



Forvaltningsrevisjon | Askøy kommune

Trygt og godt skolemiljø

Juli 2020

«Forvaltningsrevisjon av trygt og
godt skolemiljø»

Juli 2020

Rapporten er utarbeidet for Askøy
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø ved grunnskolene i Askøy kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Askøy kommune 17.10.2019 i sak PS 57/19. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke og vurdere skoleeiers og skolenes arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene ved grunnskolene i Askøy kommune.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomgått aktuell dokumentasjon fra Askøy kommune. Revisjonen har i tillegg gjennomført ni intervju med til sammen 25 personer, og en spørreundersøkelse har blitt sendt til alle rektorer, lærere og andre ansatte ved grunnskolene i kommunen. Det er også gjort en stikkprøvekontroll av seks enkeltsaker der det skoleåret 2018/2019 ble konstatert at en elev ikke hadde det trygt og godt på skolen.

Revisjonen mener det er positivt at Askøy kommune som skoleeier har lagt til rette for utarbeidelsen av *Plan for trygt og godt skolemiljø i Askøyskolen*. Planen legger opp til at skolene skal ha noen felles forebyggende tiltak som skal bidra til et trygt og godt skolemiljø. Revisjonen finner det hensiktsmessig at skolene i tillegg har lokale tiltak som de vurderer viktige for sin skole. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke i tilstrekkelig grad blir gjennomført systematiske evalueringer av skolemiljøarbeidet på den enkelte skole, noe som blant annet kan medføre en risiko for å videreføre tiltak som ikke fungerer som tiltenkt.

Plan for trygt og godt skolemiljø i Askøyskolen gir felles føringer for hvordan skolene skal arbeide for å sikre at kravene i opplæringsloven kapittel 9 A blir fulgt. Det er positivt at planen beskriver aktivitetsplikten og de fem handlingspliktene, men etter revisjonen sin vurdering er det ikke gitt tilstrekkelig tydelige føringer for hva som skal til for å oppfylle plikten til å gripe inn og plikten til å følge med. Revisjonen vil presisere viktigheten av at det blir etablert rutiner som gir tydelige føringer knyttet til hver av handlingspliktene, slik at det ikke er tvil om hva som ligger i de ulike pliktene og hva som skal til for å sikre at disse blir ivare tatt.

Undersøkelsen viser at det ved skolene er ulike terskler for å opprette aktivitetsplaner, noe som kan indikere at ikke alle skolene utarbeider en skriftlig plan i samsvar med opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd i situasjoner der det er behov for å sette i verk tiltak. Revisjonen vil presisere at det alltid skal settes i verk tiltak – så langt det finnes egnede tiltak – og utarbeides en skriftlig plan, dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Tiltakene kan i enkelte tilfeller være enkle og kortvarige, mens det i andre tilfeller er behov for mer omfattende og langvarige tiltak.

Undersøkelsen viser videre at skolene har ulik praksis knyttet til dokumentasjon av hvordan de følger opp aktivitetsplikten. I undersøkelsen blir det vist til usikkerhet når det gjelder både hva som skal dokumenteres og hvor det skal dokumenteres. Videre er det ikke tilfredsstillende at flere av aktivitetsplanene som ble utarbeidet skoleåret 2018/19, og som revisjonen har gjennomgått, ikke ivaretar alle de fem minstekravene til hva en slik skriftlig plan skal inneholde ifølge opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd. Det er heller ikke tilfredsstillende at det kun i en av seks saker revisjonen har gjennomgått, går frem at eleven som ikke har det trygt og godt er snakket med i forbindelse med utarbeidelsen av tiltakene. Ingen av stikkprøvene viser til elevens meninger som bakgrunn for de tiltakene som er utarbeidet. Det foreligger dermed ikke dokumentasjon på at elevens rett til å bli hørt og medvirke er tilstrekkelig ivare tatt.

Etter revisjonens vurdering har Askøy kommune innført flere hensiktsmessige tiltak for å sikre at kravene til skoleeiers forsvarlige system blir ivare tatt. Samtidig viser undersøkelsen at praksisen ved flere av skolene ikke er i tråd med krav i opplæringsloven. Særlig gjelder dette opprettelse av og innhold i aktivitetsplaner. At skoleeier ikke har korrigert dette indikerer etter revisjonens vurdering at det er noen svakheter i kommunens forsvarlige system. Revisjonen vil presisere viktigheten av at skoleeier følger skolens praksis tett opp slik at det sikres at praksis er i tråd med krav i regelverket.

Etter revisjonens vurdering er det satt i verk flere gode og hensiktsmessige tiltak for å forebygge vold og annen utagerende atferd ved skolene. Til tross for at flere hensiktsmessige tiltak synes å være satt i verk, pekes det også på til dels store utfordringer ved enkeltskoler, i tillegg til at flere viser til behov for økt involvering fra skoleeiers side. Revisjonen vil presisere viktigheten av at iverksatte tiltak evalueres på en systematisk måte, for å sikre at de fungerer i samsvar med intensjonen, og bidrar til å dekke behovene

ved skolene, herunder kompetansebehov hos de ansatte. Systematiske risikokartlegginger og øvrige undersøkelser av situasjonen på den enkelte skole er også svært viktig som grunnlag for å vurdere om iverksatte tiltak er treffsikre.

Undersøkelsen viser at det er variasjoner mellom skolene når det gjelder hva som blir meldt avvik på når det gjelder bruk av vold, trusler eller annen utagerende atferd, og at det til dels er usikkerhet om hva det skal meldes avvik på. Undersøkelsen tyder på en relativt stor underrapportering av hendelser som burde vært meldt som avvik i kommunens avvikssystem. Dette medfører etter revisjonens vurdering en betydelig risiko for at oversikter over meldte avvik ikke gir et korrekt bilde av den faktiske situasjonen når det gjelder bruk av vold, trusler om vold eller annen utagerende atferd fra elevers side. Det er etter revisjons vurdering viktig at skoleeier tydeliggjør hva som skal meldes avvik på, da avviksmeldingene utgjør en viktig del av grunnlaget for gjennomføring av systematiske risikovurderinger og iverksetting av tiltak.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen kommer revisjonen med en del anbefalinger til Askøy kommune. Disse går frem av kapittel 7 *Konklusjon og anbefalinger*.

Innhold

1. Innledning	8
2. Om tjenestekområdet	12
3. Arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø	14
4. Håndtering av tilfeller der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø	28
5. Skoleeiers forsvarlige system	43
6. Forebygging og håndtering av utagerende oppførsel og vold på skolen	46
7. Konklusjon og anbefalinger	59
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	61
Vedlegg 2 : Revisjonens kommentarer til høringsuttalelsen	67
Vedlegg 3 : Revisjonskriterier	69
Vedlegg 4 : Sentrale dokumenter og litteratur	75

Detaljert innholdsfortegnelse

1.	Innledning	8
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Formål og problemstillinger	8
1.3	Avgrensning	9
1.4	Metode	9
1.5	Revisjonskriterier	11
2.	Om tjenesteområdet	12
3.	Arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø	14
3.1	Problemstilling	14
3.2	Revisjonskriterier	14
3.3	Mål, planer og tiltak	16
3.4	Involvering av elever og foresatte	20
3.5	Læringsmiljø- og trivselsundersøkelser	24
3.6	Digitale krenkelser	25
4.	Håndtering av tilfeller der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø	28
4.1	Problemstilling	28
4.2	Revisjonskriterier	28
4.3	Rutiner for oppfølging av aktivitetsplikten	30
4.4	Skjerpet aktivitetsplikt	35
4.5	Iverksetting av tiltak	37
4.6	Dokumentering av aktivitetsplikten	41
5.	Skoleeiers forsvarlige system	43
5.1	Problemstilling	43
5.2	Revisjonskriterier	43
5.3	Innhenting av informasjon om skolenes praksis	43
5.4	Kommunens vurdering og oppfølging av praksisen på skolene	44
6.	Forebygging og håndtering av utagerende oppførsel og vold på skolen	46
6.1	Problemstilling	46
6.2	Revisjonskriterier	46
6.3	Forebyggende arbeid	48
6.4	Ansattes kompetanse om forebygging	53
6.5	Ansattes kompetanse til å håndtere episoder som omfatter vold eller annen utagerende atferd	54
6.6	Avviksrapportering	55
6.7	Oppfølging av de involverte i etterkant	57
7.	Konklusjon og anbefalinger	59
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	61
	Vedlegg 2 : Revisjonens kommentarer til høringsuttalelsen	67
	Vedlegg 3 : Revisjonskriterier	69
	Vedlegg 4 : Sentrale dokumenter og litteratur	75

Figurer

Figur 1	Fordeling av respondenter i spørreundersøkelsen.	11
Figur 2:	Organisasjonskart	12
Figur 3	Planer, mål og tiltak.	18
Figur 4	Evalueringsav må, planer og tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet.	19

Figur 5 Involvering av elever og foresatte i planleggingen av tiltak.	21
Figur 6 Involvering av elever og foresatte i evalueringen av tiltak.	22
Figur 7 Informasjon til elever. Figur 8 Informasjon til foresatte.	23
Figur 9 Tiltak for å forebygge digital mobbing.	26
Figur 10 Opplevelse av om tiltakene mot digital mobbing er tilstrekkelige	26
Figur 11 Ansatte sin oppfatning av om skolen har etablert skriftlige rutiner.	33
Figur 12 Påstander om observasjon, om å gripe inn og om å varsle.	34
Figur 13 Kjennskap til rutiner ved skjerpet aktivitetsplikt.	36
Figur 14 Elevmedvirkning ved utarbeidelse av aktivitetsplaner.	40
Figur 15 Skoleeiers system for oppfølging av kravene i opplæringsloven kap. 9 A	45
Figur 16 Skjermdump fra kvalitetssystemet til Askøy kommune.	49
Figur 17 Forekomst av vold, trusler og/eller annen utagerende oppførsel.	50
Figur 18 Omfang av vold, trusler eller annen utagerende oppførsel.	51
Figur 19 Forebyggende arbeid på skolene.	52
Figur 20 Tilbud om kompetansestyrking knyttet til vold, trusler og annen utagerende oppførsel	54
Figur 21 Håndtering av vold, trusler og annen utagerende oppførsel blant elever	55
Figur 22 Skriftlige melding om vold, trusler eller annen utagerende oppførsel	57
Figur 23 Ivaretagelse etter hendelse med vold, trusler eller annen utagerende oppførsel.	58

Tabeller

Tabell 1 Oversikt over grunnskolene i Askøy kommune.	12
Tabell 2 Rektorene sine svar på om skolene har skriftlige rutiner for handlingspliktene	32

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget gjennomført en forvaltningsrevisjon av arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø ved grunnskolene i Askøy kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Askøy kommune 17.10.2019 i sak PS 57/19.¹

Prosjektet er bestilt i samsvar med Askøy kommune sin plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2020, som er vedtatt i kommunestyret.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke og vurdere skoleeiers og skolenes arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene ved grunnskolene i Askøy kommune.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger som har blitt undersøkt:

1. **I hvilken grad arbeider skolene systematisk og kontinuerlig for å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene i grunnskolene, og gjennom dette forebygge mobbing og andre krenkelser?**
 - a) I hvilken grad har skolene formulert mål, utarbeidet planer og satt i verk tiltak for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø, og blir disse jevnlig evaluert og oppdatert?
 - b) I hvilken grad blir elever og foresatte involvert i arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø og forebygge mobbing og andre krenkelser?
 - i. Er det etablert skolemiljøutvalg i henhold til krav i regelverket?
 - ii. I hvilken grad blir elever og foresatte involvert i *planleggingen* av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø?
 - iii. I hvilken grad blir elever og foresatte involvert i *evalueringen* av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø?
 - iv. I hvilken grad blir elever og foresatte informert om deres rettigheter etter opplæringsloven?
 - c) I hvilken grad blir læringsmiljø- eller trivselsundersøkelser benyttet systematisk for å ha oversikt over utfordringer og vurdere behov for konkrete tiltak?
 - d) I hvilken grad arbeider kommunen og skolene systematisk for å forebygge digitale krenkelser?
2. **I hvilken grad er det etablert system og rutiner som bidrar til å sikre at tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, blir fanget opp og håndtert i samsvar med kravene i opplæringsloven?**
 - a) Er det etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre at den enkelte ansatte og skolen følger opp aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9 A-4 og handlingspliktene som følger av denne, og er de ansatte i så fall kjent med disse?
 - b) I hvilken grad er det utarbeidet rutiner for skjerpet aktivitetsplikt i saker der en som arbeider på skolen krenker en elev, og i hvilken grad er de ansatte i så fall kjent med disse?
 - c) I hvilken grad har skolene rutiner som sikrer at saker der elever ikke har et trygt og godt på skolen blir fulgt opp i samsvar med krav i opplæringsloven?
 - i. Blir det utarbeidet skriftlige planer som oppfyller minstekravene i loven?

