommunens versjon av BTI-modellen. BTI står for bedre tverrfaglig innsats. Det er laget en egen handlingsveileder som skal sikre tverrfaglig arbeid rundt risikoutsatte barn og unge og at ansatte er oppmerksomme på tegn og signaler som gir grunnlag for bekymring og tar dette videre (fra bekymring til handling).

Vi skal her se på kommunens forebyggende arbeid for å sikre at elever har det trygt og godt på skolen. Kommunen har flere «støtte-team» som kan bistå skolene i arbeidet med skolemiljø. Kommunen har hatt et beredskapsteam for mobbing som kunne gå inn i vanskelige mobbesaker, men teamet har ikke vært etterspurt. Tidligere kommunalsjef opplyser at de har tolket at det

[3] Kommunestyret skal vedta en plan for å fremme gode oppvekstsvilkår og forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer

skyldes at skoler og fortsatte foresatte kjenner til regelverk og at en ikke har hatt behov for det teamet tilbyr. Kommune har fått på plass et nytt skolemiljøteam, der de som har jobbet i beredskapsteamet skal inn. Det er fastlagt mandat for skolemiljøteamet, som skal støtte skolene i vanskelige skolemiljøsaker og bidra i det forebyggende arbeidet med skolemiljø. Skolemiljøteamet er organisert under Veiviseren, som er et område på oppvekst med ansvar for bl.a. pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og barnevernstjenesten. Det ble etter sommeren 2025 jobbet med interne avklaringer ift organisering, og kommunen opplyser at teamet nå er operativt.

Kommunen har også et ressursteam som kan bistå skolene ved læringsmiljøutfordringer. Teamet bistå både i saker som gjelder grupper av elever, som hele klasser eller trinn, og i enkeltsaker. Arbeidet overfor grupper av elever, kan være del av skolenes forebyggende arbeid der teamet kan observere og veilede læreren for å forebygge at utfordringer i klassen «vokser seg større». Teamet gir også opplæring til ansatte i hvordan en kan gripe inn fysisk overfor elever.

4.1.1. Rutiner for trygt og godt skolemiljø

Kommunen har utarbeidet et dokument med rutinebeskrivelser for skolemiljø som gjelder for alle skolene (inklusiv SFO). I dokumentet er det vist til skolenes plikt til å jobbe forebyggende og at det er nulltoleranse mot mobbing. Det er også en egen oversikt over aktiviteter som inngår i internkontrollen gjennom året for både skolene og skoleeier. Maler og skjemaer som er laget for å ivareta aktivitetsplikten er lagt ved.

Dokumenet er ikke datert, men vi har fått opplyst at en første versjon av de nye rutinene var ferdig våren 2023. Den ble revidert høsten 2023 bl.a. som følge av arbeidet med å rett påleggene etter tilsynet fra statsforvalteren, som ble avsluttet i februar 2024. Vi har fått opplyst at gjeldene rutiner med tilhørende maler var ferdigstilt våren 2024. I arbeidet med revideringen ba oppvekstadministrasjonen om innspill fra lederne og fikk tilbakemeldinger på hvordan rutinene fungerte. Etter dette har de jobbet med oppfølging av rutinene og det å sikre en felles forståelse.

Tiltak for at ansatte elever og foresatte har kunnskap om retten til trygt og godt skolemiljø
Ifølge rutinebeskrivelsene skal skolene ha:

- felles årlig opplæring for ansatte i august/september, der de ansatte signerer på at opplæring er gitt og plikter forstått
- tiltak for at ansatte har nødvendig kunnskap gjennom året. Skolemiljø skal jevnlig være tema i skolenes fellestid og del av skolens kvalitetsutviklingsarbeid. Det skal jobbes med både forståelse av pliktene og holdninger til pliktene
- informasjon til foresatte og elever i august/september. Det skal sendes ut et informasjonsskriv til foresatte ved oppstart av nytt skoleår og når nye elever begynner på skolen. Skolens råd og utvalg skal få informasjon på det første utvalgsmøtet hvert skoleår og skolemiljø skal jobbes med jevnlig i utvalgene slik at det sikres foreldremedvirkning. Det skal gis informasjon på høstens foreldremøte og foresatte skal få mulighet til medvirkning og dialog om skolemiljø på foreldremøter. Elevene skal få informasjon om retten til trygt og godt skolemiljø i klassene og i elevråd, og det skal være et fast punkt på elevrådsmøtene for å sikre elevmedvirkning.

Områdeleder for skole opplyser at de følger opp at opplæringen er gjennomført ute i skolene, ved at skolene registrerer dette i outlook (kalender) som oppvekstadministrasjonen har tilgang til.

Skoleeier skal i august sørge for opplæring av lederne på skolene slik at de er kjent med skolenes plikter rundt elevenes rett til trygt og godt miljø. Dette gjøres på rektormøte og det gjennomføres en spørreundersøkelse i etterkant der lederne bekrefter at dette er forstått.

Evaluering
Skolene skal ifølge rutinebeskrivelsene løpende gjennom året sikre at opplæringen planlegges, gjennomføres og evalueres på en måte som inkluderer forhold knyttet til skolemiljø, utvikling av sosial kompetanse og inkludering. Skolene skal gjennomføre jevnlige trinnsamtaler (2-4/år) der skolens ledelse og team av lærere evaluerer elevenes læringsutvikling og sosiale utvikling. I trinnsamtalene skal elevenes utvikling vurderes opp mot elevenes læringsmiljø og skolemiljø.

Videre står det at resultater fra elevundersøkelsen skal brukes som grunnlag for «refleksjoner i skolens profesjonsfellesskap og for tilpassede drøftinger i skolens råd og utvalg (elevråd, samarbeidsutvalg, skolemiljøutvalg etc.)».

Tiltak for å sikre skoleeier informasjon om arbeidet skolene gjør
Som del av internkontrollsystemet har kommunen flere tiltak for å kunne følge opp arbeidet med skolemiljø ute i skolene. Det er

- halvårlig rapportering fra skolene på antall meldinger (mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt) og antall aktivitetsplaner i november og juni. Rapporteringen skal også inkludere bekreftelser knyttet til skolens arbeid med nulltoleranse, forebygging, oppfølging av aktivitetsplikten, oppfølgingen av informasjonsplikten samt skolens praksis knyttet til medvirkning (elever og foresatte)
- oppfølging av at skolene gjennomfører brukerundersøkelser[4] (elevundersøkelsen) og organisere analyseseminar for å sikre at skolene har kompetanse til å følge opp egne resultater (desember og januar)
- medarbeidersamtaler med rektorene i februar – skolemiljø skal være tema
- kvalitetsutviklingsmøter med den enkelte skole (mars-april) –skoleeier skal bl.a. hente inn informasjon om skolens forebyggende arbeid med skolemiljø
- skolemiljø skal være tema på rektormøter og ledermøter gjennom året og jobbes med som del av kommunens kvalitetsutviklingsarbeid

Den halvårlige rapporteringen gjøres i Framsikt, et verktøy for helhetlig virksomhetsstyring som kommunen bruker til bl.a. rapporteringer innenfor flere sektorer. Her skal skolene legge inn antall meldinger og aktivitetsplaner, samt at det er et kommentarfelt. Enkelte av skolene vi har hatt

[4] Kommunen gjennomførte tidligere også foreldreundersøkelsen som utdanningsdirektoratet er ansvarlig for, men de har nå midlertidig stoppet bruken av undersøkelsen. Det er også utdanningsdirektoratet som er ansvarlig både for elevundersøkelsen.

intervjuer på rapporterer kun på antall meldinger og planer. Oppvekstadministrasjonen har sett at det er behov for en mer detaljert instruks på hva skolene skal kommentere på.

Vi har fått oversikt over temaene i kvalitetsutviklingsmøtene i 2024 og 2025. I 2024 var det refleksjon rundt utviklingen av resultater på nasjonale prøver og elevundersøkelsen, samt skolens vurderingspraksis, elevens læringsutvikling og om skolen har oversikt over den enkelte elev trivsel og sosiale utvikling. I 2025 var ca. halvparten av tiden i møtet satt av til at skolene presenterer eget kvalitetsarbeid, samt målene skolen har videre og hvilken støtte og oppfølging de har behov for. Den andre halvdelen er satt av til en resultatdialog om kvalitetsutvikling med tre temaer: læringsutbytte og lærelyst, mestringsledelse og tverrfaglig/tverretatlig samarbeid. I delen om læringsutbytte og lærelyst er resultater fra elevundersøkelsen ett av flere temaer. Trivsel og trygt og godt skolemiljø er ikke nevnt spesielt.

Skoleeier bruker informasjon fra rapporteringen, samt at skolene orienterer i møtet. De innhenter ikke noen annen informasjon i forkant. Områdeleder opplyser at skolene skal forberede en form for presentasjon (valgfri form) til kvalitetsutviklingsmøtene og at det er vanlig å vise til resultater fra elevundersøkelse, hvilke supplerende undersøkelser de har gjennomført (slik som Spekter) og hvordan det jobbes med kvalitetsutvikling.

Rektorene vi har snakket med hadde alle erfart at skolemiljø er tema i kvalitetsutviklingsmøtene, men enkelte kommenterer at det var lite fokus på arbeid med trivsel og det forebyggende arbeidet med skolemiljø. Noen av rektorene opplyste også at skolemiljø var tema i medarbeidersamtalen, mens andre mente at temaet ikke var del av samtalen.

Vi har fått dokumentasjon fra rektormøter/ledermøter der skolemiljø har vært tema. Dokumentasjonen viser at både arbeidet med aktivitetsplikten, læringsmiljø mer generelt og det å sikre en felles forståelse av hva som ligger i forebyggende arbeid og godt skolemiljø har vært tema i møtene. Det har vært mest fokus på aktivitetsplikten og kommunens rutinebeskrivelser. Møtene brukes til å dele erfaringer mellom skolene, samt at oppvekstadministrasjonen kan få innblikk i praksis.

Vi har spurt rektor, ass.rektor og SFO-ledere om skoleeier (oppvekstadministrasjonen) tilrettelegger for at skolene kan dele erfaringer om det forebyggende arbeidet. Her var det mest vanlige svaret 5, på en skala fra 1 i svært liten grad til 6 i svært stor grad. Svarene er vist under.

I svært liten grad **1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**I svært stor grad** **6**
0 %	8 %	17 %	29 %	38 %	4 %

Tabell 3 I hvilken grad mener du at skoleeier tilrettelegger for at skolene kan dele erfaringer fra det forebyggende arbeidet med skolemiljø? Antall svar 24. Det var mulig å svare vet ikke, noe 4 % hadde gjort.

Tabellen viser at et flertall mener at skoleeier legger til rette for at skolene kan dele erfaringer fra det forebyggende arbeidet med skolemiljø, men det er også enkelte som opplever at det gjøres i liten grad.

Risikovurdering og evaluering av rutinebeskrivelsen
Skoleeier skal vurderer risiko for brudd på kommunens plikter i henhold til opplæringslovens kapittel 12 gjennom (a) skolenes halvårlige rapporteringer på skolemiljø, (b) årlige kvalitetsutviklingsmøter og (c) løpende dialog om oppfølging av pliktene i rektormøter og ledermøter. Det står videre i rutinene at data om skolenes praksis blir analysert og vurdert opp mot risiko for lovbrudd i forbindelse med halvårlige rapporteringer og kvalitetsutviklingsmøter. Resultatene fra risikovurderingene brukes til evaluering og videreutvikling av rutinebeskrivelsene og tilhørende maler og korrigering av praksis.

4.2. Forebyggende arbeid ute på skolene

Det forebyggende arbeidet omfatter mye av det skolene gjør i skolehverdagen, men det bør være en bevissthet på hva skolen for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø og at de ansatte er kjent med hva som er deres ansvar og oppgaver i dette arbeidet. Vi har derfor bedt både ledelse, lærere og assistenter/fagarbeidere svare på hvor enige de er i påstanden *Det er klart hva som er mitt ansvar og oppgaver i det forebyggende arbeidet*. De skulle svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Det er 150 som har svart på dette og 79 % har svart 5 eller 6. Det gjennomsnittlige svaret er 5,22.