¹ Prosjektplan for forvaltningsrevisjonen ble godkjent pr. e-post 23.10.2019

- ii. I hvilken grad blir iverksatte tiltak evaluert?
 - iii. I hvilken grad blir de involverte elevene hørt, og elevenes synspunkt vektlagt i arbeidet med å finne egnede tiltak for å sikre at eleven får det trygt og godt på skolen?
- d) I hvilken grad er det utarbeidet rutiner for å sikre at skolene dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, og er det en felles forståelse blant de ansatte om hva som skal dokumenteres, hvem som skal dokumentere og hvor informasjonen skal lagres?
- 3. **Har kommunen som skoleeier et forsvarlig system som er egnet til å avdekke praksis ved skolene som er i strid med opplæringsloven, og følge opp at skolene endrer praksis slik at de oppfyller kravene?**
 - a) I hvilken grad innhenter kommunen tilstrekkelig og oppdatert informasjon om skolenes praksis knyttet til krav i opplæringsloven?
 - b) I hvilken grad benytter kommunen innhentet informasjon om skolenes praksis til å vurdere om denne er i henhold til kravene i loven, og hvordan følges eventuelle avvik opp?
- 4. **I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å forebygge utagerende oppførsel og vold blant elever, og håndtere og følge opp situasjoner der utagering eller bruk av vold forekommer?**
 - a) Hvordan arbeider skolene for å forebygge mot vold, trusler og annen utagerende atferd blant elever?
 - b) Har de ansatte på skolene tilstrekkelig kompetanse til å arbeide for å forebygge at det oppstår situasjoner der elever utagerer eller bruker vold?
 - c) Har de ansatte tilstrekkelig kompetanse til å håndtere situasjoner der elever utagerer eller bruker vold?
 - d) I hvilken grad er det etablert system for å melde avvik og følge opp avvik i tilfeller der det har vært situasjoner med utagering, vold og/eller trusler på skolene?
 - e) I hvilken grad er det etablert rutiner for å følge opp de involverte i etterkant av en situasjon der elever utagerer eller bruker vold?

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å omhandle kommunale grunnskoler i Askøy kommune, samt oppfølgingen av barn i grunnskolepliktig alder. Voksenopplæring og eventuelle friskoler er således ikke omfattet av prosjektet. Videre er prosjektet avgrenset til å handle om det psykososiale skolemiljøet. Det fysiske skolemiljøet, for eksempel inneklime og standarden på bygningsmassen, er ikke omfattet av prosjektet.

Problemstilling 2 c) har primært blitt undersøkt gjennom en stikkprøvekontroll av et utvalg aktuelle saker (se avsnitt 1.4 om metode for nærmere beskrivelse av stikkprøvekontrollen), og vi kan ikke si med sikkerhet om disse utvalgte sakene er representative for denne typen saker i Askøy kommune generelt. Videre har dokumentasjon og intervjuer ved fire utvalgte grunnskoler i kommunen blitt benyttet for å svare på problemstillinger som omhandler rutiner og praksis ved skolene. Rutiner og praksis ved de fire utvalgte skolene er ikke nødvendigvis representative for alle skolene i kommunen, og vi kan derfor ikke utelukke at andre skoler kan ha andre rutiner og en annen praksis enn det som blir beskrevet i rapporten.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2019 til mai 2020.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettskilder har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har informasjon om kommunens planer, systemer, rutiner og retningslinjer knyttet til psykososialt skolemiljø bli innhentet og analysert. I tillegg til overordnede dokumenter fra kommunen, har vi også gjennomgått utvalgte dokumenter fra skolene der vi har intervjuet rektorer og lærere. Innsamlet dokumentasjon er vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte intervjuet utvalgte personer fra Askøy kommune som har ansvar og oppgaver knyttet til arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene i grunnskolen.

Fire skoler i kommunen ble valgt ut for intervju. To av de utvalgte skolene er barneskoler og to av skolene er ungdomsskoler.² De fire skolene ble valgt ut på bakgrunn av ulik størrelse, variasjon i antallet aktivitetsplaner, og geografisk spredning i kommunen.

Følgende intervjuer er gjennomført i forbindelse med forvaltningsrevisjonen:

- Intervju med rektor ved fire skoler (ved tre av skolene deltok også avdelingsledere i intervjuet)
- Gruppeintervju med tre lærere på to av skolene
- Intervju med leder og rådgiver/spesialpedagog ved PPT
- Intervju med SLT-koordinator i Askøy kommune
- Intervju med skolesjef og tre rådgivere ved fagavdeling skole

Revisjonen har totalt gjennomført ni intervju med til sammen 25 personer.

1.4.3 Spørreundersøkelse

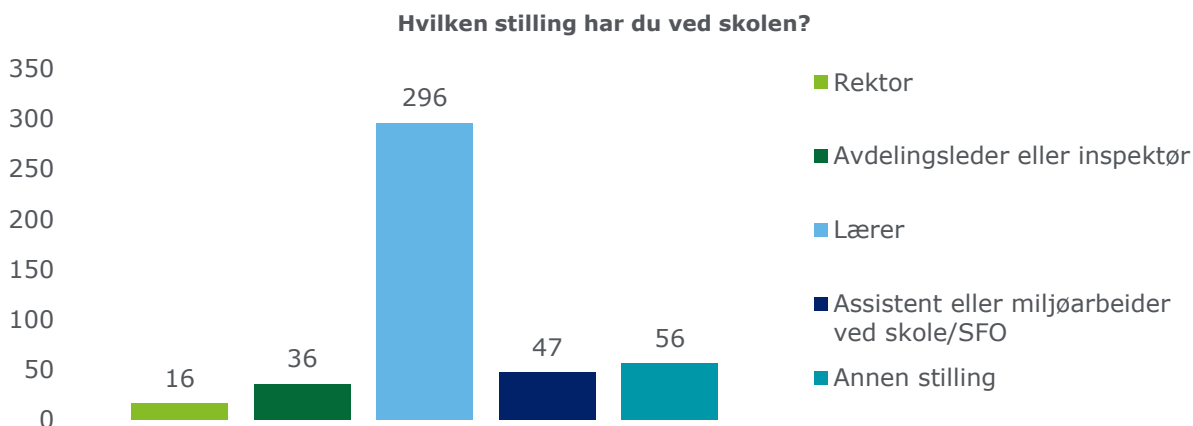
Revisjonen har sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle rektorene, lærerne og andre ansatte (for eksempel assistenter) ved grunnskolene i kommunen. Spørsmålene i undersøkelsen har kartlagt sentrale forhold knyttet til ivaretagelse av aktivitetsplikten, oppfølging av mobbesaker, og hvordan skolene arbeider systematisk og kontinuerlig for å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene. Spørreundersøkelsen ble gjennomført anonymt, men respondentene ble bedt om å svare på hvilken skole de arbeider ved. Dette innebærer at rektorene i praksis ikke er anonyme. Totalt fikk 643 ansatte på skolene i Askøy tilsendt spørreundersøkelsen og det var 451 respondenter som svarte.³ Dette tilsvarer en svarprosent på omtrent 70. Figur 1 viser hvordan respondentene fordeler seg mellom ulike typer stillinger ved skolene.⁴

² Ungdomsskoler er dermed overrepresentert i utvalget av skoler, sett i forhold til antall barneskoler og antall ungdomsskoler i kommunen. Dette er i samsvar med bestillingen fra kontrollutvalget.

³ Spørreundersøkelsen ble sendt ut 28.11.2019 med opprinnelig frist 12.12.2019. Det ble sendt ut flere påminnelser før spørreundersøkelsen ble avsluttet 19.12.2019.

⁴ En av rektorene i kommunen var i revisjonsperioden fungerende rektor og har derfor ikke svart på spørreundersøkelsen som rektor.

Figur 1 Fordeling av respondenter i spørreundersøkelsen.



Av respondentene som svarte at de er lærer, oppgir 70 prosent at de er kontaktlærer. Respondentene som svarte *annen stilling* oppgir at de er barne- og ungdomsarbeider, tegnspråktolk, renholder, fagarbeider, spesialpedagog, vikarlærer, konsulent og basekontakt SFO.

1.4.4 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av seks saker der det enten inneværende skoleår eller skoleåret 2018/19 har blitt konstatert at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Vi gjennomførte stikkprøvekontroll av to saker per skole ved tre av skolene. Utvalget av enkeltsaker til stikkprøvekontrollen ble gjort med bakgrunn i anonymiserte oversikter over alle slike saker ved tre utvalgte skoler.⁵ De utvalgte enkeltsakene ble gjennomgått med fokus på hvordan saken har blitt fulgt opp. Under dette hvorvidt det er utarbeidet en skriftlig plan i medhold av krav i opplæringsloven, involvering av eleven selv og elevens foresatte, samt evaluering av tiltak som blir iverksatt.⁶

1.4.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten. Revisjonen har likevel ikke verifisert intervjureferat i forbindelse med gruppeintervju med lærere. Dette er fordi revisjonen ikke har knyttet informasjon fra intervjuene opp mot enkeltpersoner, og det er sannsynlig at lærerne kan ha ulike erfaringer og ulike oppfatninger om enkelte av temaene som har blitt tatt opp i gruppeintervjuene.

Utkast til rapport ble sendt til rådmannen for verifisering og høring, og påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Rådmannens høringsuttalelse er lagt ved rapporten (vedlegg 1). I høringsuttalelsen kom det frem dels ny informasjon og innspill som ble vurdert som relevant å inkludere i rapportens datagrunnlag. I enkelte tilfeller ble det basert på disse opplysningene også vurdert å være grunnlag for å justere vurderinger og anbefalinger. Slike endringer er nærmere kommentert i vedlegg 2, som inneholder revisjonens kommentarer til høringsuttalelsen.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra opplæringsloven med tilhørende forarbeider og rundskriv. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 3 til rapporten.

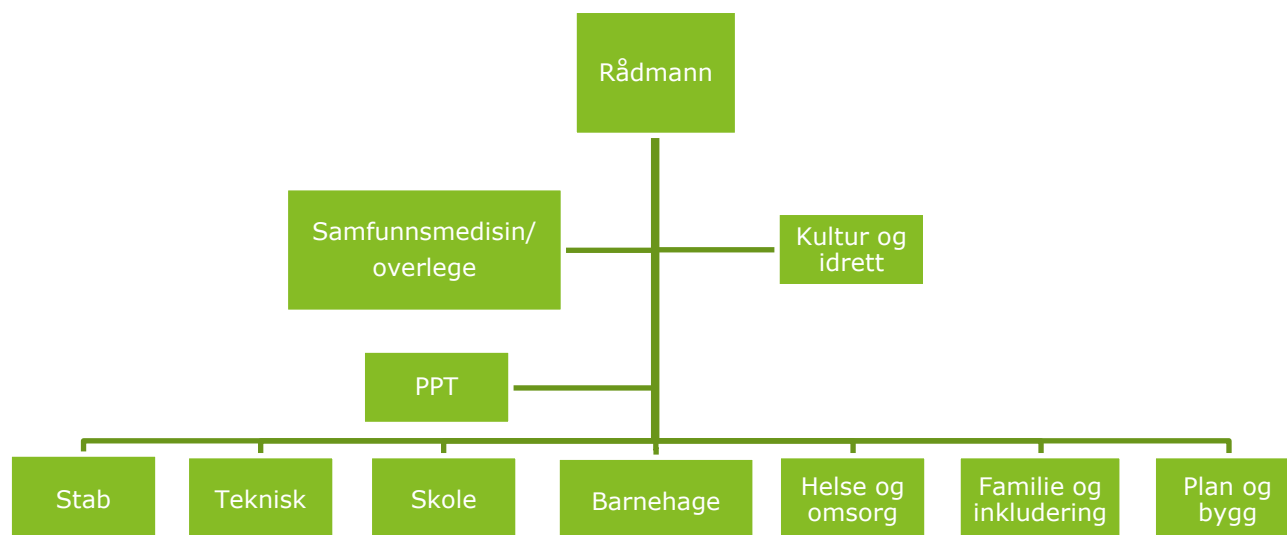
⁵ Vi valgte ut to stikkprøver fra hver av de tre skolene for å unngå at det kun ble en stikkprøve per skole. Stikkprøvene ble valgt ut fra tre av de fire skolene der det ble gjennomført intervjuer.

⁶ I forbindelse med stikkprøvekontrollen ble det presisert overfor skolene at sakene som skulle legges frem for revisjonen måtte inneholde følgende dokumenter, i den grad disse foreligger: Skriftlig plan, dokumentasjon på hvordan aktivitetsplikten blir ivarettatt, dokumentasjon på hvordan involverte elever er hørt, dokumentasjon på evalueringer av tiltakene som er satt i verk, eventuell annen dokumentasjon knyttet til utarbeiding og oppfølging av skriftlig plan.

2. Om tjenesteområdet

Sektor skole er en av syv sektorer som er organisert under rådmann i Askøy kommune (se figur 2). Sektor skole består av 17 grunnskoler, Askøy voksenopplæringscenter og en sentral administrasjon bestående av skolesjef og rådgivere.

Figur 2: Organisasjonskart



Tabell 1 viser en oversikt over elevtallet ved skolene i Askøy kommune. Kommunen har en kombinertskole med både barnetrinn og ungdomstrinn, tre ungdomsskoler og 13 barneskoler. Det er til sammen 4395 elever på skolene i Askøy. Som det går fram i tabellen under varierer skolene i størrelse fra ca. 76 elever på den minste skolen til 541 elever på den største skolen.

Tabell 1 Oversikt over grunnskolene i Askøy kommune⁷.

Skole	Trinn	Elevtall skoleåret 2019/2020
Davanger skole	1.-7. trinn	76
Erdal barneskole	1.-7. trinn	407
Florvåg skole	1.-7. trinn	158
Follese skole	1.-7. trinn	175
Hanøy skole	1.-7. trinn	173
Haugland skole	1.-7. trinn	171
Hetlevik skole	1.-7. trinn	145
Hop skole	1.-7. trinn	201

⁷ Elevtall er hentet fra Grunnskolenes informasjonssystem (GSI).

Skole	Trinn	Elevtall skoleåret 2019/2020
Kleppe skole	1.-7. trinn	325
Kleppestø barneskole	1.-7. trinn	438
Strusshamn skole	1.-7. trinn	361
Træet skole	1.-7. trinn	143
Tveit skole	1.-7- trinn	300
Fauskanger barne- og ungdomsskole	1.-10.-trinn	215
Erdal ungdomsskole	8.-10. trinn	305
Kleppestø ungdomsskole	8.-10. trinn	541
Ravnanger ungdomsskole	8. – 10. trinn	261

3. Arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad arbeider skolene systematisk og kontinuerlig for å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene i grunnskolene, og gjennom dette forebygge mobbing og andre krenkelser?

Under dette:

- I hvilken grad har skolene formulert mål, utarbeidet planer og satt i verk tiltak for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø, og blir disse jevnlig evaluert og oppdatert?
- I hvilken grad blir elever og foresatte involvert i arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø og forebygge mobbing og andre krenkelser?
 - Er det etablert skolemiljøutvalg i henhold til krav i regelverket?
 - I hvilken grad blir elever og foresatte involvert i *planleggingen* av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø?
 - I hvilken grad blir elever og foresatte involvert i *evalueringen* av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø?
 - I hvilken grad blir elever og foresatte informert om deres rettigheter etter opplæringsloven?
- I hvilken grad blir læringsmiljø- eller trivselsundersøkelser benyttet systematisk for å ha oversikt over utfordringer og vurdere behov for konkrete tiltak?
- I hvilken grad arbeider kommunen og skolene systematisk for å forebygge digitale krenkelser?

3.2 Revisjonskriterier

Retten til et trygt og godt skolemiljø og nulltoleranse mot krenkelser

Av opplæringsloven § 9 A-2 går følgende overordnede krav til skolemiljøet frem: «Alle elever har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.»⁸

§ 9 A-3 i opplæringsloven omhandler nulltoleranse mot krenkelser og krav om systematisk arbeid, og følgende går frem av første ledd:

Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

I Utdanningsdirektoratet sitt rundskriv *Skolemiljø Udir-3 2017*, som utdyper betydningen av krav i opplæringsloven kapittel 9 A, går det frem at skolene skal ha nulltoleranse også for mindre alvorlige krenkelser enn de som er spesifikt nevnte i loven.⁹

Systematisk og kontinuerlig arbeid for å fremme et godt skolemiljø

Følgende går frem av § 9 A-3 i opplæringsloven:

Skolen skal arbeide kontinuerleg og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort.

⁸ Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61* (opplæringslova).

⁹ Utdanningsdirektoratet: *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019.

Ansvar for systematisk og kontinuerlig skolemiljøarbeid er i ny lovtekst eksplisitt lagt til rektor. Av forarbeidene til opplæringsloven går det frem at det systematiske og kontinuerlige skolemiljøarbeidet er en del av internkontrollen. Videre går følgende frem:

Ein føresetnad for å lykkast er at skolen sjølv har sett seg konkrete mål ut frå dei generelle krava i lovverket, og at planar og tiltak er tilpassa til dei lokale utfordringane. Ein dynamisk internkontroll føreset dessutan at arbeidet blir løpande vurdert og jamleg revidert. Ein må unngå at internkontroll blir noko statisk, «ein perm i hylla».¹⁰

Egenvurderingsverktøyet Reflex er tilgjengelig via nettsiden til Utdanningsdirektoratet. Det kan benyttes av skoleeiere og skoleledere for å vurdere egen praksis. Om evaluering av det forebyggende skolemiljøarbeidet går det blant annet frem at informasjon skolen har om hvordan arbeidet fungerer, må benyttes til å vurdere i hvilken grad det forebyggende arbeidet fremmer et trygt og godt skolemiljø. Det går videre frem at det alltid må foreligge informasjon fra både ansatte, elever og foreldre.¹¹

Digitale krenkelser

Forarbeidene til nytt kapittel 9 A bekrefter at hvordan eleven opplever å ha det mens han eller hun er på skolen, SFO eller leksehjelptilbud, er avgjørende for vurderingen av om skolemiljøet er trygt og godt.⁶ Videre blir det fremhevet at det at årsaken til elevens mistriksel skyldes forhold utenom skoletiden, ikke avgrenser skolens aktivitetsplikt så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet blir negativt påvirket av det.

Utdanningsdirektoratet understreker at skolen har et ansvar for å forholde seg til mobbing som skjer på nett og i sosiale media, selv om det skjer utenom skoletid, dersom det gjør at eleven ikke har det bra på skolen.¹²

Bruk av mobiltelefon

Skoleeier kan regulere mobilbruken i ordensreglementene sine, og også fastsette hvilke tiltak skolen skal kunne bruke mot elever som bryter reglene. Ifølge opplæringsloven § 9 A-10 tredje ledd kan skolen bare benytte tiltak som er fastsatte i ordensreglementet. Skolen kan for eksempel inndra mobiltelefonen dersom den forstyrrer undervisningen, men skolen kan ikke beholde mobiltelefonen ut over skoletiden.^{13, 14}

Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er en årlig undersøkelse som det er obligatorisk for skolene å gjennomføre på 7. og 10. trinn.¹⁵ Gjennomføring av eventuelle andre trivselsundersøkelser er ikke pålagt fra nasjonalt hold, men blant annet Læringsmiljøseneteret¹⁶ anbefaler å benytte trivselsundersøkelser for å gjøre jevnlig kartlegginger av læringsmiljø og trivsel.¹⁷

Brukermedvirkning og krav til elevdeltakelse

I § 9 A-8 i opplæringsloven går blant annet krav til elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet frem:

Elevane skal få ta del i planlegginga og gjennomføringa av arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø.

Kapittel 11 i opplæringsloven omhandler brukermedvirkning i skolen. Her blir det blant annet stilt krav om skolemiljøutvalg ved alle grunnskoler (§ 11-1 A), og det blir gitt nærmere føringer for sammensetningen av utvalget og hvilken rolle det skal ha. Blant annet går det frem at skolemiljøutvalget skal være satt sammen slik at representantene for elevene og foreldrene til sammen er i flertall.

I egenvurderingsverktøyet Reflex blir det vist til at rektor må sørge for at skolen har en fremgangsmåte som sikrer at elevene blir involvert i arbeidet med å planlegge og gjennomføre arbeidet for et trygt og godt

¹⁰ Ot.prp.nr.72 (2001-2002) *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*, 03.05.2002.

¹¹ Utdanningsdirektoratet. Reflex. *Skolemiljø: Skolens plikt til å arbeide forebyggende og informere og involvere elever og foreldre (for skoleledelsen)*

¹² Utdanningsdirektoratet. *Hva skal skolen gjøre med digital mobbing?* Sist endra 27.06.2017.

¹³ Utdanningsdirektoratet. *Mobilbruk og ordensreglement*. Tolkingsuttalelse 12.12.2014.

¹⁴ Utdanningsdirektoratet. *Ordensreglement Udir-8-2014*. Sist endra 31.07.2017

¹⁵ Utdanningsdirektoratet. *Elevundersøkelsen*. Sist endra: 05.06.2018

¹⁶ Nasjonalt senter for læringsmiljø og adferdsforskning (Læringsmiljøseneteret) er tilknyttet Fakultet for utdanningsvitenskap og humaniora ved Universitetet i Stavanger.

¹⁷ Læringsmiljøseneteret. *Hvordan kan lærere jobbe med å avdekke mobbing?* Publisert 02.06.2017

skolemiljø. Det går videre frem at elevene i alle klassene må involveres i større eller mindre grad. Som det går frem over, må informasjon både fra elever og foreldre være en del av informasjonsgrunnlaget ved evaluering av det forebyggende skolemiljøarbeidet.

Informasjonsplikt til elever og foreldre

Opplæringsloven § 9 A-9 omhandler informasjonsplikt og rett til å uttale seg. Første ledd stiller krav om at skolene skal informere elever og foreldre om rettighetene etter kapittel 9 A:

Skolen skal informere elevane og foreldra om rettane i dette kapitlet. Skolane skal òg informere om aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 og om høvet til å melde saka til Fylkesmannen etter § 9 A-6.

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Mål, planer og tiltak

3.3.1 Datagrunnlag

3.3.1.1 Planer

Askøy kommune har utarbeidet *Plan for trygt og godt skolemiljø i Askøyskolen* (heretter omtalt som *Plan for trygt og godt skolemiljø*). Det blir opplyst at fagavdelingen så behov for en felles plan for alle skolene i kommunen etter endringene i opplæringsloven kap. 9 A i august 2017. En av skolekretsene i Askøy fikk ansvar for å utarbeide planen i samarbeid med fagavdelingen. Denne skolekretsen deltok i Læringsmiljøprosjektet i perioden 2015-2017,¹⁸ og hadde opparbeidet seg kompetanse innen arbeid med trygt og godt skolemiljø. Rektorene på de andre skolene i kommunen ble involvert gjennom rektormøter. Fagavdelingen valgte å la det gå et år fra planen var klar til bruk til den ble vedtatt politisk for å få tilbakemeldinger og eventuelt gjøre justeringer.¹⁹ I intervju ved fire skoler i Askøy kommune får revisjonen opplyst at alle skolene bruker *Plan for trygt og godt skolemiljø* i sitt arbeid med det psykososiale arbeidet på skolen.

I *Plan for trygt og godt skolemiljø* går det frem at alle skolene i kommunen skal utarbeide en egen plan for trening i sosial kompetanse som en del av det forebyggende arbeidet på skolen. Disse planene skal bygges opp rundt følgende fem kjernekomponenter: samarbeid, selvhevdelse, selvkontroll, empati og ansvarlighet. De utvalgte skolene har alle utarbeidet en egen plan for sosial kompetanse/sosiale ferdigheter, to av disse er tett knyttet til de trivselsprogrammer skolene følger (nærmere beskrivelse av trivselsprogrammene i avsnitt 3.3.1.3 Tiltak).

Videre har skoleeier utarbeidet *Temaplan skole 2015-2019*²⁰, som inneholder ulike satsingsområder for skolene i Askøy kommune. «Eleven og læringsmiljøet» er et av satsingsområdene i planen. Det blir opplyst at temaplanen er forlenget til 2022.

3.3.1.2 Mål

I *Temaplan skole 2015-2019* går det frem at «Askøyskolen skal ha et positivt læringsmiljø som er fritt for mobbing og som bidrar til elevens faglige og sosiale utvikling». I temaplanen er det punktvis beskrevet hvordan man skal nå dette målet, gjennom strategier for skoleeier, skoleledelse, lærere, andre ansatte, elever og foreldre. Målsetningen blir gjengitt som mål for Askøyskolen i *Plan for trygt og godt skolemiljø*.