Skolene har tiltak for å sikre aktiviteter i friminuttene og andre trivselstiltak. Skolene deltar også i ulike programmer, som skal sikre systematisk arbeid med forebygging og styrke elevenes livsmestring. Informasjon fra både intervju og spørreundersøkelsen viser at de ansatte mener at skolene har forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Skolene har ordninger for tilsyn i friminutt, som er et forebyggende tiltak. Dette er også et tiltak for å ivareta plikten til å følge med (punkt 5.1 i rapporten). Flere av de tillitsvalgte viser også til opplæringen som skolene har for de ansatte i de ulike delpliktene i aktivitetsplikten som tiltak i det forebyggende arbeidet. Dette er omtalt mer i punkt 5.1.

Vi har spurt representantene i foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) ved alle skolene om de opplever at skolen jobber forebyggende for at elevene skal ha det trygt og godt på skolen, noe et flertall gjør. De ble bedt om å svare på en skala fra 1 i svært liten grad, til 6 i svært stor grad. Det er 75% som har svart 5 eller 6 (stor eller svært stor grad), mens 17 % har svart 4 i litt stor grad og 7 % har svart i liten grad (1-3).

Informasjon til og involvering av elever og foresatte
I nasjonale tilsyn på utdanningsområdet i 2021 var informasjon til og involvering av elever og foresatte ett av temaene. Dette er en viktig del av det forebyggende arbeidet, bl.a. for at elever og foresatte kan ha viktig informasjon og nyttige bidrag inn i arbeidet med å sikre de rette tiltakene.[5]

[5] Elevers rett til et trygt og godt skolemiljø | udir.no

Informasjon fra intervjuene viser at det gis informasjon om retten til trygt og godt skolemiljø på foreldremøter og det blir gitt informasjon i klassene. Det sendes også ut informasjon til foresatte ved skolestart ved de fleste skolene.

Svarene fra elevrådene viser at elevene er kjent med retten til å ha det trygt og godt på skolen. De fleste vet også hvem de skal si ifra til om det er noen som ikke har det trygt og godt på skolen, men det er enkelte elever på ungdomsskolene som har svart nei på dette spørsmålet. Vi har også spurt elevrådene om de har vært med på arbeidet med å få til et trygt og godt skolemiljø på skolen, f.eks. ved å foreslå ulike aktiviteter. Her har nærmere 2/3 svart ja, noen få har svart nei og rundt 28 % har svart vet ikke. På alle skolene viser elevene til at de har aktiviteter, minimum det at skolen har Aktiv 365.

Vi har spurt representantene i foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) om de har fått informasjon om elevundersøkelsen. Det er 77 % som bekrefter at FAU har fått informasjon om resultatene fra elevundersøkelsen, mens 17 % har svart vet ikke og 6 % har svart nei. Resultatene fra elevundersøkelsen gir FAU informasjon om hvordan elevene har det på skolen. Vi har også spurt representantene i FAU om de har fått annen informasjon om skolens arbeid med skolemiljø. De fleste har svart at de har fått informasjon, og rundt halvparten mener at informasjonen de har fått er god. Svarene er vist i tabellen under:

Ja, god informasjon	Ja, noe informasjon	Ja, men for lite informasjon	Nei	Vet ikke
49 %	38 %	9 %	3 %	1 %

Tabell 4 Har FAU fått annen informasjon om skolens arbeid med elevenes skolemiljø? Antall svar 69.

Vi har også spurt representantene om FAU har vært med i arbeidet med å få til et trygt og godt skolemiljø. Svarene er vist i tabellen under.

I svært liten grad 1	2	3	4	5	I svært stor grad 6
3 %	15 %	20 %	32 %	17 %	9 %

Tabell 5 I hvilken grad har FAU vært med i arbeidet med å til et trygt og godt skolemiljø? Antall svar 69. Det var mulig å svare vet ikke, noe 4 % hadde gjort.

Svarene varier, og det er også variasjon blant representanter fra samme skole. Det er imidlertid noen skoler der svarene er mer samstemte. Det er skoler der alle har svart mellom 1 og 3 på skalaen, altså at en i liten grad har vært involvert i arbeidet. Det er også skoler der ingen har svart mellom 1 og 3, noe som viser at de opplever å være involvert.

Det var også mulig for representantene i FAU å gi kommentarer i spørreundersøkelsen, og enkelte kommenterer at de mener FAU og foreldrene kunne vært mer involvert i arbeidet.

4.2.1. Kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet

Elevundersøkelsen er en viktig kilde til hvordan elevene oppfatter skolemiljøet.

Mange av skolene bruker også Spekter[6] for å få mer informasjon dersom elevundersøkelsen viser høye eller overraskende resultater om elevenes trivsel/opplevd mobbing. Ledelsen ved skolene vi har hatt intervjuer opplyser at de i tillegg får kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet gjennom observasjon (både i klasserommet og ved inspeksjon) og elevsamtaler og utviklingssamtaler der foresatte er med.). Flere av skolene har nå gått over til at elevene styrer elevsamtalene, og selv skal fortelle hvordan de har det. I tillegg er det noen som trekker frem mer uformelle samtaler med elevene, elevrådet, foreldrenes arbeidsutvalg og dialog med foresatte. Noen viser også til elevkartlegginger som sosiogram og relasjonssirkel[7].

4.2.2. Evaluering av det forebyggende arbeidet

Alle skolene har plangrupper som møtes jevnlig og består av ledelsen, teamledere og lærere. Plangruppene har ansvar for bl.a. arbeid med skolenes mål/planer. Skolene viser til at det gjøres evaluering av arbeidet med skolemiljø bl.a. i plangruppene, men det er varierende hvor systematisk en evaluerer det forebyggede arbeidet. Noen skoler har også egne utviklingsgrupper eller miljøteam som evaluerer arbeidet.

Noen av skolene har gjennomført systematiske trinnsamtaler som kommunen har lagt opp til i egen rutine, men ikke alle.

Vi har spurt tillitsvalgte om ansatte har vært involvert i arbeidet med å evaluere det forebyggende arbeidet. På noen skoler viser de til at dette gjøres i team/trinnmøter og i plangruppa, men enkelte er usikre og på en skole var svaret nei.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å svare på påstanden *På min skole evaluerer vi jevnlig tiltakene vi har i det forebyggende arbeidet*. Her svarte 54 % at de var helt enig eller enig (6 eller 5 på skalaen fra 1-6),28 % var litt enig (4), mens 13 prosent var uenig (3 eller 2) og 6 % svarte vet ikke. De ble også bedt om å svare på påstanden *På min skole bruker vi elevundersøkelsen (+ ev. annen informasjon fra elevene) til å evaluere det forebyggende arbeidet*. Her svarte 51 % 6 helt enig, 36 % enig eller litt enig (5 og 4), mens 5 % var uenig (3 eller 2 på skalaen) og 8 % svarte vet ikke.

4.3. Revisors vurdering av det forebyggende arbeidet

Kommunens rutine for trygt og godt skolemiljø synliggjør plikten skolene har til å jobbe forebyggende. Den har også et system for å følge opp skolemiljøarbeidet. Våre undersøkelser viser imidlertid at kommunen ikke får all den informasjonen som rutinen legger opp til. Den halvårlige rapporten gir nødvendigvis ikke noe informasjon om det forebyggende arbeidet. Det er ikke gitt tydelige føringer i selve rapporteringen på hva som skal svares ut i kommentarfeltet. Vi

[6] Spekter er et verktøy utviklet av Læringsmiljøsenteret ved Universitetet i Stavanger. Det brukes av lærere for å kartlegge læringsmiljøet i skoleklasser og avdekke mobbing.
[7] Et sosiogram er en grafisk fremstilling av sosiale relasjoner i en gruppe. En relasjonssirkel er en metode for å kartlegge hvor nære relasjoner en person har til andre. I skolen registrerer de ansatte hvor nære de mener at elevene står dem og så kan skolen se om det er elever som ikke er nære noen av de voksne og følge dem opp tettere.

mener også at det som er sagt i rutinen at skolene skal kommentere på, kan være vanskelig å gjøre i praksis fordi det er så omfattende. En bekreftelse på at arbeid med nulltoleranse og forebygging, oppfølging av aktivitetsplikten generelt (utover antall meldinger og aktivitetsplaner), samt informasjonsplikten og praksis knyttet til medvirkning (elever og foresatte), kan også gi lite informasjon om ha som faktisk gjøres i praksis.

Kvalitetsutviklingsmøtene mellom skolen og skoleeier er i seg selv et positivt grep, men her er det mange temaer som skal berøres. Våre undersøkelser viser at ikke alle skolene har erfart at det forebyggende arbeidet er tema, noe som viser at det er risiko for at dette temaet ikke får tilstrekkelig fokus.

Skolene har ulike tiltak for å fremme trivsel på skolen og for å følge med på hvordan elevene har det, noe som er en viktig del av det forebyggende arbeidet. arbeidet. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kap. 5.

Gjennom elevundersøkelsen, andre kartlegginger som skolene gjør, samt observasjoner og samtaler med elever og foresatte har kommunen tiltak for å sikre kunnskap om hvordan elevene opplever skolemiljøet. Vi mener imidlertid at elevrådene kan brukes noe mer systematisk i dette arbeidet. Det å få innspill fra elevrådene på f.eks. utrygge områder på skolen og hva som skal til for at voksne oppdager om elever ikke har det trygt og godt, kan være nyttig for å få kunnskap om hvordan elevene opplever skolemiljøet. Dette er viktig også i arbeidet med evaluering av arbeidet.

Rutinebeskrivelsene for skolemiljø har føringer på «når» og «hvordan» skolene skal sikre at det gis informasjon om regelverk og skolens plikter til ansatte, foresatte og elever. Det å gi slik informasjon er viktige tiltak i det forebyggende arbeidet. Undersøkelsene våre viser at skolene gir informasjon på foreldremøter og i klassene, men at ikke alle sender ut informasjonsskriv. Dersom skoleeier tenker at skolen selv kan vurdere hvordan en informerer foresatte, og ikke trenger å sende ut informasjonsskrivet, kan det tydeliggjøres i rutinen. Elevene i elevrådene vi har spurt, er godt kjent med retten til å ha det trygt og godt på skolen. De fleste vet også hvem de kan si ifra til om de eller andre ikke har det trygt og godt på skolen.

Det at elever og foresatte er kjent med regelelverk, skolens plikter og skolenes arbeid med skolemiljø, er viktig for at elever og foresatte skal kunne være involvert i arbeidet med skolemiljø. Slik involvering kan sikre viktig informasjon for skolen i det forebyggende arbeidet og i evalueringen av arbeidet. Svar fra spørreundersøkelsene til elevråd og representanter i FAU, viser at et klart flertall opplever å få informasjon og være noe involvert. Det er imidlertid noen få skoler der FAU i liten grad opplever å være involvert i arbeidet. På disse skolene er det en risiko for at skolen går glipp av viktig informasjon i arbeidet med evaluering og det å sikre de rette forebyggende tiltakene.

Elevundersøkelsen brukes til å evaluere egne tiltak, og en får her en evaluering på et mer overordnet nivå (systemnivå), men informasjonen fra skolene viser at det likevel er risiko for at en ikke sikrer en systematisk evaluering av det forebyggende arbeidet.

5. Aktivitetsplikten

Problemstilling 3: Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal sikre at skolene overholder aktivitetsplikten.

- Det skal være rutiner og tiltak for å ivareta
  - plikten til å følge med, gripe inn og melde fra
  - det skjerpede ansvaret for sårbare elever
  - undersøkelsesplikten
  - kravene til tiltaksplan og evaluering av tiltaksplanen
  - elevenes rett til å bli hørt og at elevens beste blir vurdert
  - kravene til dokumentasjon
- Regelverk og rutiner om aktivitetsplikten skal være kjent for de som arbeider på skolen

Rutiner og tiltak for å ivareta krav til dokumentasjon, samt ansattes kjennskap til regelverk og rutiner blir omtalt for de ulike delpliktene.

For å se på praksis her, har vi i tillegg til intervjuer, spørreundersøkelser og gjennomgang av kommunens rutiner, også gått gjennom dokumentasjon i 24 saker, der vi har sett på dokumentasjon av meldeskjema, undersøkelser, aktivitetsplaner og evaluering av planene.

5.1. Plikten til å følge med, gripe inn og melde fra

Kommunen har rutiner for å ivareta pliktene om å følge med, gripe inn og melde fra. Det er presisert at aktivitetsplikten omfatter alle som arbeider på skolen, også vaktmester/driftsansvarlig, kontorpersonale, rengjøringspersonale og helsesykepleier. Skolen skal sikre at alle blir gjort kjent med pliktene de har etter opplæringsloven. Dette skal skje gjennom felles opplæring.