Fagavdelingen opplyser i intervju at skolene ut over dette står fritt til å utarbeide sine egne delmål eller mer konkrete mål ut fra overordnet mål. Fagavdelingen har erfart at noen skoler utarbeider egne målsettinger. Blant de fire utvalgte skolene har én skole utarbeidet en egen plan for forebyggende arbeid og viser i denne planen til følgende målsettinger: «Alle skal oppleve at skolen et godt sted for læring og trivsel» og «ingen skal oppleve mobbing og/eller krenkende atferd på skolen». En annen skole viser til at skolens mål er gitt av opplæringslovens § 9 A-3 som sier at «skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering». En tredje skole viser til det generelle målet for Askøyskolen, mens den siste skolen følger målsettingene til sitt trivselsprogram.

¹⁸ Læringsmiljøprosjektet blir arrangert i regi av Læringsmiljøsenteret ved Universitet i Stavanger.

¹⁹ *Plan for trygt og godt skolemiljø i Askøyskolen* ble vedtatt i Utvalg for oppvekst i mai 2018.

²⁰ Askøy kommune. *Temaplan skole 2015-2019*. Vedtatt i kommunestyret 18.06.2015.

3.3.1.3 Tiltak

Askøy kommune har opprettet programmet «Mobbefri oppvekst» som består av flere prosjekt som skal bidra til at «barn og unge skal oppleve trygge og gode oppvekstmiljø, der ingen opplever mobbing eller krenkende ord og handlinger».²¹ Det blir opplyst at kommunen har tatt initiativ til «Partnerskap mot mobbing», som innebærer at en rekke aktører i Askøy kommune har signert et dokument der de forplikter seg til et langsiktig samarbeid for å oppnå en mobbefri oppvekst.^{22, 23} Videre får revisjonen opplyst at det årlig arrangeres en antimobbedag der det blant annet deles ut en antimobbepreis. I forbindelse med antimobbedagen, arrangeres det også en vennskapsuke med markeringer i barnehager og skoler.

I *Plan for trygt og godt skolemiljø* er det under «Forebyggende tiltak» vist til ni tiltak som skal gjennomføres ved skolene. Skolene skal blant annet utarbeide en plan for sosial kompetanse, kartlegge det sosiale samspillet i klassen og utarbeide klasseregler/trivselsregler. Videre går det frem av planen at alle skolene i Askøy kommune er med i *Trivselslederprogrammet*.²⁴ Programmet innebærer at klassene velger trivselsledere som har ansvar for å organisere lek og sørge for inkludering i noen friminutter.

Fagavdeling skole opplyser at skolene ut over dette står fritt til å velge om de ønsker å ta i bruk et trivselsprogram og i så fall hvilket, så lenge trivselsprogrammet er kunnskapsbasert og anbefalt av Utdanningsdirektoratet. Ifølge fagavdelingen bidrar det at skolene selv velger trivselsprogram til at skolene føler eierskap til programmet. Det er stor variasjon i bruken av slike programmer ved skolene i Askøy kommune; skolene bruker til sammen ni forskjellige programmer, og alle skolene bruker minst et program hver.²⁵

Ved de fire utvalgte skolene er PALS i bruk ved den ene barneskolen og Olweus ved den andre. Det erfarer at disse programmene, i den grad man klarer å holde metodikken ved like, er til god hjelp i skolenes relasjons- og holdningsarbeid. De to ungdomsskolene i utvalget bruker MOT. Skoleledelsen ved begge ungdomsskolene opplever at MOT-programmet bidrar til gode holdninger blant elevene. Samtidig blir det fra en av skolene pekt på at noen av øvelsene i MOT-programmet kan oppleves som ekskluderende dersom de blir misbrukt, og at MOT-aktivitetene derfor fungerer best dersom kontaktlærere er tilstede ettersom de kjenner elevene best og kan se det dersom MOT-øvelsene forsterker ekskludering. Denne skolen har flere sertifiserte MOT-instruktører, men opplever at den ressursen som er tildelt skolen til MOT-arbeidet er for liten. Ledelsen opplever at dette medfører at det er vanskelig å kunne gjennomføre MOT-programmet på en tilstrekkelig god måte.

Ungdomsskolene i Askøy kommune ble i budsjett 2018 tildelt én miljøveileder hver som ble ansatt ved skolestart 2018.^{26, 27} I tillegg er en miljøveileder ansatt i kulturavdelingen i kommunen for å arbeide med ungdomsmiljøet etter skoletid.²⁸ En av ungdomsskolene har i tillegg ansatt ytterligere to miljøveiledere gjennom skolens eget budsjett fordi skolen erfarte at én miljøveileder fordelt på alle skolens elever var for lite. Skolens ledelse har fått svært positive tilbakemeldinger fra både lærere og elever på ansettelsen av miljøveilederne; det oppleves som en ekstra trygghet i skolehverdagen. Miljøveilederne oppholder seg der elevene er mest og de er synlige i pauser og friminuttene. De skaper gode relasjoner til elevene, noe som har bidratt til at den aktuelle skolen fortære avdekker problemer i elevgruppen. Revisjonen får opplyst at elevene for eksempel har en lavere terskel for å vise en miljøveileder digitale krenkelser på mobilen enn det de har ovenfor lærerne. Revisjonen får opplyst at alle miljøveilederne i kommunen har deltatt i et nettverk ledet av fagavdelingen der samlingene har hatt hovedfokus på miljøveilederne sitt arbeid med

²¹ Askøy kommune. *Program: Mobbefri oppvekst*.

²² Askøy kommune. *Partnerskap mot mobbing*.

²³ Ordfører, representanter fra Utdanningsforbundet, kommunalt foreldreutvalg, Ungdommens kommunestyre, Idrettsrådet Askøy, Askøy sang og musikkksamskipnad, Fagforbundet Askøy, Skolelederforbundet Vest, Private barnehager, MOT og Askøy videregående skole.

²⁴ Trivselslederprogrammet: <https://trivselsleder.no/>

²⁵ Fem skoler bruker Olweus-programmet, tre skoler bruker PALS, åtte skoler bruker «Venner», to av skolene bruker «Steg for steg», seks av skolene bruker «Val», to av skolene bruker «Discipline», en skole bruker ART, alle de fire ungdomsskolene og en av syvendeklasse bruker MOT og to skoler bruker LINK.

²⁶ Askøy kommune. *Årsbudsjett 2018*. Vedtatt i kommunestyret 14.12.2017 K-sak 161/17.

²⁷ I stillingsbeskrivelsene til miljøveilederne går det frem at arbeids- og ansvarsområdet deres blant annet skal være å systematisk jobbe for et trygt og godt skolemiljø, koordinere de ulike programmene og tiltakene på skolen, forebygge skolevegring og frafall. Videre er det delegert til rektor å fylle rollen til miljøveileder med det som er nødvendig for skolen.

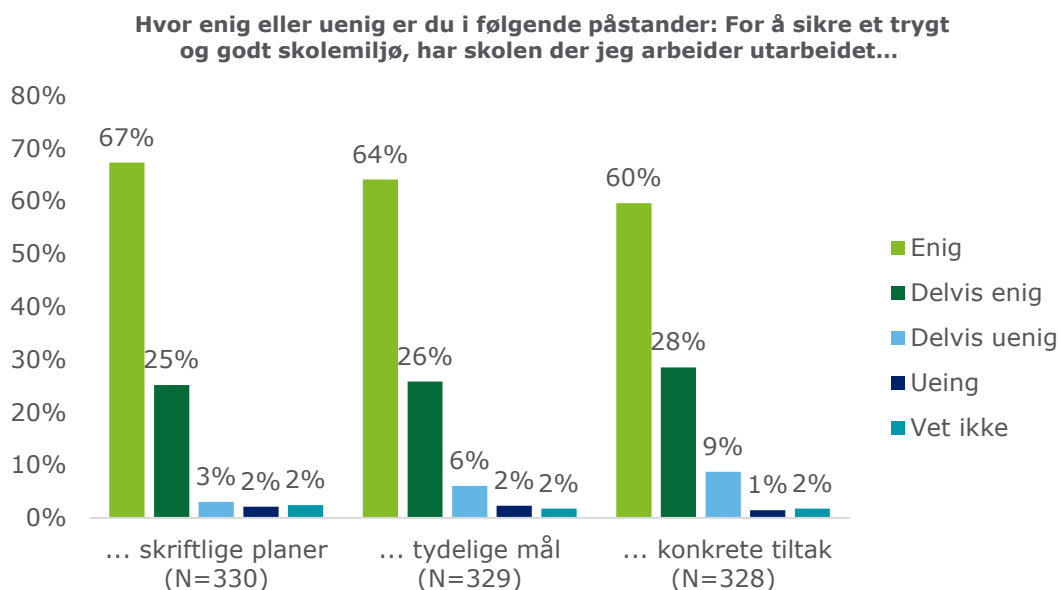
²⁸ Askøy kommune. *Kvalitetsmelding skole 2019*.

trygt og godt skolemiljø. Det blir opplyst at nettverket i 2020 går ut som en konsekvens av budsjettvedtak. I forbindelse med verifisering av rapporten blir det opplyst at miljøveilederne er inkludert i et utvidet tverrfaglig nettverk for mange av de som jobber med ungdom i Askøy kommune.

3.3.1.4 Ansatte sine oppfatninger om planer, mål og tiltak

I spørreundersøkelsen ble de ansatte på skolene i Askøy bedt om å ta stilling til påstander om skolen der de arbeider har utarbeidet skriftlige planer, tydelige mål og konkrete tiltak. Figur 3 viser svarene til avdelingsledere/inspektører og lærere, der det blant annet går frem at en litt større andel er *enig* i at skolen har utarbeidet skriftlige planer (67 %) enn andelen som er *enig* i at skolen har utarbeidet tydelige mål (64 %) og andelen som er *enig* i at skolen har konkrete tiltak (60 %). Det er svært få som er *uenig* i påstandene.

Figur 3 Planer, mål og tiltak.



Rektorene fikk samme spørsmål. Av de 16 rektorene, er det én rektor som er *delvis enig* i at skolen har utarbeidet skriftlige planer, tydelige mål og konkrete tiltak. De andre 15 rektorene er *enig* i alle de tre påstandene.

Respondentene som var *enig* eller *delvis enig* i at skolen deres har konkrete tiltak for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø, fikk videre spørsmål om de mener at tiltakene som skolen har satt i verk er tilstrekkelige. Til dette svarer 63 prosent *ja*, 34 prosent *delvis* og 3 prosent *nei*.

3.3.1.5 Evaluering av planer, mål og tiltak

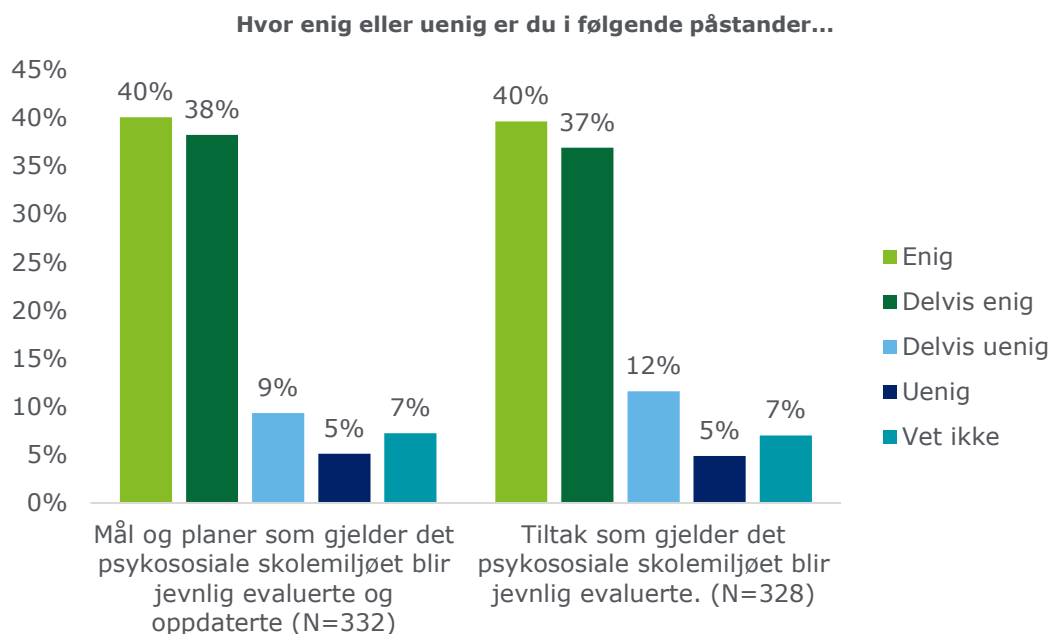
Under «Forebyggende tiltak» i *Plan for trygt og godt skolemiljø* går det frem at de ni forebyggende tiltakene skal evalueres årlig. Rektor er ansvarlig for denne evalueringen.