Følge med
I rutinen står det at voksne på skolen har en plikt til å følge med på hvordan barna har det. Det er redegjort for hva det å følge med innebærer:

Å følge med innebærer dialog med elevene, foresatte og kollegaer på skolen, observasjon (i undervisning og friminutt), deltakende tilstedeværelse og gjennomføring av brukerundersøkelser.

Kommunen har også rutine for å følge opp elevundersøkelsen. Oppfølging av denne og andre undersøkelser er også et tiltak for å følge med.

Skjerpet ansvar for sårbare elever
Skolens skjerpede ansvar for sårbare elever, innebærer en plikt til å følge ekstra godt med på dem for å sikre at de har et trygt og godt skolemiljø. Kommunens rutinebeskrivelser omtaler ikke det skjerpende ansvaret skolene har for sårbare elever. Utdanningsdirektoratet har på sine nettsider vist til at de som jobber på skolen må ha kunnskap om hvilke elever som har en særskilt sårbarhet og at skolene bør ha rutiner for å tidlig kunne identifisere og følge med på elever med særskilt sårbarhet.[8]

Kommunen har egne overgangsrutiner, som inneholder tiltak for å oppdage og ivareta særskilt sårbare elever, men det er ikke vist til dem i rutinebeskrivelser for skolemiljø. Overgangsrutinene ble revidert i 2024, samtidig som det ble laget en egen plan for overganger for barn 0 – 16 år. De nye rutinene gjelder fra januar 2025, men mye er videreført fra forrige versjon, bla. samarbeidsmøter for barn det er grunn til å være ekstra oppmerksomme på[9] og rutiner for å innhente samtykke til å dele informasjon. I de nye overgangsrutinene er det også lagt opp til at SFO skal følge ekstra med på de som skal starte på 1. trinn. SFO skal tilstrebe at alle på 1. trinn i SFO får en kontaktperson som kan videreformidle informasjon om elever som trenger ekstra oppfølging til kontaktlærer. På ungdomsskolen skal det være en oppstartsamtale med alle elever på 8. trinn. Denne samtalen er ny i rutinen, men har vært praktisert også tidligere.

I overgangsrutinene er det også andre tiltak knyttet til det å sikre en trygg oppstart for elever på 1 trinn (skole og SFO) og på 8.trinn. Tiltak som besøk på ny skole og informasjon til elever og foresatte, er videreført. Ifølge de nye rutinene skal barnehage og skole ha ett eller flere felles «grenseobjekter», det vil si ting som barna kjenner godt fra barnehagen, og som de møter igjen på skolen. Det kan for eksempel være en kjent sang. Dette er et tiltak for å skape sammenheng i overgangene og mulighet for gjenkjenning og mestring.

Gripe inn
Ifølge kommunens rutine skal de voksne på skolen gripe inn for å stanse krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Rutinen viser også til begrensningene som ligger i lovverket:

> Plikten er begrenset til tiltak som er mulige å gjennomføre og innebærer ikke å utsette seg selv eller andre for skade eller fare.

Det er rektor som skal sørge for at alle som arbeider ved skolen vet hvordan man griper inn og hvor grensene går for bruk av nødrett og nødverge. I rutinen er det vist til at kommunen har et beredskapsteam som kan bidra med opplæring ute på skolene. Områdeleder for skole opplyser at alle skoler har opplæring i det å gripe inn. De kan enten gjøre det selv, eller be om støtte til dette fra et av støtteteamene i kommunen eller andre fagmiljøer. Behovet for støtte kan adresseres til områdeleder skole eller områdeleder støttetjenester. De kartlegger ikke hvilke skoler som ber om

[8] Elever med særskilt sårbarhet | udir.no
[9] For elever som skal starte i videregående skole er dette elever som kan ha rett til å søke på fortrinn. Elever som har omfattende behov for individuell tilrettelegging i grunnskolen, har fortrinnsrett ved inntak til videregående trinn 1.

støtte og hvilke som løser opplæringen selv, men går igjennom temaet på rektormøte/ledermøte. I august i år var det gjennomgang av lovendringen som kom i august og refleksjon rundt prosedyren og hvordan en griper inn.

I rutinebeskrivelsene for skolemiljø er det ikke vist til bestemmelsen i opplæringsloven § 13-4 om fysisk inngripen. Kommunen har en egen rutine for fysisk inngripen som tar høyde for de nye bestemmelsene som kom i august 2025. Det er ikke vist til rutinen for fysisk inngripen i rutinene for skolemiljø.

Det er en egen del i gjeldene meldeskjemaet om plikten til å gripe inn og med mulighet til å dokumentere hvem som har grepet inn og begrunne hvorfor eller hvorfor det ikke var mulig å gripe inn.

Melde fra

Ifølge rutinen skal alle som arbeider på skolen melde fra til rektor hvis de ser eller mistenker at et barn ikke har et trygt og godt skolemiljø.[10] Det skal være en lav terskel for å melde fra. Meldingen kan være begrunnet i observasjon, resultater fra brukerundersøkelser, beskjed fra foreldre, eleven selv, medelever eller andre. Rektor har ansvar for at meldingen håndteres på en forsvarlig måte. Melding skal skje uten ugrunnet opphold, senest samme dag som man har blitt oppmerksom på en situasjon. I alvorlige saker og i saker der det er grunn til å mistenke at en voksen på skolen krenker elever, skal rektor melde fra til skoleeier. Dersom en ansatt mistenker at rektor krenker en elev, skal det meldes direkte til skoleeier.

Kommunen har et eget meldeskjema for å melde om kunnskap eller mistanke om at retten til et trygt og godt skolemiljø ikke er oppfylt.

Skolene skal dokumentere hva som er gjort for å følge opp delpliktene (følge med, gripe inn, melde fra, undersøke og sette inn tiltak), men det er ikke spesifisert nærmere hva som skal dokumenteres og hvor dette skal lagres i rutinen. Områdeleder for skole opplyser at alle meldeskjemaene skal lagres i Visma sikker sak. Dette gjelde også når en konkluderer med at det ikke skal opprettes aktivitetsplan.

Skoleeiers system for å følge opp skolene

I den halvårlige rapporteringen fra skolene etterspør skoleeier informasjon om omfang av meldinger ute på skolene, men ikke informasjon om etterlevelse av delpliktene om å følge med, gripe inn og melde fra. I tilsynet i 2022 ble det påpekt at rapporteringen på antall meldinger og et åpent spørsmål om hvordan varslene er håndtert, ikke ga god nok informasjon for å kontrollere at varslingsplikten faktisk blir oppfylt.

[10] Det er presisert at helsepersonell er underlagt strengere taushetsplikt enn andre ansatte på skolen og skal kun melde fra etter elevens/foresattes samtykke til fritak fra taushetsplikten

Skoleeier kan også få informasjon om arbeid med skolemiljø i kvalitetsutviklingsmøtene, men i malene som er laget for gjennomføring av møtene utgjør skolemiljø en liten del. Ifølge rutinen skal skolene legge frem eksempler på dokumentasjon fra skolemiljøarbeidet (meldinger, aktivitetsplaner, dokumentasjon på undersøkelser, informasjon til foresatte etc.), men det gis ingen føringer på hva slags dokumentasjon som skal legges frem, og det har ikke vært praksis for å legge frem dokumentasjon på meldinger, undersøkelser, aktivitetsplaner mm. Områdeleder skole opplyser at de har snakket om å etterspørre om eksempler på dette, men at de til nå ikke har gjort det.

I tillegg er det lagt opp til at skoleeier kan få informasjon i rektormøter/ledermøter og dialog med skolene gjennom året. Vi har sett at skolemiljø har vært tema på rektormøtene. Både arbeidet med implementering av rutinene og det å sikre en felles forståelse av forebyggende arbeid og hva som ligger i godt skolemiljø har vært tema i møtene.

Ifølge rutinebeskrivelsene skal skoleeier skal vurdere risiko for brudd på kommunens plikter ut fra informasjon i rapportering, kvalitetsutviklingsmøter og den løpende dialogen i rektormøter/ledermøter. Resultatene skal brukes til evaluering og videreutvikling av rutinene. Skoleeier har siden siste versjon av rutinen ble tatt i bruk våren 2024, hatt fokus på implementering og bruk av rutinene. Det er foreløpig ikke gjort noen egen evaluering eller endring i rutinene.

5.1.1. Praksis - plikten til å følge med, gripe inn og melde fra

Informasjonen fra både tillitsvalgte og ledelse viser at skolene har gjennomgang av aktivitetsplikten for ansatte på skolen ved skolestart, og at aktivitetsplikten er tema gjennom skoleåret. Svarene både i spørreundersøkelsen og fra intervjuene viser at de ansatte mener de er kjent med hva de skal gjøre ved mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt. I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å svare på påstander om de har drøftet ansvaret den enkelte har og om de er kjent med hva de skal gjøre om de mistenker at en elev ikke har det trygt og godt. Svar ble gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig og på begge påstander var det flest som svarte 6 helt enig. Det gjennomsnittlige svaret på påstanden om å ha drøftet ansvaret var 5, mens det på påstanden om en er kjent med hva en skal gjøre var 5,7.

Skolene har imidlertid ikke samme opplæring for annet personale som jobber på skolen, som renholdere og driftsteknikere. Flere av skolene har vist til at det er vanskelig for skolen å gjennomføre slik opplæring fordi renholderne og vaktmestre/driftsteknikerne ikke deltar i felles møter på skolene. En av skolene mente at dette er noe som oppvekstadministrasjonen sikrer, mens andre opplyste at det ikke var helt avklart hvem som skulle gjøre dette, men at skolen ikke kunne gjøre det alene. Flere av skolene opplyser at både renholdere og driftsteknikere vil si ifra muntlig til ledelsen om de ser noe som ikke er greit, særlig ift hærverk.

Følge med

I intervjuene opplyser både ledelsen og de tillitsvalgte at de på skolen har rutiner for å følge med i friminuttene. Flere viser også til at de har mange voksne ute i friminuttene. I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt om skolen har inspeksjonsrutiner som er til hjelp for å ivareta plikten til å følge

med, noe de fleste mente at de var. Svarene ble gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Det var 67 % som svarte 6 helt enig og det gjennomsnittlige svaret var 5,5.

I tillegg opplyser de vi har intervjuet at det gjøres observasjoner i timene, samt at lærerne har samtaler med elever og foresatte, både de formelle halvårlige samtalene og mer uformelle samtaler.[11] Trivsel er tema i samtalene. Elevundersøkelsen, og tilleggsundersøkelser som Spekter, benyttes også ute i skolen. Noen av skolene viser også til at de bruker relasjonskartlegginger som del av arbeidet med å følge med.

De fem skolene vi hadde saksgjennomgang ved, har ikke noe system for å sjekke ut med elevene hvilke områder som elevene opplever er utrygge. Skolene har identifisert områder der de, ut fra erfaringer, mener at det er større risiko for at noe kan skje.

Vi har spurt representantene i de fem elevrådene noen spørsmål om dette med å følge med. Svarene viser at de fleste mener at de voksne på skolen følger med på hvordan elevene har det på skolen (både i timer og friminutt) og mange mener også at det er nok voksne ute i friminuttene. På spørsmål om de voksne vil oppdage det om elever blir plaget, ertet eller mobbet på skolen, har 48 % svart ja. Her er det endel som har svart vet ikke (34 %). Dette kan bety at de ikke har erfaring med at noen har blitt plaget eller mobbet, men det kan også være et uttrykk for usikkerhet blant elevene om de voksne faktisk har oversikt over hva som skjer. Det spørsmålet flest har svart nei på, er om de voksne på skolen får vite det om det skjer noe på skoleveien. Her har 24 % svart nei. Spørsmål og svar er vist i tabellen under.

	Ja	Nei	Vet ikke
Følger de voksne med på hvordan elevene har det på skolen?	82 %	7 %	11 %
Er det nok voksne ute i friminuttene?	77 %	11 %	12 %
Oppdager de voksne det om elever blir plaget/ertet/mobbet på skolen?	48 %	17 %	34 %
Får de voksne vite det om elever blir plaget/ertet/mobbet på skoleveien?	62 %	24 %	8 %

Tabell 6 Svar fra representanter i elevrådene ved fem skoler i Porsgrunn (tre barneskoler og to ungdomsskoler)

Det er noen forskjeller på svarene fra barneskolene og ungdomsskolene. De som har svart nei på spørsmål om de voksne følger med på hvordan elevene har det på skolen, er alle fra

[11] Elever har rett til jevnlig dialog med kontaktlærere om hvordan en utvikler seg sosialt og på andre måter (oppll §9-6) og foresatte har rett til en planlagt samtale med kontaktlærere minimum to ganger i året, der foresatte skal få informasjon om hvordan eleven utvikler seg faglig og sosialt (oppll § 11-1).

ungdomsskoler. På en av ungdomsskolene mener de fleste at de voksne ikke vil oppdage at elever blir plaget/ertet/mobbet på skolen eller få vite om det skjer noe på skoleveien.