I intervju på skolene går det frem at det er en kontinuerlig vurdering av skolens tiltak gjennom ledermøter, avdelingsmøter, diverse team på skolen og på andre måter i personalgruppen. Ved en av skolene vises det til at arrangement blir evaluert like etter gjennomførelse for å lære hvordan arrangementet kan bli enda bedre neste gang. Det blir ikke vist til noen systematisk årlig evaluering av skolens tiltak. Rektor på en av skolene tror skolen har forbedringspotensial når det gjelder å systematisk evaluere de tiltak skolen gjennomfører.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å ta stilling til to påstander om hvorvidt mål, planer og tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet blir jevnlig evaluert og oppdatert. Figur 4 viser svarene til avdelingsledere/inspektører og lærere, der det går frem en nokså lik svarfordeling på de to påstandene; 40 prosent er *enig*, mens 37-38 prosent er *delvis enig* og sju prosent *vet ikke*. Henholdsvis 9 og 12 prosent er *delvis uenig* i påstandene. Ved nærmere analyse av svarfordelingen går det frem at respondentene som er *delvis uenig* i påstanden om evalueringen av mål og planer fordeler seg på ti skoler, mens respondentene som svarer at de er *delvis uenig* i påstanden om evalueringen av tiltak fordeler seg på 15 skoler. Det er 5

prosent som er *uenig* i begge påstandene. Disse fordeler seg på henholdsvis seks (mål og planer) og fem (tiltak) skoler. Ved én skole svarer 42 prosent at de er *uenig* i at mål og planer blir jevnlig evaluerte.

Figur 4 Evaluering av mål, planer og tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet.



Av rektorene er 14 av 16 *enig* i påstanden om at mål og planer blir jevnlig evaluerte og oppdaterte. To rektorer er *delvis enig*. På påstanden om tiltakene blir jevnlig evaluerte svarer 12 av rektorene at de er *enig*, mens fire sier seg *delvis enig*.

I kap. 3.4 blir involveringen av elever og foresatte i evalueringen av forebyggende tiltak omtalt.

3.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det foreligger planer, mål og tiltak som ledd i det kontinuerlige og systematiske arbeidet knyttet til psykososialt skolemiljø ved skolene i Askøy kommune. Det er etter revisjonens vurdering positivt at alle skolene har tatt i bruk *Plan for trygt og godt skolemiljø i Askøyskolen* som blant annet legger opp til noen felles forebyggende tiltak for å sikre elevene i Askøyskolen et trygt og godt skolemiljø, samtidig som skolene har egne planer for sosial kompetanse.

Revisjonen finner det hensiktsmessig at skolene både har egne lokale tiltak som de vurderer viktige for sin skole, og at det i tillegg er noen felles tiltak for alle skolene i kommunen. Samtidig viser undersøkelsen at en relativt høy andel av de ansatte bare er *delvis enig* eller *delvis uenig* i at konkrete tiltak er satt i verk for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Dette indikerer etter revisjonens vurdering at det er behov for å tydeliggjøre hvilke tiltak for det psykososiale skolemiljøet man vurderer som relevante og arbeider med på den enkelte skole. Det er også en betydelig andel av respondentene som kun *delvis* mener at iverksatte tiltak er tilstrekkelige. Det å vurdere hvilke tiltak som fungerer godt og hvilke tiltak som fungerer mindre godt, og vurdere behov for andre eller justerte tiltak, er en viktig del av det å evaluere hvordan det systematiske skolemiljøarbeidet fungerer. Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering at selv om mange gir uttrykk for at mål, planer og tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø blir evaluert, er det også en del respondenter som ikke er enige i dette. Til sammen 14 og 17 prosent av respondentene svarer at de er enten helt eller delvis *ueneige* i at hhv. mål/planer og tiltak blir jevnlig evaluert, i tillegg til en betydelig andel som er *delvis enige* i at slik evaluering gjennomføres. Revisjonen mener dette indikerer at det ikke alltid gjennomføres tilstrekkelig systematiske evalueringer av skolemiljøarbeidet på den enkelte skole, noe som blant annet kan medføre en risiko for å videreføre tiltak som ikke fungerer etter intensjonen. For å sikre at evalueringene er tilstrekkelig systematiske og målrettede, mener revisjonen det er viktig at det foreligger tydelige, skriftlige rutiner for disse prosessene. Systematiske evalueringer vil kunne bidra til en tydeliggjøring av det systematiske skolemiljøarbeidet på den enkelte skole, og sikre at arbeidet er målrettet og tilpasset skolens behov.

3.4 Involvering av elever og foresatte

3.4.1 Datagrunnlag

I *Plan for et trygt og godt skolemiljø* går det blant annet frem at foreldre skal «ha forventning til, vise interesse for og støtte elevens læringsarbeid». Under «Elevenes rett til medvirkning» blir det vist til opplæringslovens § 9 A-8 som sier at «elevane skal få ta del i planlegginga og gjennomføringa av arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø». Videre går det frem at skolen skal orientere samarbeidsutvalget (SU), skolemiljøutvalget (SMU), elevrådet og foreldrerådet om alle forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet. Organene skal ha rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som er viktig for skolemiljøet.

3.4.1.1 Skolemiljøutvalg

I *Plan for trygt og godt skolemiljø* går det frem at skolemiljøutvalget (SMU) skal ta aktivt del i arbeidet med å skape et trygt og godt skolemiljø og uttale seg i alle saker som har en vesentlig betydning for skolemiljøet. Planen gir ikke føringer for hvor ofte skolene skal gjennomføre møter i skolemiljøutvalget, men revisjonen får opplyst fra fagavdelingen at det skal gjennomføres fire møter i året. Disse møtene skal gjennomføres samme uke for å koordinere uttalelser til aktuelle saker eller hendelser. Fagavdelingen setter opp de fire ukene i skoleåret møtene skal bli gjennomført, og sender i forkant av hvert møte ut innspill og føringer til saker som bør bli tatt opp på møtene. Ut over disse innspillene er det skolens SMU som bestemmer dagorden.

I spørreundersøkelsen fikk rektorene spørsmål om det er opprettet et skolemiljøutvalg ved skolen. Til dette svarer alle 16 rektorer *ja*. Rektorene fikk oppfølgingsspørsmål om hvor mange møter som ble avholdt i skolemiljøutvalget i skoleåret 2018/19. Ved en av skolene ble det avholdt to møter, to skoler avholdt tre møter, mens det store flertallet (11 skoler) avholdt fire møter.²⁹ Videre fikk rektorene spørsmål om skolemiljøutvalget er et organ som aktivt benyttes for å ta opp saker som gjelder skolemiljøarbeidet. Til dette svarer 12 rektorer *ja*, mens fire rektorer svarer *delvis*.

Ved flere av de utvalgte skolene er møtene til skolemiljøutvalget og samarbeidsutvalget slått sammen. Ved en av disse skolene opplyser ledelsen at det er utfordrende å få tilstrekkelig antall foreldre og elever til å stille opp på møtet for å sikre at disse er i flertall. På en av skolene har det også vært utfordringer med å få den politiske representanten til å delta på møtene. Fagavdelingen opplyser at både skoleeier og kommunestyret er kjent med sistnevnte utfordring, og at det er lagt vekt på viktigheten av bedre oppmøte når det i forbindelse med nåværende periode er valgt kommunestyrerepresentanter for deltakelse i utvalgene ved skolene.

3.4.1.2 Involvering i planlegging

I *Plan for trygt og godt skolemiljø i Askøyskolen* går det frem at alle skoler i kommunen skal ha et elevråd. På barneskolen skal 5. trinn, 6. trinn og 7. trinn være representert. På ungdomsskolen skal det være med elever fra alle trinn.

Fagavdelingen opplyser at alle skolene i kommune har fungerende elevråd. Fagavdelingen arrangerer hver høst en egen elevrådsdag der nye elevråd blir skolert. Ungdommens kommunestyre³⁰ i Askøy har også en aktiv rolle i å arrangere denne dagen. De voksne på skolene som er ansvarlig for elevrådet får også opplæring denne dagen.

I intervju ved de utvalgte skolene går det frem at de har aktive elevråd. Ledelsen på skolene og fagavdelingen opplever at elevrådet i mye større grad enn før er opptatt av å arbeide med det psykososiale miljøet på skolene og at de tar et stadig større ansvar. I intervju ved skolene går det blant annet fram at elevrådene på alle skolene har vært involvert i å risikokartlegge det fysiske området på skolen, og vurdere hvor det er økt fare for situasjoner der elever ikke har det trygt og godt. Dette er et av de ni forebyggende tiltakene som Askøyskolen skal gjennomføre i henhold til *Plan for trygt og godt skolemiljø*. Revisjonen har

²⁹ En rektor svarer at det er uvisst hvor mange møter som ble avholdt, da vedkommende ikke var rektor dette skoleåret.

³⁰ Ungdommens kommunestyre (UKS) har mellom 13 og 15 representanter i alderen 13 til 18 år og behandler blant annet søknader fra enkeltpersoner og foreninger om støtte til ungdomstiltak. Fagavdeling skole har ansvar for UKS.

fått tilsendt referat fra dialogmøtet i 2019 ved en av skolene i kommunen. Her går det frem at elevrådet jobber med mange saker, og at de opplever å bli hørt og tatt på alvor.³¹

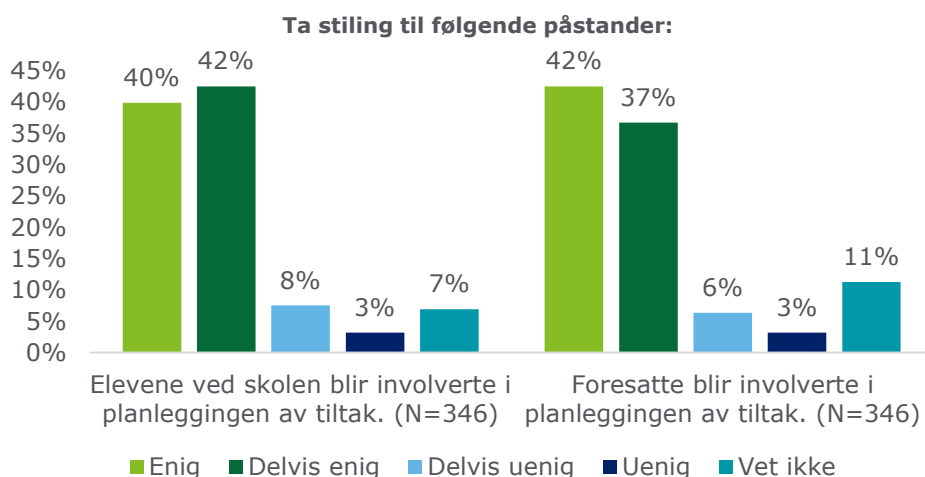
Det blir opplyst at det varierer i hvilken grad skolene har satt av tid til å drøfte saker til elevrådet klassevis. På den ene skolen blir det problematisert at det ikke er satt av tid i klassenes timeplan til å diskutere elevrådssaker, samtidig som dette forventes gjort av ledelsen. Skoleledelsen tror at det varierer fra klasse til klasse i hvilken grad det faktisk settes av tid. I ovenfornevnte referat fra dialogmøte går det frem at elevene ønsker at det blir satt av tid til flere møter i elevrådet, og at noen elever opplever at det blir lite tid i klassene til å diskutere både elevrådssaker og klassesaker.

I *Plan for trygt og godt skolemiljø* går det også frem hvilken rolle FAU skal ha på skolene. Alle de utvalgte skolene opplyser om at de har godt fungerende FAU som møtes mellom åtte og tolv ganger i året. Rektorene er tilstede på alle FAU-møtene. Generelt oppleves FAU ved skolene å være velfungerende, men ved en av skolene opplyses det å være en utfordring å få foreldre til å melde seg som klassekontakt.

Ifølge *Plan for trygt og godt skolemiljø* skal alle skolene i kommunen følge programmet «TETT PÅ», som er et program for samarbeid mellom skole og hjem med mål om å styrke foreldrerollen inn mot skolen. Programmet er utarbeidet av fagavdeling skole med et opplegg for barnetrinnet og et opplegg for ungdomstrinnet. I begge oppleggene legges det opp til to foreldremøter hvert skoleår med beskrivelser av hvilke temaer som skal tas opp på foreldremøtene for hvert klassetrinn. Det blir opplyst at «TETT PÅ» revideres av fagavdelingen for å være oppdatert med tanke på utfordringene knyttet til sosiale medier og digitale krenkelser.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte på skolene bedt om å ta stilling til påstander om involvering av elever og foresatte i planleggingen av tiltak. Figur 5 viser svarene til rektor, avdelingsleder/inspektør og lærere. Resultatene viser blant annet at henholdsvis 42 % og 37 % er *delvis enig* i påstandene om at elevene og de foresatte blir involvert i planleggingen av tiltak ved skolene (se øvrig svarfordeling i figur 5).

Figur 5 Involvering av elever og foresatte i planleggingen av tiltak.



3.4.1.3 Involvering i evaluering

Skoleeier gjennomfører årlig (i mars-april) dialogmøter med alle skolene. Disse møtene er nærmere beskrevet i kap. 5.3.1. I forbindelse med verifiseringen av forvaltningsrevisjonsrapporten blir det presisert at representanter for elever, foreldre, ansatte og ledelsen gjennomfører en analyse og evaluering av skolemiljøet som forarbeid til dialogmøtene. De samme aktørene er representert i møtet der skolemiljøet blir drøftet. Skolens forbedringsområder referatføres og videreføres i skolens virksomhetsplan, og skal bli en del av skolens utviklingsarbeid.

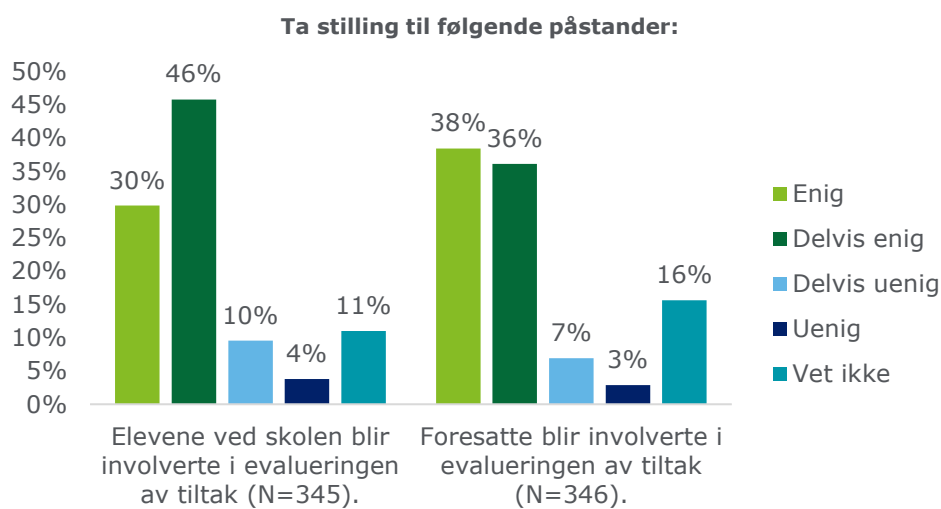
I *Plan for trygt og godt skolemiljø* går det frem at alle foreldre skal få tilbud om å svare på foreldreundersøkelsen for alle sine barn, at skolen skal gjennomgå undersøkelsen internt i sitt personale

³¹ Skoleeier gjennomfører årlig dialogmøter med alle skolene der blant annet trygt og godt skolemiljø er tema.

og at resultatet av undersøkelsen skal presenteres og behandles i FAU og SU. Denne skal gjennomføres annethvert år og det er skolens ledelse som er ansvarlig for gjennomføringen.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å ta stilling til påstander om involvering av elever og foresatte i evalueringen av tiltak. Figur 6 viser svarene til rektor, avdelingsleder/inspektør og lærere. Henholdsvis 30 prosent og 38 prosent er *enig* i at elever og foresatte blir involverte i evalueringen av tiltak. Det er til sammen 14 prosent som enten er *delvis uenig* eller *uenig* i at elevene blir involverte i evalueringen av tiltak. 16 prosent svarer *vet ikke* på påstanden om at foresatte blir involvert i denne evaluering (se øvrig svarfordeling i figur 6).

Figur 6 Involvering av elever og foresatte i evalueringen av tiltak.



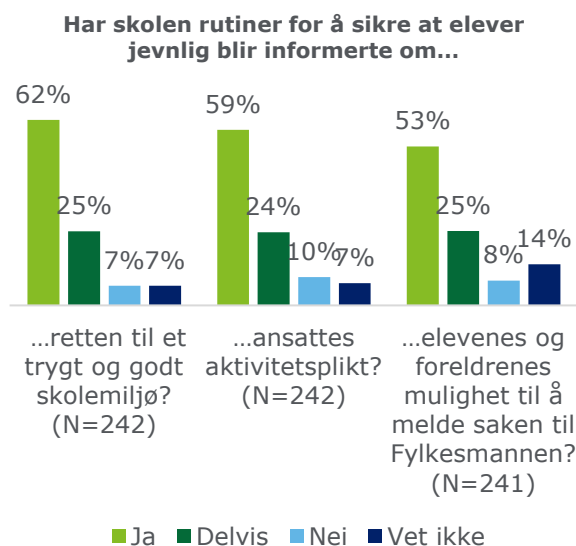
3.4.1.4 Informasjon til elever og foresatte om rettigheter

Plan for trygt og godt skolemiljø viser til at skolen har en lovfestet plikt til å gi elever og foreldre informasjon om rettighetene etter kapittel 9 A. Videre går det frem at skolens ledelse har ansvar for å gi informasjon om rettighetene til foreldre og elever i enkeltsaker ved behov. Andre tiltak under «Samarbeid skole-hjem» i *Plan for trygt og godt skolemiljø* er at rektor/kontaktlærer ved skolestart skal gi informasjon om *Plan for trygt og godt skolemiljø*, og at det skal ligge informasjon på kommunens nettsider om rettigheter etter kap. 9 A.

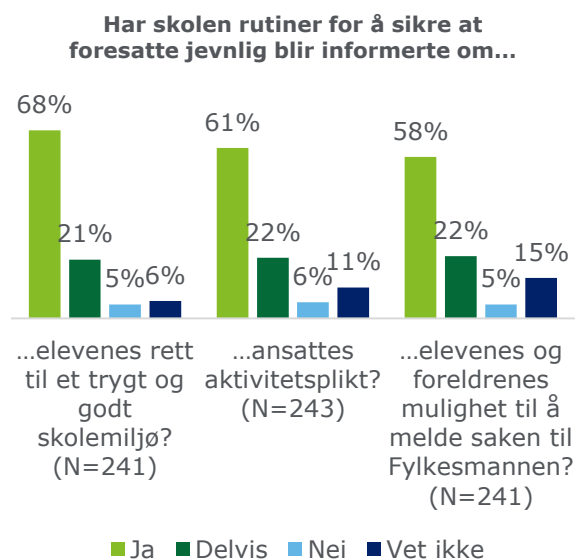
I forbindelse med verifiseringen av forvaltningsrevisjonsrapporten blir det vist til at fagavdelingen i august 2019 sendte ut en SMS med lenker til folderen «Informasjon til elever og foresatte om et trygt og godt skolemiljø i Askøyskolen». Denne ble også delt på Facebook, og delt ut fysisk til elever og foreldre.

I spørreundersøkelsen fikk rektorer, avdelingsledere/inspektører og kontaktlærere spørsmål om skolen har rutiner for å sikre at elever og foreldre jevnlig blir informerte om retten til et trygt og godt skolemiljø, de ansattes aktivitetsplikt og elevene og foreldrenes mulighet til å melde saken til Fylkesmannen. Svarene til avdelingsledere/inspektører og kontaktlærere går frem av de to figurene under, og viser blant annet at det for både elever og foresatte er en høyere andel som mener at det blir gitt informasjon om retten til et trygt og godt skolemiljø, enn de ansattes aktivitetsplikt og anledningen til å melde saker til Fylkesmannen. Jevnt over er det også en noe større andel som mener at skolen har rutiner for å informere foresatte, enn elevene.

Figur 7 Informasjon til elever.



Figur 8 Informasjon til foresatte.



Rektorene svarer stort sett *ja* til at deres skole har rutiner for informasjon til både elever og foresatte, men når det gjelder rutiner for å sikre at elever blir jevnlig informerte om retten til et trygt og godt skolemiljø, ansattes aktivitetsplikt og anledningen til å melde saken til Fylkesmannen, er det henholdsvis to, en og fem rektorer som svarer *delvis*. Det er også en rektor som svarer *nei* på alle disse. Når det gjelder rutiner for å sikre at foresatte blir jevnlig informerte om retten til et trygt og godt skolemiljø, ansattes aktivitetsplikt og anledningen til å melde saker til Fylkesmannen, er det ingen rektorer som svarer *nei*, men henholdsvis to, to og tre rektorer svarer *delvis*.

3.4.2 Vurdering

Det er etter revisjonens vurdering positivt at Askøy kommune har rutiner for å sikre at alle skoler har skolemiljøutvalg, og gjennomfører jevnlig møter gjennom året. Samtidig kommer det frem at skolemiljøutvalget og samarbeidsutvalget er slått sammen ved flere av skolene. Revisjonen vil i den forbindelse presisere at det i disse tilfellene er viktig at det er et tydelig skille mellom møter i samarbeidsutvalget og møter i skolemiljøutvalget. Dette er to ulike lovpålagte samarbeidsorgan, og det er blant annet ulike krav til sammensetningen av utvalgene. Et tydelig skille kan for eksempel sikres gjennom adskilte referat og gjennom at møtet i skolemiljøutvalget blir lagt rett før eller rett etter møtet i samarbeidsutvalget.³²

Svar fra spørreundersøkelsen bekrefter at både foreldre og elever blir involvert i planleggingen og evalueringen av skolemiljøtiltak, men en relativt høy andel av respondentene opplever likevel at dette bare *delvis* skjer. I tillegg er det et mindretall som gjennom spørreundersøkelsen gir uttrykk for at de *ikke* er enige i at elever og foreldre blir involvert i planleggingen og evalueringen av skolemiljøtiltak. Dette indikerer etter revisjonens vurdering at det er potensial for ytterligere involvering av både elever og foresatte, både i planleggingen av tiltak og evalueringen av disse. Revisjonen mener at elev- og foreldreinvolvering er tema som bør tas opp jevnlig, for eksempel i forbindelse med evaluering av det systematiske skolemiljøarbeidet, blant annet for å vurdere om det er behov for å gjøre endringer i måten elever og foreldre blir involverte på.

Undersøkelsen viser at skolenes plikt til å informere elever og foreldre om rettighetene etter opplæringsloven kapittel 9 A er tydeliggjort gjennom felles planverk der det går frem at skolene har en lovfestet plikt til å gi elever og foreldre informasjon om rettighetene etter kapittel 9 A. I tillegg skal skoleeier informere gjennom sine nettsider. Det går imidlertid ikke frem av *Plan for trygt og godt skolemiljø* hvor ofte og i hvilke fora elevene og deres foresatte skal gis informasjon om rettighetene etter kap. 9 A, og

³² Utdanningsdirektoratet. *Skolemiljøutvalg. Veileder til medlemmene*. 2014

revisjonen forstår det slik at dette er det opp til skolene å vurdere. Svar i spørreundersøkelsen indikerer at ikke alle skolene fullt ut har lyktes med å sikre at alle deler av informasjonsplikten i opplæringsloven § 9 A-9 blir ivaretatt. Dette gjelder særlig informasjon om anledningen til å melde saken til Fylkesmannen. Revisjonen vil derfor presisere viktigheten at skolene har gode rutiner for å sikre at foreldre og elever får tilfredsstillende informasjon om rettigheter og plikter i henhold til opplæringsloven kap. 9 A.

Revisjonen vil også peke på viktigheten av at informasjon til elever blir formidlet i en sammenheng og på en måte som legger til rette for at elevene skal kunne drøfte og forstå det som blir formidlet. Revisjonen mener det er viktig at skolene i forbindelse med evalueringer av skolemiljøarbeidet vurderer om det er etablert tilstrekkelig gode arenaer for å formidle informasjon til elevene.