Representantene i FAU er spurt om skolen/de ansatte følger med på hvordan elevene har det på skolen. De ble bedt om å svare på en skala fra 1 i svært liten grad, til 6 i svært stor grad. Det er 65% som har svart 5 eller 6 (stor eller svært stor grad), mens 30 % har svart 4 i litt stor grad og 5 % har svart i liten grad (1-3).

Skjerpet ansvar for sårbare elever

Lederne vi har intervjuet viser til ulike tiltak for å identifisere sårbare elever, både overgangsrutinene, bruk av ulike kartlegginger som relasjonssirkelen, ansattes observasjoner av elevene og formelle og uformelle samtaler med elever og foresatte. De tillitsvalgte viser også til at overgangsrutinene er et viktig tiltak for å sikre det skjerpede ansvaret for sårbare elever.

Ifølge overgangsrutinene skal ungdomsskolene ha samtaler med foresatte på 8. trinn ved skolestart, og det er fulgt opp på de tre ungdomsskolene vi har intervjuet. Det er også barneskoler som har egne bli-kjent samtaler for nye elever og flere skoler praktiserer også dette ved lærerbytte. Ordningen kontaktperson på SFO for de som starter i 1. trinn ble på to av skolene praktisert ved at SFO-leder var kontaktperson, mens en skole ikke hadde ordningen med kontaktperson.[12]

De fleste lederne i spørreundersøkelsen er enige i at de ved oppstart av skoleåret 2024/25 vurderte om skolen har særskilt sårbare elever, men det er noen få (3 av 24) som er uenig eller litt uenig.[13] De fleste mener også at skolen har tiltak som sikrer at de kontinuerlig vurderer om det er flere/nye elever som er særskilt sårbare, men det er noen få som er uenige (2 av 24).

Enkelte ledere erfarer at de/skolen ikke alltid får den informasjonen de trenger om nye elever. I noen tilfeller kan det skyldes manglende samtykke fra foresatte, men det er også en skole som viser til at de ikke får nødvendig informasjon fra barneskolene.

De tillitsvalgte er spurt om de vil ha kjennskap til om elever de møter er særskilt sårbare. De fleste oppgir at de vil ha kjennskap til det for elever de følger opp i klasserommet, men enkelte viser til at det er en risiko for at ikke alle som har inspeksjon har nødvendig informasjon om elever på andre trinn når de har inspeksjon. På noen skoler er dette løst ved at de som jobber på trinnet har inspeksjon for elever på eget trinn.

I spørreundersøkelsen er de ansatte spurt om de får nødvendig informasjon om særskilt sårbare elever for å ivareta plikten til å følge med. De skulle svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Et klart flertall er enig, men en mindre andel (14 %) er noe uenige i dette, dvs. svart 1 - 3 på skalaen. Det gjennomsnittlige svaret er 5.

[12] Vi har kartlagt dette på de tre barneskolene vi hadde saksgjennomgang ved.
[13] Det er en også en som har svart vet ikke.

Gripe inn
De nye reglene for fysisk inngripen blir gjennomgått på planleggingsdager eller personalmøter ute på skolene i forbindelse med skolestart. Skolene har hatt kurs/opplæring i dette med å gripe inn på måter som ikke eskalerer konflikt og er trygt for den ansatte. Noen skoler har brukt egne krefter i opplæringen. Andre har brukt ekstern kursholder eller ressursteamet.

De tillitsvalgte er spurt om de på skolen har tilstrekkelige kompetanse for å jobbe konfliktdempende og gripe inn på måter som ikke eskalerer konflikter. Her er det flere som trekker frem at de er på god vei på egen skole og viser til at de har hatt opplæring i dette. Det er også flere som påpeker at dette er noe de må jobbe kontinuerlig med. Enkelte svarer at kompetansen på dette varierer.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å svare på hvor enig de var i påstanden *Jeg er kjent med hvordan jeg kan gripe inn om en elev blir utsatt for krenkelser*. Her har 64 % svart helt enig og 26 % enig. Det er 6 % som har svart litt enig, 4 % som er uenig eller litt uenig. De som er uenig jobber på ulike skoler.

Melde fra
Informasjon fra både ledelse og tillitsvalgte viser at det er vanlig at meldeskjemaet er tilgjengelig for de ansatte digitalt og på papir. Ansatte kan også melde fra muntlig, men da skal meldingen bli skrevet i skjemaet av den som mottar meldingen.

Informasjon vi har fått fra spørreundersøkelse og intervjuer viser at de ansatte i hovedsak melder fra til rektor eller andre i ledelsen. Noen viser til at de ansatte ved mistanke kan observere over noe tid før de ev. melder fra. Enkelte opplyser at de da gjerne drøfter med ledelsen hva de skal observere. Rektorene vi har intervjuet opplyser at de vil være kjent med alle meldinger, enten ved at alle meldinger kommer til dem eller at det er system for at rektor blir informert.

I spørreundersøkelsen var et av spørsmålene til de ansatte (men ikke ledelsen) om de hadde meldt fra ved mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt. Det var 67 av 131 som svarte ja på dette. De som svarte ja, ble bedt om å svare på hvem de melder fra til. De fleste har her svart at de melder fra til rektor eller til leder/ledelsen, men det er noen som har meldt fra til nærmeste leder, noen til teamet og noen til lærerne på trinnet.[14]

De ble også bedt om å svare på hvordan meldingene ble håndtert fra skolen side, med svar på en skala fra 1 svært dårlig til 6 svært godt, og med mulighet for å svare vet ikke. De fleste mener at meldingene ble håndtert godt og det gjennomsnittlige svaret er over 5. Det er 9 % som har svart mellom 1 og 3 på skalaen, og av disse har flest svart 3, litt dårlig. Det var også mulig å gi kommentarer, noe 10 gjorde. Kommentarene går både på at det jobbes bra på skolen og på områder som kan bli bedre. Forholdene som kan bli bedre gikk på at ansatte som melder fra ikke

[14] Det er 11 som svarer at de har meldt fra til andre enn rektor/ledelsen.

får informasjon om hva som skjer, at det kan ta lang tid før en får tatt tak i problemet og at muntlige meldinger ikke er håndtert godt.

Skolene vi har hatt intervjuer på, har uttrykt usikkerhet rundt dette med dokumentasjon, særlig av meldeskjemaene som skolene bruker. Praksisen her er ulik. Noen skoler lagrer skjemaene i Visma sikker sak, mens andre oppbevarer det på papir. Blant skolene som benytter Visma sikker sak, er det noen som lagrer alle skjemaene der, mens andre bare lagrer de skjemaene der det blir opprettet en aktivitetsplan.

Skolene har litt ulike systemer for å holde oversikt over meldeskjemaene. Noen skoler har laget oversikter i excel, andre samler skjemaene på papir i en egen perm.

Rapportering av meldinger til skoleeier
Rapporteringen på antall meldinger som skolene gjør to ganger i pret, viser at det er store forskjeller mellom skolene, også når en tar hensyn til forskjeller i størrelse på skolene. Blant de som har rapportert i skoleåret 2024/25 varierer antall meldeskjemaer fra to til rundt 80.

Om meldingene – hvem melder fra og når
I de 24 saker vi har sett på var det tre der vi ikke fant dokumentasjon på hvem som hadde meldt ifra. Av de resterende 21, var det 13 saker hvor foresatte eller eleven selv hadde meldt ifra om at eleven ikke hadde det trygt og godt. I de resterende var det ansatte på skolen som hadde meldt ifra.

Det er mest vanlig at det som det meldes om har pågått over tid, men noen av sakene som er koblet på konkrete hendelser som det er meldt fra om med en gang.

Rapporteringen fra skolene viser at antallet skolemiljøsaker varierer og forskjellen forklares ikke bare ut fra elevtall. Det er også forskjeller mellom skolene på hvor stor andel av meldingene som ender med en aktivitetsplan.

5.2. Plikten til å undersøke, iverksette tiltak og evaluere

Ifølge kommunens rutine skal skoleeier støtte skolene i arbeidet med skolemiljøet og kan overta ansvaret for skolemiljøsaker som er særlig alvorlige eller saker der en ansatt krenker en elev. Skoleeier har ikke overtatt ansvaret i noen av sakene vi har sett på. Skolene kan også ta kontakt for å drøfte saker ved behov.

Rektorene vi har snakket med er kjent med at de kan få bistand i saker som gjelder aktivitetsplikten, inkludert juridisk bistand, noe flere også har fått.

Undersøke
I kommunens rutine er det vist til at skolens ledelse har en plikt til å undersøke dersom de får melding om at noen ser eller mistenker at en elev ikke har det trygt og godt. Det er også vist til den skjerpede plikten som er ved mistanke om at det er ansatte som krenker en elev. Undersøkelsen skal være rettet mot hvordan eleven opplever skolemiljøet. Dette betyr at også forhold og

hendelser utenom skoletid eller tilbake i tid kan være relevante. Skolen skal sikre elevenes medvirkning i undersøkelsen av saken. Involverte elever skal høres og det skal tas hensyn til barnets beste i alle vurderinger og handlinger. I rutinen står det videre at å undersøke innebærer å innhente informasjon knyttet til elevenes opplevelse av en situasjon. Det er også med noen tips til gjennomføring av samtalen.

Kommunen har et eget skjema for undersøkelser. Siste versjon var gjeldene fra våren 2024. I gjeldene versjon skal en dokumentere at foresatte er informert om oppstart av undersøkelse og rettigheter etter kapittel 12, samt en oversikt over informasjon som er innhentet. Det skal også være en identifisering av forholdene som påvirker elevens skolehverdag, både på og utenfor skolen. I tillegg skal det beskrives på hvilken måte eleven som er blitt krenket er hørt og hvordan andre berørte elever har blitt hørt, samt en oppsummering av resultatene av undersøkelsene.

Plan med tiltak

Ifølge kommunens rutine er rektor ansvarlig for at det settes inn egnede tiltak og at de følges opp, evalueres og ev. endres gjennom forutsigbare prosesser. Utvikling av tiltak skal skje i dialog med elevene det gjelder, og deres foresatte. Egnede tiltak forutsetter at hensynet til barnets beste vurderes. Dersom elever er motvillig til at det settes inn tiltak, skal skolen uansett vurdere om tiltak er til barnets beste. Det står videre at tiltakene skal være tilpasset den konkrete saken, egnet til å utbedre situasjonen og rettet mot både den som blir mobbet eller krenket, den som utfører handlingene, tilskuere eller trendsettere, grupper av elever eller hele skolemiljøet. Det er presisert at tiltakene ikke utelukkende bør rette seg mot den som opplever mistrivsel. Ved mobbing bør konfronterende samtaler være et av tiltakene for å stoppe mobbingen.

Kommunen har laget en mal for plan med tiltak og bruker begrepet aktivitetsplan. Her er lovkravene knyttet til aktivitetsplikten gjengitt. Ifølge malen skal skolene i planen vise hvilket problem tiltakene skal løse, hva som er hovedmålet, samt en tabell der en har med tiltak, hvem som er ansvarlig, tidsperspektiv og evaluering. I perioden vi har plukket saker fra, skoleårene 2023/24 og 2024/25, har det har vært brukt ulike maler for planer. Malen for aktivitetsplan er justert og den som brukes nå, er mindre omfattende enn de foregående. Flere av rektorene vi intervjuet mente det var bra og at malen de har nå fungerer bedre enn de foregående.

I rutinen står det at den som blir krenket og involverte elever skal bli hørt i saken. I gjeldende mal for aktivitetsplan er det, i punktet om hvilke problem tiltakene skal løse, vist til at elevens subjektive opplevelse skal legges til grunn og at eleven skal bli hørt, men det er ikke noen punkter der det er naturlig å opplyse om hvordan eleven og foresatte ser på tiltakene. I gammel mal var det en standardformulering om at tiltakene igangsettes etter samråd med elev og foresatte.