3.5 Læringsmiljø- og trivselsundersøkelser

3.5.1 Datagrunnlag

I Askøyskolen gjennomfører alle elever fra 5. til 10. trinn Elevundersøkelsen. Dette blir bekreftet i spørreundersøkelsen og i intervju med de fire utvalgte skolene. Fagavdelingen opplyser at Elevundersøkelsen årlig analyseres i ulike fora; blant personalet på skolene, i elevrådet og i FAU. Fagavdelingen følger opp dersom det er resultater som utmerker seg. For eksempel ble det, på bakgrunn av at et relativt høyt antall elever oppgav å bli mobbet av voksne på skolen i 2017, satt i gang et arbeid for sammen med de tillitsvalgte å utarbeide nye retningslinjer for oppfølging av slike saker (se nærmere omtale av dette i kap. 4.4 *Skjerpet aktivitetsplikt*). Resultatene fra Elevundersøkelsen legges frem i kommunens årlige kvalitetsmelding til kommunestyret.³³

I tillegg til Elevundersøkelsen, brukes Klassetrivsel til kartlegging av klassemiljø.³⁴ Klassetrivsel er et verktøy der lærere, basert på elevene sine svar om sin trivsel, blant annet kan få ut sosiogram som viser elevenes tilknytning til hverandre. I intervju kommer det frem at Klassetrivsel har blitt brukt på litt forskjellige måter; noen skoler har brukt verktøyet i alle klasser som en oppfølging etter Elevundersøkelsen, mens andre skoler har brukt verktøyet ved behov i etterkant av Elevundersøkelsen i klasser der det har vært behov for nærmere undersøkelse. I intervju blir det opplyst at bruken av Klassetrivsel ble stoppet høsten 2019. Dette skyldes at Datatilsynet har stilt spørsmål ved personvernet knyttet til noen av spørsmålene som blir stilt i undersøkelsen Spekter. Disse spørsmålene kan også hentes inn i Klassetrivsel, og skoleeier ønsker derfor å avvente videre bruk til problemstillingen er avklart. Noen av skolene gjennomfører også egne undersøkelser knyttet til trivselsprogrammet de er med i (bruken av trivselsprogrammer er omtalt i kap. 3.3).

Det blir opplyst av de fire utvalgte skolene at resultatene fra Elevundersøkelsene og andre trivselsundersøkelser blir analysert av ledergruppen på skolen og sammenlignet med tidligere år. På flere av skolene velger personalet ut satsingsområder, basert på resultatet fra undersøkelsen, som skolen skal jobbe ekstra mye med. På en av skolene får hver kontaktlærer utdelt resultatene for sin klasse og arbeider med resultatene direkte i klassen. På denne skolen har også noen av lærerne utarbeidet anonyme spørreskjema for sin klasse fordi de ønsker å få utdypende forklaringer på noen av resultatene fra Elevundersøkelsen.

I spørreundersøkelsen fikk de ansatte spørsmål om i hvilken grad skolen benytter resultatene fra Elevundersøkelsen knyttet til tema «Trivsel» og «Trygt miljø» for å vurdere konkrete behov for oppfølging og tiltak. Her svarte 53 prosent at dette ble gjort *i stor grad*. 35 prosent svarte *i noen grad*, 3 prosent svarte *i liten grad* og 9 prosent svarte *vet ikke*.

3.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det er etablert system for gjennomføring og oppfølging av Elevundersøkelsen ved skolene. Et flertall av de ansatte ved skolene opplyser også at resultatene fra Elevundersøkelsen blir benyttet til å vurdere konkrete behov for oppfølging og tiltak.

³³ Kvalitetsmeldingen er en årlig rapport til kommunestyret om tilstanden i opplæringen, jf. opplæringsloven § 13-10.

³⁴ Klassetrivsel: <https://klassetrivsel.no/om-klassetrivsel/>

Det er etter revisjonens vurdering positivt at skolene supplerer Elevundersøkelsen med øvrige undersøkelser, som kan gi utfyllende informasjon om skolemiljøet og elevenes trivsel. Dette gir et godt grunnlag for å vurdere og sette i verk målrettede tiltak både overfor enkeltklasser og skoler. Når det gjelder å drøfte klassevise resultater fra Elevundersøkelsen, vil revisjonen likevel presisere viktigheten av å vise varsomhet, og vil minne om viktigheten av at elevenes anonymitet blir ivaretatt. Elevundersøkelsen gjennomføres anonymt, og i sin anbefaling om oppfølging av resultatene tilrår Utdanningsdirektoratet at det blir tatt utgangspunkt i resultatene for skolen, ikke for den enkelte elevgruppen. Slik blir anonymiteten ivaretatt, og Utdanningsdirektoratet peker på at det da kan være lettere å få en god diskusjon i en mindre gruppe. Det at resultatene blir brutt ned på klassenivå kan medføre en risiko for at elever ikke tør å svare ærlig, fordi de ikke føler seg trygge på at anonymiteten vil bli ivaretatt. Etter revisjonens vurdering kan det å supplere Elevundersøkelsen med andre undersøkelser være en bedre praksis for å få mer systematisk informasjon om elevenes trivsel over tid.

3.6 Digitale krenkelser

3.6.1 Datagrunnlag

Blant de ni forebyggende tiltakene som Askøyskolen, ifølge *Plan for trygt og godt skolemiljø*, skal gjennomføre, er: «Askøy IKT-plan». Det går frem at alle skoler skal bruke felles IKT-plan for Askøy kommune til å forebygge digitale krenkelser på nett, og at avdelingslederne er ansvarlige for at denne planen brukes aktivt i undervisningen. Felles IKT-plan for Askøyskolen tar utgangspunkt i Utdanningsdirektoratet sitt digitale verktøy iktplan.no, og følger i hovedsak de samme virkemidlene for å forebygge digitale krenkelser. I intervju ved skolene går det frem at det varierer i hvilken grad IKT-plan blir tatt i bruk i undervisningen.

Det går frem i *Plan for trygt og godt skolemiljø* at digital mobbing på tvers av skoler eller grove trusler via for eksempel sosiale medier skal varsles til skoleeier. Alle de fire utvalgte skolene har hatt flere alvorlige tilfeller av digitale krenkelser blant elevene på skolen. Disse hendelsene skjer stort sett på fritiden til elevene, men erfaringen er at barna tar med seg problematikken inn i skolehverdagen. Flere av skolene peker på viktigheten av at foreldre tar bruken av sosiale medier på alvor for å forebygge digitale krenkelser. Det blir opplyst at kommunen bruker programmet «TETT PÅ» for samarbeid mellom skolene og hjemmene i kommunen. Fagavdelingen er i ferd med å oppdatere dette programmet med hensyn til utfordringene med sosiale medier og digitale krenkelser.

Askøy kommune har et felles ordensreglement. Dette regulerer ikke bruken av mobiltelefoner i skoletiden.³⁵ Skolene har ulike reglement når det gjelder bruk av mobil i skoletiden. På en skole bruker de mobilhotell der elevene leverer fra seg mobilen hver morgen når de kommer på skolen. En annen skole har forbud mot bruk av mobiltelefon, men samler ikke inn telefonene. Den ene ungdomskolen er ikke fullstendig mobilfri, men mobilen skal ikke vises eller høres i undervisningstimene. Dette ble avgjort i samarbeid med elevrådet. Skolen hadde tidligere et mobilforbud, men dette viste seg å ikke være formålstjenlig da det førte til en del konflikter mellom elever og lærere.

Fra tilsendt dokumentasjon finner revisjonen kun lokale tilføyinger til ordensreglementet ved en av de utvalgte skolene. Her går det frem at det er forbudt for elevene å bruke mobiltelefon i skoletiden. Ved første gangs overtredelse vil mobiltelefon bli utlevert etter skoletid, og ved andre gangs overtredelse vil mobiltelefonen bli oppbevart hos ledelsen til den blir hentet av foresatte. Fra en av de andre skolene blir det eksplisitt opplyst om at reglene for mobiltelefon ikke er nedfelt i skolens ordensreglement, men at det står i en konsekvensliste knyttet til skolens trivselsprogram.

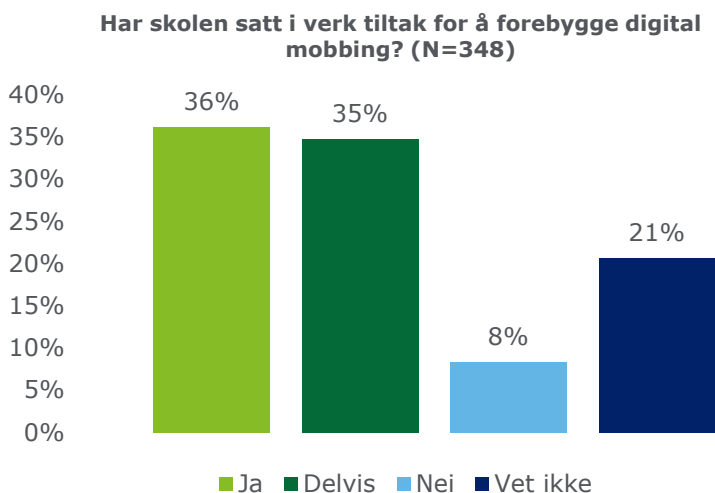
For å forebygge digitale krenkelser har skolene satt i verk ulike tiltak. På ungdomskolene har politiet besøkt skolen for å snakke med 9. trinn om digitale krenkelser. Den ene ungdomskolen bruker også et eget undervisningsopplegg for digitale krenkelser.³⁶ De to barneskolene har hatt besøk av Barnevakten på foreldremøter skoleåret 2018-2019. I tillegg opplyses det at nettvett er tema i ulike fag på skolen gjennom året.

³⁵ Askøy kommune. Ordensreglement i Askøyskolen. Sist oppdatert: 14. april 2020

³⁶ «Bruk hue».

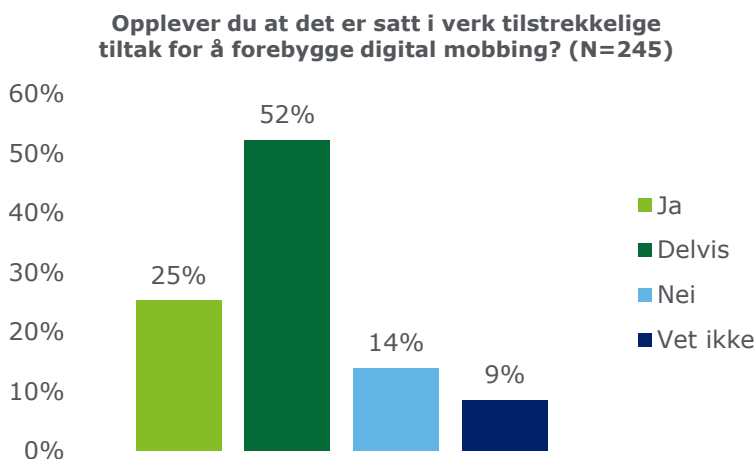
I spørreundersøkelsen ble rektorer, avdelingsledere/inspektører og lærere spurt om skolen har satt i verk tiltak for å forebygge digital mobbing. Figur 9 viser blant annet at 36 prosent svarer *ja*, mens 35 prosent svarer *delvis*, 8 prosent *nei* og 21 prosent *vet ikke*. Respondenter som svarer *nei* fordeler seg fra 0 prosent (på tre av skolene) til 10 prosent eller mer ved åtte av skolene.

Figur 9 Tiltak for å forebygge digital mobbing.



Respondentene som svarte *ja* eller *delvis* på spørsmålet om skolen har satt i verk tiltak for å forebygge digital mobbing (N=245) fikk oppfølgingsspørsmål om de opplever at det er satt i verk *tilstrekkelige* tiltak for å forebygge digital mobbing. Som figur 10 viser, svarer 25 prosent *ja* på dette spørsmålet, mens 52 prosent svarer *delvis*, 14 prosent svarer *nei* og 9 prosent svarer *vet ikke*.

Figur 10 Opplevelse av om tiltakene mot digital mobbing er tilstrekkelige



3.6.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at skolene gjennomfører ulike tiltak for å forebygge digitale krenkelser, men i spørreundersøkelsen er det likevel en betydelig andel av respondentene som svarer at det bare delvis er satt i verk tiltak for å forebygge digital mobbing. Svarene indikerer at det kan være behov for å evaluere dagens tiltak og vurdere behov for flere og/eller justerte tiltak. Revisjonen vil i denne sammenheng peke på at det kan være formålstjenlig å legge til rette for drøfting på tvers av skolene om hvilke tiltak som fungerer godt/mindre godt. Ettersom det er satt i verk ulike tiltak ved skolene, mener revisjonen at erfaringsdeling på tvers kan være viktig som ledd i arbeidet med å finne frem til tiltak som fungerer.

Det er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at ikke alle skolene som har et mobilforbud har nedfelt sanksjoner som benyttes i forbindelse med bruk av mobiltelefon i skolens ordensreglement. Ifølge

opplæringsloven § 9 A-10 tredje ledd kan skolen bare bruke tiltak som er fastsatt i ordensreglementet. Det vil si at skoler med mobilforbud må omtale eventuelle sanksjoner som møter elever som bruker mobiltelefon uten tillatelse i sitt ordensreglement. At slike sanksjoner omtales i regler knyttet til skolens trivselsprogram er etter revisjonens vurdering ikke tilstrekkelig.