Vurdering av barnets beste

Det står i kommunens rutine at det skal tas hensyn til barnets beste i alle vurderinger og handlinger. Det er også vist til at egnede tiltak i aktivitetsplanen forutsetter at hensynet til barnets beste er vurdert. Vurdering av barnets beste er nevnt i malen for aktivitetsplan i punktet der skolen

skal beskrive hovedmålet med planen, med følgende hjelpetekst: *Husk at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn i skolens vurdering av tiltak.*

Evaluering og avslutning
I rutinen er det vist til at tiltakene skal evalueres. I evalueringen skal det vurderes om tiltakene virker eller om det er behov for endrede eller mer intensive tiltak. Eleven og elevens foresatte skal høres i utarbeidelsen av aktivitetsplanen og delta i evalueringen av tiltak. Kommunen har ikke noen egen mal for evaluering av planen, men det følger av mal for aktivitetsplan at tidspunkt for evaluering skal legges inn i der. I mal for aktivitetsplan er det plass til å sette inn hvilket nummer planen har, og det står at det skal lages ny plan hver gang den oppdateres eller justeres.

I rutinen står det at tiltaksplikten løper så lenge en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Det er ikke lagt noen føringer for hvordan en dokumenterer at det ikke lenger er behov for tiltak og at saken kan avsluttes.

5.2.1. Praksis - plikten til å undersøke, iverksette tiltak og evaluere
Sakene vi har gjennomgått er fra både før og etter at ny versjon av malen for undersøkelse kom. Rundt halvparten av sakene vi så på var fra skoleåret 2024/25, da den nye malen skulle vært tatt i bruk, men det var ikke brukt i noen av sakene vi så på. Fire av de fem skolene der vi så på saker, brukte ikke den gjeldende undersøkelsesmalen. Den femte skolen hadde brukt den, men ikke systematisk og ikke i sakene vi undersøkte.

I sakene vi så på var undersøkelsene omtalt litt ulike steder. Noen hadde omtale i meldeskjema, andre i møtereferater eller i selve planen. I tre av de 24 sakene fremgikk det ikke noe sted hvilke undersøkelser som var gjort. I sakene der undersøkelsene var omtalt, varierte informasjonen fra kun en opplisting av hvem som skolen snakket med til en god beskrivelse av hva som var problemene og hvilke forhold som påvirker hvordan eleven har det på skolen.

Elevenes rett til å bli hørt - undersøkelse
I alle de 24 sakene vi undersøkte var det dokumentert at eleven som blir krenket var hørt i forbindelse med undersøkelsen. I åtte av sakene var det dokumentert at involverte også elever var hørt.

Aktivitetsplan
I alle sakene vi undersøkte var det laget en aktivitetsplan med tiltak, og planen var lagret i Visma sikker sak.

Elevenes rett til å bli hørt - aktivitetsplan
I 13 av de 24 sakene fremgår det ikke tydelig av dokumentasjonen at eleven er hørt når det gjelder tiltakene som skal iverksettes. I rundt halvparten av de 13 sakene kan vi se at eleven har vært med i møtene der planen ble laget, men det fremgår altså ikke tydelig hva eleven mener om tiltakene.

I en tidligere mal for aktivitetsplan var det med en standardtekst om at planen er utarbeidet i samråd med elev og foresatte. I sakene der den malen var brukt, var det noen saker der det var

tydelig at elev og foresattes var involvert, mens det i andre ikke stod noe mer enn teksten fra malen.

Vurdering av barnets beste

Vurdering av elevens beste er lite omtalt i de 24 sakene vi har undersøkt, men det er nevnt i noen få saker. I fem saker er det slått fast at det er til barnets beste å ha tiltak, uten at en har vist hvorfor/hvordan. I to saker har skolen valgt å ha tiltak selv om eleven i utgangspunktet ikke ønsket dette. Det er trolig gjort ut fra en vurdering av barnets beste, men skolen har ikke synliggjort hvorfor dette er til barnets beste. I en sak fant vi en tydelig barnets beste-vurdering av hvorfor tiltak er valgt, men skolen hadde ikke dokumentert elevens syn på tiltakene og tatt de med i vurderingen av barnets beste.

Evaluering

I kolonnen for evaluering i aktivitetsplanen er det i utgangspunktet plass til å skrive mer enn tidspunkt for evalueringen, men flere rektorer kommenterte at planen blir låst i Visma sikker sak etter opprettelsen, slik at de ikke kan skrive videre på planen etter dette. Enkelte rektorer trakk frem at det er behov for enklere muligheter til å dokumentere evaluering og at saken avsluttes.

I de fleste planene vi har sett på, er det satt tidspunkt for evaluering, men skolene hadde ulik praksis for dokumentasjon av evalueringen. I en del saker er det lagt ved møtereferater fra evalueringsmøtene, og disse ga informasjon om evalueringen som ble gjort i møtet. I noen saker var det en kort omtale i plan (tidligere maler for plan). I 8 saker var det ikke dokumentasjon av at det var gjort evaluering av tiltakene eller at planen var avsluttet og i ytterligere 3 saker manglet det dokumentasjon på om saken var avsluttet.

De ansatte som hadde vært involvert i arbeidet med aktivitetsplan, ble i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til noen påstander om arbeidet med aktivitetsplan. Svarene er vist i tabellen under.

	1 - 3	4	5	6	Vet ikke	Gj.snitt
Gjennomføring av aktivitetsplaner sikrer trygt og godt skolemiljø	7%	10 %	43 %	38 %	2 %	5,14
Sikrer elevmedvirkning i arbeidet med planene	6 %	19 %	30 %	39 %	6 %	5,07
Godt samarbeid med foresatte om planene	6 %	10 %	39 %	42 %	4 %	5,21
Evaluerer planene jevnlig	7 %	9 %	31 %	48 %	8 %	5,22

Tabell 7 Svar på påstander om arbeidet med aktivitetsplaner. Svar gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Antall svar (N) er 105 på første påstand, for de andre 104..

Vi ser av svarene at de ansatte som har svart på undersøkelsen mener at en i hovedsak jobber godt med aktivitetsplaner og evaluering av disse.

Foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) syn på arbeidet med aktivitetsplikten
Representantene i FAU er spurt om de mener skolen følger opp elever som blir plaget eller krenket på skolen og på skoleveien. Svarene er vist i tabellen under.

I hvilken grad opplever du at skolen/de ansatte på skolen får fulgt opp om det er elever som blir…	1 - 2	3	4	5	6	Vet ikke	Gj. snitt
plaget eller krenket på skolen	6 %	7 %	22 %	30 %	22 %	13 %	4,6
plaget eller krenket på skoleveien	9 %	9 %	17 %	15 %	16 %	35 %	4,2

Tabell 8 Svar på påstander om oppfølging av elever. Svar gitt på en skala fra 1 i svært liten grad til 6 i svært stor grad. Antall svar (N) er 69.

Det er et flertall som opplever at skolene får fulgt opp elever som blir plaget eller krenket på skolen og på skoleveien, men når det gjelder skolevei er rundt 1/3 usikre på om skolen får fulgt opp. De som har svart, opplever at skolene er bedre til å følge opp det som skjer på skolen enn det som skjer på skoleveien. Vi har sett at det er forskjeller mellom skolene. Det er seks skoler der ingen av dem som har svart har svart mellom 1 og 3 på skalaen (i liten grad). På de andre skolene er de ansatte mer delt i synet, der noen mener at får fulgt opp og andre i mindre grad.

5.3. Revisors vurdering av arbeidet med å overholde aktivitetsplikten

Skoleeier har gjennom skolemiljørutinene etablert et system for å ivareta kravene til internkontroll og for å sikre at aktivitetsplikten blir overholdt. Gjennom bl.a. rapportering og kvalitetsutviklingsmøter skal skoleeier få innblikk i praksis, for så å kunne vurdere risiko for brudd på de ulike pliktene skolene har og behovet for å justere egne rutiner. Våre undersøkelser har vist at skoleeier får mindre informasjon om praksis ute på skolene enn rutinen legger opp til både fra rapporteringen og kvalitetsutviklingsmøtene. Det kan gi risiko for at skoleeier ikke har et godt nok grunnlag for å vurdere om egne tiltak sikrer at aktivitetsplikten blir ivaretatt. Ordningen med at skolene selv velger eksempler som blir gjennomgått i kvalitetsutviklingsmøtene, kan være nyttig for å få til refleksjon, men har mindre verdi ut fra et kontrollperspektiv.

5.3.1. Plikten til å følge med, gripe inn og melde fra

Rutinebeskrivelsene for arbeid med skolemiljø er et tiltak for å sikre at skolene overholder pliktene til å følge med, gripe inn og melde fra. Rutinene har tiltak for at de som arbeider på skolen er kjent med regelverk og rutiner. Våre undersøkelser viser at dette i hovedsak blir fulgt opp for dem som er ansatt på skolen, men ikke for annet personalet som jobber der. Selv om det står tydelig i rutinen at det er skolene som skal sikre dette også for renholdspersonale og driftsteknikere, er ikke dette godt nok ivaretatt ute på skolene. Tilbakemeldingen fra skolene om at det er vanskelig å få til dette i praksis, kan etter vår vurdering indikere et behov for bistand og samarbeid rundt dette på tvers av skoler, bl.a. for personalet som jobber på flere skoler. Ordningen med signering på at rutinene er gjennomgått og forstått, blir ikke praktisert på alle skolene.

Rutinen om skolemiljø har tiltak for å sikre at skolene ivaretar plikten til å følge med, men vi mener at den burde ha omtalt ansvaret skolen har overfor særskilt sårbare elever. Kommunens

overgangsrutiner burde i denne forbindelse ha vært omtalt/henvist til, siden de både har generelle tiltak for å trygge elever i overgangene mellom barnehage, barneskole og ungdomsskole og tiltak for å ivareta særskilt sårbare elever.

Våre undersøkelser viser at skolene har tiltak for å følge med i tråd med kommunens rutiner, men også at det kan være risiko for at en på enkelte skoler ikke sikrer godt nok at ansatte får nødvendig informasjon om særskilt sårbare elever. Hva som er nødvendig informasjon for å kunne følge opp elever ute i friminuttene vil variere og skolene kan ikke dele informasjon uten samtykke. Det er imidlertid viktig at ansatte har nok informasjon til at de kan følge ekstra med på elever som trenger det. Skolene bør også vurdere om en drar god nok nytte av elevrådene i dette arbeidet. De kan ha viktig informasjon om hvordan skolens tiltak for å følge med fungerer i praksis. Svarene fra elevrådene viser at det på enkelte skoler er risiko for at en ikke følger godt nok med.

Rutinebeskrivelsene for skolemiljø har tiltak for å sikre at plikten til å gripe inn blir ivaretatt. Våre undersøkelser viser at skolene følger opp dette og er oppmerksom på viktigheten av å jobbe kontinuerlig med dette. Vi mener imidlertid at det i del om plikten til å gripe inn, bør vise til bestemmelsene om fysisk inngripen i opplæringsloven og kommunens egen rutinen for fysisk inngripen.

Kommunen har rutiner for å ivareta meldeplikten og det er presisert at en skal melde fra uten ugrunnet opphold og senest samme dag. Saksgjennomganen vår viste imidlertid at det i noen saker var forhold som hadde pågått over tid før en sendte melding. Det kan være en indikasjon på at de som arbeider på skolen ikke har fulgt godt nok med, eller at en venter for lenge før en melder fra. Det siste kan være tilfelle når ansatte observerer over noe tid før de eventuelt melder ifra. Det at en venter kan være i strid med intensjonen med meldeplikten og kravet om at undersøkelser skal starte snarest. Det at de ansatte drøfter med ledelsen hva de skal observere, mener vi egentlig er en start av undersøkelsesfasen.

Det er positivt at kommunen over tid har jobbet med å få mer lik meldepraksis på skolene, men det er fortsatt er store forskjeller. I tilsynet ble det også påpekt mangler i å ivareta kravet om å melde fra til rektor. Våre undersøkelser viser at de ansatte i hovedsak er oppmerksomme på dette, men at det fortsatt er noen som melder mer i tråd med fra bekymring til handling – der en først deler bekymring med kontaktlærer og nærmeste leder. Det er imidlertid positivt at en ved de skolene vi hadde saksgjennomgang hos, har systemer som sikrer at rektor er kjent med alle meldinger.

Selv om det i rutinebeskrivelsene er vist til dokumentasjonskravet, mener vi at dette bør spesifiseres nærmere, som f.eks. det at alle meldeskjemaer skal arkiveres. Både det at praksis her var ulik og at flere skoler uttrykte usikkerhet rundt dette, mener vi viser behovet for at dette gjøres tydeligere i rutinen.

Ordningen med halvårsrapporteringer og kvalitetsutviklingsmøter har etter vår vurdering ikke gitt skoleeier den innblikk i praksis slik rutinen legger opp til.

5.3.2. Plikten til å undersøke, iverksette tiltak og evaluere

Kommunen har gjennom egne rutinebeskrivelser og skjema for undersøkelse, tiltak som kan sikre at undersøkelser gjennomføres i tråd med lovkravene. I saksgjennomgangen så vi imidlertid at det var en del mangler i dokumentasjonen av undersøkelsene, bl.a. hvorvidt involverte elever var hørt og om skolen hadde fått til å identifisere hvilke forhold på skolen og utenfor skolen som påvirker hvordan eleven har det. Å sikre at dette er gjort, kan være avgjørende for arbeidet med å utarbeide egnede tiltak, slik det er krav om i loven. Ved bruk av det gjeldene skjemaet mener vi at dette kunne ha blitt bedre ivaretatt.

Rutinen viser til lovens krav om medvirkning fra eleven og vurdering av elevens beste, men det kom i liten grad frem av sakene som vi har undersøkt hvordan eleven så på tiltakene og hvordan skolen vurderte elevens beste og slik sett har sikret at tiltakene som ble iverksatt var egnet. Vi mener at det kunne vært tydeligere hvordan skolen synliggjør at elev/foresatte er hørt og vurderinger av barnets beste, enten dette gjøres i selve planen eller om det skal legges ved møtereferater eller andre dokument som viser det.[15] Skolene har en plikt til å dokumentere at eleven er hørt både i undersøkelsen og på tiltakene og hvordan skolen tar hensyn til elevens beste. Dette er også viktig for å sikre at tiltakene er egnet. I en travel skolehverdag kan krav om dokumentasjon oppleves krevende. Samtidig har dokumentasjon flere viktige formål. Blant annet kan god dokumentasjon hjelpe elever og foresatte å forstå beslutninger som er tatt. I tillegg kan skolen følge den enkelte elevs utvikling over tid og tilpasse iverksatte tiltak ved behov, og dokumentere at elevenes rettigheter er ivaretatt.

Kommunens rutiner omhandler evaluering av tiltak og at tiltaksplikten løper frem til eleven har fått det trygt og godt på skolen, men det er ikke noen føringer på hvordan dette skal dokumenteres. Vi har sett at det var store variasjoner i hvordan evalueringen var dokumentert og at det var saker der det ikke fremgikk tydelig at saken var avsluttet. Både manglene i dokumentasjonen og tilbakemeldinger fra enkelte rektorer på at en savner maler på dette området, mener vi viser et behov for å tydeliggjøre hvordan skolene skal dokumentere evaluering av tiltak og avslutning av sakene. En slik tydeliggjøring kan også gjøre arbeidet enklere ute på skolene.

Manglende vi har sett i saksgjennomgangen viser at dokumentasjonsplikten ikke er ivaretatt. Manglende dokumentasjon gjør at vi ikke ser om det kun er dokumentasjonsplikten som er brutt, eller om det også er andre plikter, som f.eks. å vurdere elevens beste og at tiltakene evalueres og justeres.

[15] Kommunen har valgt å ha en egen plass for å dokumentere det å høre elever i undersøkelsesskjemaet, men har ikke gjort tilsvarende i mal for aktivitetsplan.

6. Konklusjoner og anbefalinger

Vi svarer her ut de to problemstillingene det er laget kriterier til.

6.1. Konklusjoner

6.1.1. Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?

Kommunen har tiltak for å sikre at skolene jobber forebyggende med skolemiljø, og skolene har mange forebyggende tiltak. Arbeidet med å fremme trivsel og det å sikre et trygt og godt skolemiljø er vektlagt ute på skolene, men det er ikke alle skolene som sikrer en systematisk evaluering av de forebyggende tiltakene i tråd med kommunens egen rutine.

6.1.2. Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Kommunen har etablert rutiner, maler og støttefunksjoner som legger til rette for at skolene kan oppfylle aktivitetsplikten, og arbeidet med å følge opp aktivitetsplikten er vektlagt. Kommunen har imidlertid ikke sikret godt nok at kravet til dokumentasjon er fulgt. Manglende dokumentasjon gjør også at skolene ikke kan synliggjøre at andre plikter er fulgt godt nok opp.

Skoleeier har heller ikke sikret all den informasjon om praksis ute på skolene slik egen rutine legger opp til.

6.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- sikre bedre oppfølging av egne rutiner for trygt og godt skolemiljø, herunder skoleeiers system for å følge opp praksis ute på skolene
- sikre at kravene til dokumentasjon av arbeidet med aktivitetsplikten er ivaretatt

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Forskrift 3. juni 2024 nr. 900 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta)

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (oppll.)

Offentlige dokument

- Prop. 57 L (2022-2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)

Elektroniske kilder

Utdanningsdirektoratet, www.udir.no, nettsider, hentet 14.04.25 – 24.10.25

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode

Porsgrunn kommune

Kommunedirektør

Vestfold og Telemark Revisjon IKS
Anne Sæterdal

Unntatt offentlighet
§ 5 2. ledd

Deres ref.	Vår ref.	Dato
	25/13168 - 2	18.11.2025

Svar - Rapport til uttalelse – forvaltningsrevisjon skolemiljø – Porsgrunn kommune
Uttalelsesfrist: 24.11.2025

Kommentarer til rapporten «Forvaltningsrevisjon skolemiljø – Porsgrunn kommune» samt korrigeringer og presiseringer til faktabeskrivelser

1. Skolemiljøteam

- Det er nå etablert et skolemiljøteam under Veiviseren. Dette teamet har fått et utvidet mandat sammenlignet med tidligere beredskapsteam for mobbing, og skal støtte skolene i vanskelige skolemiljøsaker samt bidra i det forebyggende arbeidet.
- Skolemiljøteamet skal i løpet av skoleåret 2025/26 gjennomføre en systematisk gjennomgang av aktivitetsplaner, meldeskjemaer og undersøkelsesskjemaer på alle kommunale skoler. Dette ble informert om på ledermøte oppvekst 06.11.2025.
- Gjennomgangen skal sikre at rutiner følges, at kravene til dokumentasjon ivaretas, og at det er en felles forståelse av hvordan sakene evalueres og dokumenteres. Avvik skal følges opp gjennom veiledning.

2. Evaluering og dokumentasjon

- Kommunen erkjenner at det fortsatt er variasjon mellom skolene når det gjelder systematisk evaluering av forebyggende tiltak og dokumentasjon av arbeidet med aktivitetsplikten.
- Skolemiljøteamets gjennomgang vil ha særlig fokus på hvordan sakene evalueres og avsluttes, og hvordan dette dokumenteres i praksis.
- Det er et mål å sikre at alle skolene bruker de oppdaterte malene for aktivitetsplan og undersøkelsesskjema, og at dokumentasjonen lagres i Visma sikker sak i tråd med rutinen.
- Det vil utarbeides et supplerende malverk for evalueringssamtaler.

3. Oppfølging av rutiner

- Kommunen har utarbeidet og revidert rutiner for skolemiljøarbeid, men det er identifisert behov for ytterligere oppfølging for å sikre at alle deler av rutinene etterleves i praksis.
- Det er behov for tydeligere føringer for hva som skal dokumenteres, spesielt knyttet til evaluering og avslutning av saker.

4. Kompetanse og opplæring

- Det er gjennomført felles opplæring for ansatte om aktivitetsplikten, men det er fortsatt en utfordring å sikre at også annet personale (renholdere, driftsteknikere m.fl.) får nødvendig opplæring.
- Skolemiljøteamet vil bidra til å styrke kompetansen på tvers av skolene, og erfaringer fra gjennomgangen vil brukes til å videreutvikle opplæringen.

5. Bruk av elev- og foreldremedvirkning

- Kommunen ønsker å styrke den systematiske bruken av elevråd, foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) og skolenes skolemiljøutvalg (SMU) i arbeidet med skolemiljø, både i forebygging, evaluering og utvikling av tiltak.

6. Rapportering og kvalitetsutviklingsmøter

- Det er behov for å videreutvikle rapporteringsrutinene slik at skoleeier får bedre innsikt i praksis ute på skolene, og at kvalitetsutviklingsmøtene i større grad brukes til å følge opp arbeidet med skolemiljø. I kvalitetsutviklingssamtalene skal data både fra rapportering til skoleeier og data fra skolemiljøteamets systematiske gjennomgang være grunnlag.

Med hilsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Kopi til
Inger Anne Speilberg
Kristin Støren
Vestfold og Telemark
Revisjon IKS

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Det kom ny opplæringslov fra 1. august 2024. Det er dermed to opplæringslover som regulerer perioden vi undersøker, men den nye loven viderefører kravene til skolemiljø fra gammel lov, med noen språklige justeringer, jf. Prop 57 L (2022-2023). Både i ny og gammel lov er det nedfelt at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø. Begrepet «inkludering» er tatt med i ny opplæringslov § 12-2: «alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, inkludering, trivsel og læring».[16] Dette innebærer ingen nye plikter for skolen, men gir en mer dekkende beskrivelse av hva som skal til for at et skolemiljø er trygt og godt. Kravet om nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering og at skolen skal jobbe forebyggende for å sikre et trygt og godt skolemiljø, er også videreført, jf. ny opplæringslov § 12-3.

Internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Den skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Kravet til internkontroll innebærer at oppgaver og ansvar må være kjent blant de ansatte og at det er tydelig hvordan oppgavene er fordelt. Det må foreligge nødvendige rutiner og prosedyrer, som de ansatte må kjenne til, og en må sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes og følges opp.

Videre innebærer internkontrollkravene at kommunen, som skoleeier, må ha et system for å følge opp at skolene jobber forebyggende med skolemiljø og ivaretar aktivitetsplikten. Internkontrollen skal dokumenteres i den form og omfang som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder både de delene av internkontrollen som utgjør systemer, rutiner, instrukser og liknende, samt gjennomføring av kontroller og aktiviteter, jf. Prop. 46 L (2017-2018) s. 413.

Problemstilling: Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende for å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene?

Skolen skal arbeide kontinuerleg for at alle elevane skal ha eit trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 12-3 andre ledd. Dette er omtalt i Prop. 57 L (2022-2023): Formålet er å forebygge forhold som kan innebære at elevene ikke har et trygt og godt skolemiljø, og skolen må også være oppmerksom på forhold av mer strukturell karakter. Skolen må sette inn egnede og nødvendige forebyggende tiltak, som kan rette seg mot ulike nivåer (hele skolen, enkelte trinn, enkelte klasser/grupper og enkeltelever). Kontinuerlig arbeid er avgjørende for å skape et trygt og godt skolemiljø.

I Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø[17] står det at det er *hvordan eleven opplever å ha det på skolen,* som er avgjørende for om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Skolen må vurdere

[16] I den gamle opplæringsloven var dette regulert i § 9A-2: «Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremmar helse, trivsel og læring.»
[17] 3. Retten til et trygt og godt skolemiljø | udir.no

om miljøet fremmer helse, inkludering, trivsel og læring ved å observere virkningene på elevene. Dette inkluderer å lytte til hva elevene mener om skolemiljøet.

Reglene om skolemiljøet gjelder for skolen, leksehjelpordningen og skolefritidsordningen (SFO), jf. opplæringsloven § 12-1. Tiltaksplikten kan også gjelde skolevei. Siden elevene har rett og plikt til opplæring, må de også komme seg til og fra skolen, noe som gjør at skoleveien ikke regnes som fritid. De som arbeider på skolen, har likevel ikke plikt til å følge med på hva som skjer på skoleveien, med mindre de er uplassert på skoleveien som et tiltak, jf. Prop 57 L (2022-2023).

Skolen skal sørge for at elever og foreldre får være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere skolemiljøarbeidet, jf. opplæringslovens § 10-4. Skolen skal gi elever og foreldre den informasjon de har bruk for i denne forbindelse. Det er krav om at skolene gjennomfører nasjonale undersøkelser om læringsmiljø og følger dem opp, jf. forskrift til opplæringsloven § 19-3.

Kravet om internkontroll, herunder å vurdere/evaluere egne forebyggende tiltak, mener vi innbefatter at kommunen, og skolene, må ha kunnskap om hvordan alle elevene oppfatter skolemiljøet.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterium om forebyggende skolemiljøarbeid:

Kommunen skal ha tiltak for å sikre at skolene jobber forebyggende for et trygt og godt skolemiljø, herunder at skolene

- har forebyggende tiltak
- har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet
- evaluerer de forebyggende tiltakene jevnlig

Problemstilling: Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Aktivitetsplikten kan deles inn i fem delplikter:

- følge med
- gripe inn
- melde fra
- undersøke
- sette inn egnede tiltak

Alle som arbeider på skolen skal følge med på hvordan elevene har det, og om mulig gripe inn dersom noen krenker en elev, jf. opplæringsloven § 12-4. Dersom de som arbeider på skolen får kunnskap eller mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal det meldes fra til rektor. Skolen skal snarest undersøke saken og rette opp situasjonen med egne tiltak. I alvorlige tilfeller skal rektor melde fra til kommunen.

Dersom den som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, krenker en elev, skal vedkommende straks melde fra til rektor. Rektor skal melde fra til kommunen, med mindre meldinga er åpenbart grunnløs (§ 12-5).

I forarbeidene til ny opplæringslov, Prop. 57 L (2022-2023), står det at en i ny opplæringslov ikke legger opp til annen forståelse av aktivitetsplikten og at tidligere forarbeider fortsatt gjelder for forståelse av aktivitetsplikten. Det vises særskilt til Prop. 57 L (2016-2017) og beskrivelser gitt der.

I forarbeidene er det vist til at retten til et trygt og godt skolemiljø er koblet til hvordan elever *opplever* å ha det på skolen, SFO eller i leksehjelptilbudet. Hvis en elev opplever at det er utrygt på skolen, har skolen en aktivitetsplikt uavhengig av hvordan andre vurderer elevens situasjon. Årsaken til at en elev ikke har det trygt og godt, kan skyldes forhold utenfor skoletiden, skolens område eller ligger tilbake i tid. Dette begrenser ikke skolens aktivitetsplikt, så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet påvirkes negativt av disse forholdene i skoletiden.

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

Plikten til å følge med
Følge med-plikten forutsetter bl.a. at det gjennomføres inspeksjon på skolens område, tilsyn i garderober og at det er en lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med, jf. Prop. 57 L (2016-2017).

Skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en *særskilt sårbarhet*. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker/forhold ved elevens familie- og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre eleven særskilt sårbar. Følge med-plikten er viktig for å ivareta det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever, jf. Prop. 57 L (2016-2017).

For at skolen skal kunne ivareta det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever er det viktig at voksne som trenger det, har relevant informasjon om enkeltelevers behov. Dette gjelder både internt på en skole og ved overganger/bytte av skole, jf. Elever med særskilt sårbarhet | udir.no.

Plikten til å gripe inn
Aktivitetsplikten innebærer at alle ansatte *plikter til å gripe inn* mot mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Plikten begrenser seg til inngrep som er mulige for den ansatte å gjennomføre, både av hensyn til elevene og seg selv. Den ansatte må f.eks. ikke selv krenke elever eller sette seg selv eller andre i fare for å få stanset situasjonen. Det er viktig at de ansatte, i tillegg til å kjenne til plikten til å gripe inn, også har kompetanse om hvordan slik inngripen bør gjøres, jf. Prop. 57 L (2016-2017).

Det er presisert i ny opplæringslov at ansatte på skolen kan gripe inn fysisk mot elever for å avverge skade mm, jf. oppll § 13-4. Bestemmelsen gjaldt først for å avverge at en elev krenker en annen person fysisk eller psykisk, eller utsetter seg selv for fare, skader eiendom eller viser atferd som er sterkt fornedrende for eleven selv. Fra og med august 2025 gir også det at en elev vesentlig forstyrrer opplæringa til andre elever hjemmel til å gripe inn. Det er et krav at andre tiltak ikke er tilstrekkelige. Det fysiske inngrepet kan ikke gå lengre enn nødvendig og det skal stå i rimelig forhold til de interessene som skal ivaretas. Handlinger som er allment aksepterte i samhandling mellom voksne og barn som de har omsorg for, regnes ikke som fysiske inngrep etter denne paragrafen.

Plikten til å melde fra

Terskelen for hva som utløser *plikten til å melde fra* til rektor skal være lav, at en elev verbalt sier ifra at hen ikke opplever at det er trygt og godt på skolen, oppfyller kravet til at den ansatte har kjennskap. Det er skolens ansvar å fange opp at eleven sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt kan basere seg på observasjoner, tilbakemelding i undersøkelser eller kartlegginger, beskjed fra foresatte eller medelever, aktivitet i sosiale medier mv. De som arbeider på skolen, må være bevisste på at barn og unge viser sin utrygghet, frustrasjon og mistrivsel på ulike måter og med ulike uttrykksformer. Både utadvendt og innadvendt, aggressiv eller passiv, grenseløs eller avvisende og isolerende væremåte kan være signaler som tilsier at eleven ikke opplever at de har et trygt og godt skolemiljø. Endringer i det sosiale samspillet mellom elevene eller i gruppemiljøet kan også gi grunn til mistanke om eller kjennskap til at skolemiljøet ikke er trygt og godt, jf. Prop. 57 L (2016-2017).

I alvorlige saker skal rektor varsle skoleeier, jf. opplæringsloven § 12-4, andre ledd. Dette kravet er videreført fra gammel lov. Eksempler er saker der krenkelsene er særlig voldelige eller på andre måter svært integritetskrenkende.

Skolen har en *skjerpet aktivitetsplikt* dersom en som arbeider på skolen, krenker en elev, jf. opplæringsloven § 12-5:

> *Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, krenkjer ein elev, skal vedkommande straks melde frå til rektor. Rektor skal melde frå til kommunen eller fylkeskommunen, med mindre meldinga er openbert grunnlaus.*

Det at rektor ikke trenger å melde fra til kommunen om meldingen er åpenbart grunnløs, er nytt i ny lov. Dersom mistanken er rettet mot en i ledelsen ved skolen, skal det meldes fra til kommunen direkte.

Rektor er ansvarlig for at meldingene håndteres på en forsvarlig måte, men kan delegere til en annen på skolen å ta imot varslene. Rektor skal likevel være involvert i sakene. Ledelsen og de ansatte på den enkelte skole må finne gode løsninger som sikrer at ansatte melder fra, og at det er system for at informasjonen i meldingene systematiseres og følges opp.

I Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø står det at meldeplikten bidrar til at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. Det vil gi rektor et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, og det gir viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Plikten til å undersøke
Undersøkelsesplikten har samme lave terskel som varslingsplikten, og undersøkelsene skal iverksettes straks. Uttrykket «straks» er likestilt med så snart som mulig eller uten ugrunnet opphold. I praksis betyr det at undersøkingsaktiviteter skal skje så snart det lar seg gjøre, og at en utsettelse må grunngis, jf. Prop. 57 L (2016-2017).

Undersøkelsene må ha som formål å få fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven har det på skolen. Hvor grundig en undersøkelse skal være må vurderes ut fra den enkelte situasjon. Hvis en elev forteller at hen er krenket av en annen elev, eller en som arbeider på skolen, må den som beskyldes for å ha krenket eleven, også kunne komme med sitt syn på saken. At det innhentes informasjon og synspunkter fra flere enn eleven, følger også av at krenkingsbegrepet er objektivt. Informasjonen fra undersøkelsen må brukes til å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn, jf. prp. 57 L (2022-23).

Plikten til å sette inn egnede tiltak
Plikten til å sette inn egnede *tiltak* skal tolkes utvidende, da den også omfatter en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen av dem og legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig. Tiltaksplikten kan utløses både når en elev sier ifra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt, og av informasjon etter en undersøkelse utført på skolens initiativ. Dette betyr at skolen i noen tilfeller skal sette inn tiltak på eget initiativ, også dersom eleven selv ikke har bedt om eller ønsker det, jf. Prop. 57 L (2016-2017).

Skolene skal lage en plan for tiltakene som skal settes inn (aktivitetsplan). Kravet til å lage en plan utløses samtidig som skolen skal sette inn tiltak, det vil si når en elev ikke har det trygt og godt. Planen skal vise hvilke problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når de skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig og når de skal evalueres. Planen behøver ikke å knytte seg til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere. Det stilles ikke formkrav til planen, utover at den skal være skriftlig. Planen skal bidra til å dokumentere hvordan skolen oppfyller aktivitetsplikten.

Tiltaksplikten varer inntil eleven opplever at skolemiljøet er trygt og godt. Plikten oppfylles gjennom at skolen kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er aktuelle, setter inn tiltakene som etter en faglig vurdering anses egnet og stadig evaluerer og eventuelt justerer tiltakene for at eleven igjen får et trygt og godt skolemiljø.

Skoleeier må sørge for at alle som er omfattet av aktivitetsplikten har nødvendig og tilstrekkelig kompetanse til å gjøre de vurderingene som er nødvendige og sette i verk tiltak som virker etter hensikten, jf. Prop. 57 L (2016-2017).

Elevens rett til å bli hørt og vurdering av barnets beste
Elevenes rett til å bli hørt og elevens beste skal være grunnleggende hensyn i alle skolens vurderinger og handlinger, jf. opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2. Bestemmelsene i opplæringsloven skal tolkes i samsvar med bestemmelsene om retten til å bli hørt og barnets beste i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

For å kunne vurdere hva som er det beste for elevene, må skolen sørge for at de? blir hørt i alle delene av aktivitetsplikten, jf. Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø punkt 6.5. Dette omfatter elever som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, men også andre elever som er direkte påvirket. En elev som krenker eller mistenkes for å krenke andre elever, har samme rett til å bli hørt i saken som en elev som opplever å ikke ha det trygt og godt. Hvilke elever som skal høres og hvordan det skal skje, vil være avhengig av den konkrete situasjonen, jf. forarbeidene til opplæringsloven § 12-4.

For at elevenes rett til medvirkning skal være reell, må skolen sørge for at elevene får informasjon om prosessen og inviteres med til å beskrive situasjonen slik de opplever den. Elevene skal få gi uttrykk for sine meninger, vilje og ønsker. Skolen må finne ut hva eleven mener, og vektlegge dette i tråd med elevens alder og modenhet.

Skolen må gjøre faglige vurderinger når den vurderer hva som er elevens beste. Det kan bety at skolen i noen tilfeller skal sette inn tiltak selv om eleven ikke ønsker det. Det kan også tilsi at de skal sette inn andre tiltak enn det eleven selv ønsker. I skolemiljøsaker kan hensynet til elevens beste komme i konflikt med andre hensyn, for eksempel hensynet til andre elever eller klassemiljøet. Slike konflikter må skolen løse konkret i hver sak ved å vurdere og balansere de ulike behovene og interessene til elevene, jf. Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø punkt 6.5.

Av og til vil ikke eleven innrømme at hen blir utsatt for krenkelser, eller av andre grunner ikke har et trygt og godt skolemiljø. Eleven kan til og med insistere på at alt er i orden, selv om det åpenbart ikke stemmer. Det er hvordan eleven faktisk har det som avgjør om skolen skal sette inn tiltak. Her må skolen vurdere hensynet til elevens beste. Det kan i noen tilfeller bety at skolen skal sette inn tiltak selv om eleven ikke ønsker det. Det kan også innebære at skolen setter inn andre tiltak enn de eleven selv ønsker, når det er pedagogisk-faglig begrunnet, jf. Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø punkt 6.3.6.

Dokumentasjon
Ifølge opplæringsloven § 12-4 siste ledd, skal skolen dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten etter første til andre ledd, i den form og det omfanget som er nødvendig.

I forarbeidene til loven er det redegjort nærmere for dokumentasjonskravet. Hvor mye som er nødvendig å dokumentere, og hvilken form det skal dokumenteres i, må vurderes ut fra formålet med dokumentasjonsplikten og risikoen for elevene. Jo høyere risiko det er for at elever ikke har det trygt og godt på skolen, desto strengere krav stilles til mengden dokumentasjon og til hvor grundig den må være. Kommuner, fylkeskommuner og skoler har relativt stor frihet når det gjelder formen for dokumentasjon. Eksempel på dokumentasjonsformer er referater, logger, notater, prosedyrer og lignende.

Det kreves ikke at skolene kan dokumentere om og hvordan de har fulgt med hver enkelt elev. Skolen må kunne dokumentere hvordan den generelt følger med, for eksempel gjennom inspeksjonsrutiner, inspeksjonslogg med videre. I tillegg må skolen dokumentere ut fra risiko. For eksempel kan det være enkelte områder som er særlig utsatte. Det kan være spesielt sårbare elever, eller det kan være pågående situasjoner som skolen er kjent med eller har mistanke om. Dersom det er en særlig risiko for at elever kan bli utsatt for krenkelser eller på annen måte ikke har det trygt og godt, stilles det også strengere krav til skolens dokumentasjon av hvordan den har fulgt med, jf. prp. 57 L (2022-23).

Når det gjelder plikten til å gripe inn, er det ikke nødvendig at skolen dokumenterer hvert tilfelle av irettesettelse av elever. Men dersom episoden som det gripes inn mot, er alvorlig eller det kreves betydelig inngripen, må dette dokumenteres.

Når det gjelder plikten til å melde fra til rektor, kommunen og fylkeskommunen, vil meldingen i seg selv være dokumentasjon dersom det blir meldt skriftlig. Ved muntlige meldinger må det dokumenteres på annen måte, for eksempel gjennom møtereferater eller logger.

Dersom undersøkelsen fører til tiltak, vil det alltid være dokumentasjon i form av en tiltaksplan. Tiltaksplanen (også omtalt som aktivitetsplanen) skal omhandle hvilke problemer planen skal løse, og her er det naturlig at det framgår hvordan saken er undersøkt. Dersom undersøkelsen ikke fører til tiltak, må det vurderes konkret om og i så fall hvor mye som må dokumenteres. Dersom undersøkelsen for eksempel går ut på å snakke med de involverte elevene og det viser seg å være en misforståelse som oppklares på stedet, er det ikke nødvendig at dette dokumenteres. Hvis saken krever ytterligere undersøkelser eller skolen er i tvil om hvorvidt det bør settes inn tiltak, skal skolens undersøkelser dokumenteres. Ofte vil undersøkelsene dreie seg om møter med elever, ansatte og foreldre, og referater vil være en naturlig måte å dokumentere slike undersøkelser, prp. 57 L (2022-23).

I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet er det vist til at skolen må dokumentere hvordan de retter opp situasjoner med egnede tiltak, hører involverte elever og tar hensyn til elevens beste. Det er vist til at formålet med dokumentasjonskravet er å sikre at elev og foresatt forstår at skolen tar tak i situasjonen og hva som blir gjort, samt støtte en faglig og god oppfølging av saken og forenkle arbeidet for skolen om en sak blir meldt til statsforvalteren eller ved tilsyn. Skolen skal sikre at

planen med tiltak er et levende dokument og at den er oppdatert og reflekterer eventuelle endringer i tiltakene.[18]

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier til aktivitetsplikten:

Kommunen skal sikre at skolene overholder aktivitetsplikten.

- Det skal være rutiner og tiltak for å ivareta
  - plikten til å følge med, gripe inn og melde fra
  - det skjerpede ansvaret for sårbare elever
  - undersøkelsesplikten
  - kravene til tiltaksplan og evaluering av tiltaksplanen
  - elevenes rett til å bli hørt og at elevens beste blir vurdert
  - kravene til dokumentasjon
- Regelverk og rutiner om aktivitetsplikten skal være kjent for de som arbeider på skolen

[18] Rundskriv om skolemiljø | udir.no

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 18.03.25. Oppstartsmøte ble holdt 25.04.25 med kommunalsjef, virksomhetsleder skole og rådgiver på oppvekst til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og foreløpig plan for gjennomføring.

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

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

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden mai - oktober.

For å undersøke problemstillingene har vi gjennomgått sentrale dokumenter, særlig i form av rutiner som kommunen har utarbeidet. Dette er supplert med informasjon fra intervjuer og spørreundersøkelser. For å kunne si noe om hvordan skolene i praksis ivaretar aktivitetsplikten, har vi gått gjennom konkrete elevsaker.

Vi har gjennomgått resultater fra elevundersøkelsen for 7. og 10. trinn for perioden høsten 2021 til 2024 på Udir sine nettsider, samt resultater for høsten 2024 for alle trinn som hadde undersøkelsen i Porsgrunn. Vi har også sett på resultater fra ungdataundersøkelsen i 2024 på spørsmål som er relevant for arbeidet med skolemiljø.

Vi har primært undersøkt kommunens interkontroll, om kommunen har tiltak for å sikre at skolene ivaretar lovkrav og følger opp interne rutiner. Vi har også plukket ut fem skoler der vi har hatt intervjuer med ledelse og tillitsvalgte, samt en stikkprøvekontroll av skolemiljøsaker, for å få litt mer informasjon om praksis. Ved valg av skoler har vi plukket skoler slik at vi har fått en viss geografisk spredning, både barneskoler og ungdomsskoler og litt ulike størrelse på skolene. Vi har gjennomført spørreundersøkelser til ansatte, elevråd og foreldreutvalg.

Dokumentasjon

Fra oppvekstadministrasjonen har vi fått tilsendt følgende dokumenter knyttet til arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø:

- Rutine for skolemiljø
- Klart vi kan
- Forebyggende plan
- Maler for kvalitetsutviklingsmøter

- Resultater fra elevundersøkelsen fordelt på skoler og klassetrinn for mobbing og læringsmiljø 2024
- Oppvekstadministrasjonens oppsummeringer av rapportering i Framsikt for 2022, 2024 og vår 2025
- Kommunens presiseringer av svar til Statsforvalteren ifm tilsyn
- Plan for overganger 0 – 16 år, rutinebeskrivelser for overganger, prosedyrer for foreldremøter og for utviklingssamtaler, foreldremøter samt dokumentasjon fra møter og høring for arbeidet
- Dokumentasjon fra ledermøter der skolemiljø har vært tema
- Prosedyre for fysisk inngripen

Vi har også fått noe dokumentasjon fra de fem skolene, bl.a. utviklingsplaner, plan for trygt og godt skolemiljø, handlingsplan læringsmiljø, eksempel på arbeid i ressursgrupper, et eksempel på samtykke til internkontroll, rapport ift arbeid med forebygging av vold og trusler for en skole, vikarhåndbok og utviklingsplan.

Vi har gjennomgått rapporten fra tilsynet Statsforvalteren hadde i 2022, tilstandsrapportene som ble lagt frem våren 2024 og våren 2025.

Saksgjennomgang
Vi har gjennomgått 24 skolemiljøsaker fra fem av skolene i kommunen for skoleårene 2023/24 og 2024/25. Det utgjør litt over 39 % av alle sakene ved de fem skolene. Sakene er tilfeldig valgt. Oversikt over antall saker vi har sett på er vist nedenfor.

Skole	Saker totalt	Saker vi har undersøkt	Antall elever tot. på skolen
Borge skole	8	4	312
Klevstrand skole	2	2	177
Heistad barneskole	17	7	329
Heistad ungdomsskole	25	7	335
Tveten ungdomsskole	9	4	356
Totalt	61	24	

Tabell 9 Oversikt over saker totalt for skoleårene 2023/24 og 2024/25 og saker vi har plukket ut fordelt på skoler, samt det totale antallet elever på skolene høsten 2024

Intervju
I oppvekstadministrasjonen har vi intervjuet kommunalsjef, områdeleder/virksomhetsleder skole og rådgiver for skole. Vi har også hatt intervju med en av de hovedtillitsvalgte på oppvekst fra Utdanningsforbundet og hovedtillitsvalgt for Fagforbundet, samt tillitsvalgt for Fagforbundet på Stridsklev, som også er frikjøpt som tillitsvalgt for Fagforbundet i Porsgrunn og som, fra august 2025, har deltatt på møtene kommunalsjefen på oppvekst har med de hovedtillitsvalgte.

Vi har hatt intervjuer med ledelsen på syv skoler, de fem vi hadde saksgjennomgang ved og de to som hadde tilsyn. Vi har også hatt intervjuer med de tillitsvalgte på de fem skolene vi hadde saksgjennomgang ved. I tillegg har vi stilt spørsmål på epost til de tillitsvalgte på de andre skolene, men ikke fått svar fra alle. Det er fire skoler der vi ikke har fått svar fra tillitsvalgt.

Data fra de muntlige intervjuene er nedtegnet og godkjent av de vi har intervjuet.

Spørreundersøkelse
Vi har sendt ut en spørreundersøkelse til de faste medlemmene av FAU (foreldrenes arbeidsutvalg) ble sendt til representantene på alle de kommunale skolene, totalt 157 representanter og vi har fått svar fra 77, en svarprosent på 49. Det er foresatte fra nesten alle skolene blant de som har svart, men vi mangler svar fra en skole. Det er også noe forskjeller i svarprosent på de ulike skolene. De fleste ligger rundt 50 %, men den høyeste er på 86 og den laveste som ikke er null, er på 30 %.

Vi har også sendt ut en spørreundersøkelse til alle ansatte ved de kommunale grunnskolene i kommunen, totalt 844. Vi har fått tilbakemeldinger fra enkelte som ikke var i målgruppa, bl.a. en som jobber i barnehage. Det kan være flere som har fått undersøkelsen og ikke svart fordi de ikke var i målgruppa. Vi har fått svar fra 156, som gir en svarprosent på 18,5. Selv om rett svarprosent kan være noe høyere, er det likevel en lav svarprosent. Den kan være en utfordring for representativiteten, fordi det kan være systematiske skjevheter i hvem som har svart. Vi har derfor sett nærmere på hvem som har svart på undersøkelsen. Vi har svar fra ansatte på alle skoler, men noen skoler er bedre representert enn andre. Det er en skole der over halvparten har svart. For de andre skolene varierer svarene fra rundt 10 % til 28 % med et gjennomsnitt på 16,5 %. Vi har svar fra både ledere, fagarbeidere, lærere og konsulenter, slik at alle yrkesgruppene i skolene er representert. Lærerne er den største gruppen blant dem som har svart, 108 svar som utgjør 69 % av dem som har svart. Lærerne er også den største gruppen i populasjonen. Fagarbeidere og assistenter utgjør 13 % av dem som har svart.

Vi har fått svar fra 24 av 37 ledere, en svarprosent på 65. Ledere er her rektor/virksomhetsleder, inspektør/assisterende inspektør og SFO-leder. Det er en skole der vi ikke har fått svar fra noen ledere.

Vi har også hatt en spørreundersøkelse til de fem elevrådene ved skolene vi hadde saksgjennomgang på. Gjennomføringen ble gjort i samarbeid med den på skolen som deltar i møtene med elevrådet. Dette for at den som organiserte arbeidet skulle være kjent av elevene. Elevrådet ble orientert om undersøkelsen og svarene ble samlet inn og sendt revisjonen.

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

Vi har brukt semi-strukturerte intervjuguider, dvs. at vi har noen faste spørsmål, men også mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål. Dette for både å sikre at vi får spurt flere om de samme spørsmålene, men også at vi har mulighet for å få utdypende informasjon. Vi har laget referat fra intervjuene, som er bekreftet av dem vi har snakket med.

Vi har valgt å bruke spørreundersøkelser for å kunne få informasjon fra mange. Den lave svarprosenten blant de ansatte gjør imidlertid at spørreundersøkelsen må brukes med forsiktighet. Vi har sett på hvem som har svart på undersøkelsen og har sett at vi har alle yrkesgruppene representert og alle skoler representert. For skolenes del er det noen skjevheter ift svarprosent, men vi mener likevel at svarene kan brukes som et supplement sammen med informasjon fra intervjuer, de andre spørreundersøkelsene og dokumentasjon. Når det gjelder svarene fra lederne i spørreundersøkelsen er svarprosenten bedre, og selv om det er en skole som her mangler, mener vi at svarene har gir et dekkende nok bilde av ledernes vurderinger.

Vi vurderer at dataene vi har innhentet for å besvare problemstillingene er relevante. Det at vi har flere kilder som peker mot de samme fakta, mener vi er med på å sikre at dataene i rapporten er pålitelige.

Vi har hatt et oppsummeringsmøte der administrasjonen i forkant fikk et utkast til fakta-delene, for å sjekke ut at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Vi har også behandlet personopplysninger i elevsaker. Vi fikk tilgang til sakene ute på skolene, men har behandlet sakene anonymt og vi har ikke lagret personopplysninger fra elevsakene.

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

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.[19]

[19] 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).

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.[20] Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetsstyringssystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

[20] 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: 4001 403