I ordensreglementet til en av de utvalgte skolene går det frem at mobiltelefonen ved andre gangs overtredelse vil bli oppbevart hos ledelsen til den blir hentet av foresatte. Revisjonen vil minne om at skolenes ordensreglement, ifølge rundskriv *Ordensreglement Udir-8-2014*,³⁷ ikke kan regulere fritiden til elevene. Det vil si at en sanksjon som innebærer at foresatte må hente inndratt utstyr er ulovlig dersom det medfører at skolen beholder mobiltelefonen ut over skoledagen.

³⁷ Utdanningsdirektoratet. *Ordensreglement Udir-8-2014*. Sist endret 31.07.2017

4. Håndtering av tilfeller der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad er det etablert system og rutiner som bidrar til å sikre at tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, blir fanget opp og håndtert i samsvar med kravene i opplæringsloven?

Under dette:

- Er det etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre at den enkelte ansatte og skolen følger opp aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9 A-4 og handlingspliktene som følger av denne, og er de ansatte i så fall kjent med disse?
- I hvilken grad er det utarbeidet rutiner for skjerpet aktivitetsplikt i saker der en som arbeider på skolen krenker en elev, og i hvilken grad er de ansatte i så fall kjent med disse?
- I hvilken grad har skolene rutiner som sikrer at saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen blir fulgt opp i samsvar med krav i opplæringsloven?
 - Blir det utarbeidet skriftlige planer som oppfyller minstekravene i loven?
 - I hvilken grad blir iverksatte tiltak evaluert?
 - I hvilken grad blir de involverte elevene hørt, og elevenes synspunkt vektlagt i arbeidet med å finne egnede tiltak for å sikre at eleven får det trygt og godt på skolen?
- I hvilken grad er det utarbeidet rutiner for å sikre at skolene dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, og er det en felles forståelse blant de ansatte om hva som skal dokumenteres, hvem som skal dokumentere og hvor informasjonen skal lagres?

4.2 Revisjonskriterier

Håndtering og oppfølging av tilfeller der skolemiljøet ikke er trygt og godt

Opplæringsloven § 9 A-4 omhandler aktivitetsplikten til skolene og den enkelte ansatte. Aktivitetsplikten skal bidra til å sikre ivaretagelse av elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. oppl. § 9 A-2.

Opplæringsloven § 9 A-4 første til fjerde ledd definerer aktivitetsplikten:

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

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

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

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

Plikten til å sette inn tiltak utløses når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt eller når en undersøkelse skolen har utført viser at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal iverksettes tiltak i en sak, jf. oppl. § 9 A-4 sjette ledd første punktum.

I forarbeidene til nytt kapittel 9 A og i *Skolemiljø Udir-3-2017* vises det til at det skal være lav terskel for hva som skaper mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Loven stiller også minstekrav til innholdet i den skriftlige planen (§ 9 A-4 sjette ledd) og skolenes dokumentasjonsplikt (§ 9 A-4 syvende ledd):

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

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

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

Elevens rett til å bli hørt

Opplæringsloven lovfester gjennom § 9 A-4 femte ledd elevens rett til å bli hørt og elevens beste som grunnleggende hensyn i skolen sine vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten:

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

I *Skolemiljø Udir-3-2017* blir det vist til at disse rettighetene også er forankret i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 og 12.8

Ifølge forarbeidene skal skolen utføre aktivitetene for å oppfylle aktivitetsplikten i samråd med elevene som blir påvirket av disse. Skolen skal sørge for at *alle* involverte elever blir hørt, og forarbeidene understreker at dette omfatter både elever som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, og andre elever som er direkte påvirket av eller involvert i saken. Forarbeidene presiserer at en elev som krenker, eller er mistenkt for å krenke andre elever, skal ha samme rett til å bli hørt i saken som den eleven som kjenner seg krenket.

Skjerpet aktivitetsplikt når en som arbeider ved skolen krenker en elev

Opplæringsloven § 9 A-5 pålegger ansatte en skjerpet aktivitetsplikt i tilfeller der en som arbeider ved skolen krenker en elev:

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

I forarbeidene går det frem at de fem delpliktene som gjelder for § 9 A-4, også gjelder for § 9 A-5.

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Rutiner for oppfølging av aktivitetsplikten

4.3.1 Datagrunnlag

4.3.1.1 Felles rutiner i kommunen

I Askøy kommune sin *Plan for trygt og godt skolemiljø* blir hver av handlingspliktene under aktivitetsplikten beskrevet:

- *Plikten til å følge med:* Alle som arbeider på skolen har en plikt til å følge med på hvordan elevene er sammen med hverandre, og hvordan de har det på skolen. Å følge med er en nødvendig aktivitet for å kunne få kjennskap til om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- *Plikten til å gripe inn:* Alle som arbeider på skolen har plikt til å gripe inn umiddelbart mot krenkelser med det formål å stoppe en situasjon som pågår, og som er forholdvis akutt.
- *Plikten til å varsle:* All mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen skal varsles til rektor eller en annen person på skolen som rektor fastsetter skal ta imot varsel.
- *Plikten til å undersøke saken:* Skolen har plikt til å undersøke saker der elever ikke opplever et trygt og godt skolemiljø for å avdekke hva som har skjedd, få fram fakta om situasjonen og bakgrunn for elevens opplevelse.
- *Plikten til å sette inn tiltak:* Når undersøkelsen viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal skolen sette inn tiltak som er egnet til å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø.

De ulike handlingspliktene er nærmere utdypet under overskriftene «Hvordan skal vi følge med?», «Hvordan skal vi gripe inn?», «Når og hvordan varsler vi?», «Hvordan undersøke?» og «Tiltak og evaluering». Detaljnivået i beskrivelsene varierer mellom de ulike handlingspliktene, og noen av dem er i liten grad utdypet. For eksempel står det ikke noe om *hvordan* ansatte skal følge med på elevene, eller *hvilke* elever det er særlig viktig å følge med på under «Hvordan skal vi følge med?».

For både plikten til å varsle og plikten til å undersøke, gir *Plan for trygt og godt skolemiljø* nærmere beskrivelser av hvordan de ansatte skal gå frem. Når det gjelder varsling, blir det klargjort at dersom en elev sier fra at han eller hun ikke opplever at det er trygt og godt på skolen, oppfyller det kravet til at den ansatte har *kjennskap*. Videre går det frem hvordan man som ansatt kan få mistanke, og de ansatte blir bedt om å være oppmerksomme på at elever viser utrygghet og mistriksel gjennom ulike uttryksmåter. Her går det også frem at rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Hva som er et alvorlig tilfelle avhenger av en vurdering av hvert enkelt tilfelle, og det blir deretter gitt noen eksempler på hva som regnes som alvorlig: «(...) saker der krenkelsene er svært voldelige eller på andre måter svært integritetskrenkende, når flere elever alvorlig har krenket en enkeltelev eller der skolens ledelse over noe tid ikke har greid å løse en sak.» Digital mobbing på tvers av skoler eller grove trusler via for eksempel sosiale medier skal også varsles til skoleeier.

Når det gjelder plikten til å undersøke, blir det tydeliggjort at denne plikten utløses av at en ansatt har fått mistanke om eller kjennskap til at en ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det går videre frem at noen saker ikke krever en omfattende undersøkelse, og at en samtale med eleven gjerne er nok, mens andre saker vil kreve grundigere undersøkelse og observasjon. Videre er det utarbeidet en prosedyre for hvordan skolene skal undersøke videre ved 1) henvendelse fra foreldre eller representant for foreldre, 2) henvendelse fra eleven selv, eller andre ansatte, 3) samtale med eleven, 4) observasjon og/eller analyse, og 5) dokumentasjon av undersøkelse og observasjon.

Ifølge *Plan for trygt og godt skolemiljø* må skolen, når undersøkelsen viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, bruke informasjon fra undersøkelsene til å vurdere hvilke tiltak skolen skal sette inn. Skolen skal sette inn tiltak som er egnet til å løse elevens problem og sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det blir presisert at tiltaksplikten gjelder uavhengig av årsaken til at en elev ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø og at forhold på elevens skolevei eller andre hendelser på fritiden derfor kan utløse tiltak.

Plan for trygt og godt skolemiljø inneholder også «Aktivitetsplikt prosedyre». Denne prosedyren er bygget opp som et flytskjema over hvilke aktører som skal gjøre hva i forbindelse med at en ansatt på skolen får

mistanke om eller kjennskap til negative forhold ved en elevs psykososiale skolemiljø. Fra skjemaet går det frem at den som får mistanke eller kjennskap skal varsle rektor samme dag ved hjelp av meldeskjema. Skoleledelsen skal deretter sette i gang undersøkelse av saken og gjennomføre tiltaksmøte innen en uke. Det går frem at mal for aktivitetsplan skal benyttes på dette tidspunktet og at man skal sette i gang tiltak. Videre skal det gjennomføres et evalueringsmøte for å vurdere om tiltakene virker. Dersom det blir konkludert med at tiltakene ikke virker skal det utarbeides ny aktivitetsplan.

Ved en av de utvalgte skolene stilles det spørsmål ved ordlyden i deler av «Aktivitetsplikt prosedyre». Blant annet har ledelsen erfart at det er behov for ganske grundige undersøkelser for å finne treffsikre og egnede tiltak, noe som tar lengre tid enn det som flytskjemaet til kommunen legger opp til. For å løse dette, oppretter skolen aktivitetsplan i tråd med kommunens flytskjema (innen en uke etter at meldeskjema er mottatt), men legger undersøkelsene inn som et eget tiltak i aktivitetsplanene slik at de kan fortsette med disse. Det blir imidlertid satt i verk noen strakstiltak som skal bedre elevens situasjon med en gang et varsel kommer inn.

4.3.1.1 Rutiner ved skolene

De fire utvalgte skolene har ikke utarbeidet egne skriftlige rutiner for handlingspliktene, men viser til det som står i *Plan for trygt og godt skolemiljø*. I tillegg vises det til metoder som er forankret i skolens trivselsprogram (disse er omtalt i kap. 3.3).

Skolene skal, som et av ni forebyggende tiltak i *Plan for trygt og godt skolemiljø*, utarbeide en standard for observasjon i friminutt og ved overgangssituasjoner som skal ta for seg «Hvordan skal vi følge med? Hva skal vi følge med på? Beskrive voksenrollen i friminutt.» Ved de utvalgte skolene er det ikke utarbeidet slike standarder for observasjon, men ved en av skolene er arbeidet i gang; skolen har drøftet med PPT, sett på andre kommuners planer, og blitt enig om å ta dette opp i ressursteam ved skolen våren 2020.

Alle de fire skolene har inspeksjons- eller vaktplaner, og flere av skolene viser til at elevrådet har vært involvert i å komme med innspill til hvor i skolegården det er behov for ekstra vakthold. Ledelsen ved en av skolene opplyser at alle skolene i skolekretsen har hatt besøk av PPT for å øke ansattes kompetanse om hvordan de skal få best mulig overblikk over skoleområdet, og *hva* de skal se etter hos elevene. Ved flere skoler drøfter lærere hvem som er sårbare elever som de voksne må følge ekstra godt med på i teammøter på trinnet. På fellesmøter blir andre lærere informert dersom det er særskilte elever man skal være ekstra oppmerksomme på i friminuttene.

I spørreundersøkelsen fikk rektorene spørsmål om deres skole har utarbeidet skriftlige rutiner for handlingspliktene. Svarene går frem av tabell 2, og viser at nesten alle rektorene opplever at slike skriftlige rutiner er utarbeidet. Rektorene fikk også oppfølgingsspørsmål om hvor/i hvilke typer dokumenter skolens skriftlige rutiner for ivaretagelse av aktivitetsplikten fremgår. Av de 14 rektorene som svarer, viser ni av dem til felles *Plan for trygt og godt skolemiljø* og felles *aktivitetsplikt prosedyre*. Av de fem andre er det en av skolene som blant annet viser til en egen utarbeidet rutine for å gripe inn.

Tabell 2 Rektorene sine svar på om skolene har skriftlige rutiner for handlingspliktene

Handlingsplikt	Ja	Delvis
Plikten til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø	15	1
Plikten til å gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering	15	1
Plikten til å varsle rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø	15	1
Plikten til å undersøke saker der det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø	16	-
Plikten til å sette inn tiltak som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø	16	-

4.3.1.2 Kjennskap til rutinene blant de ansatte på skolene

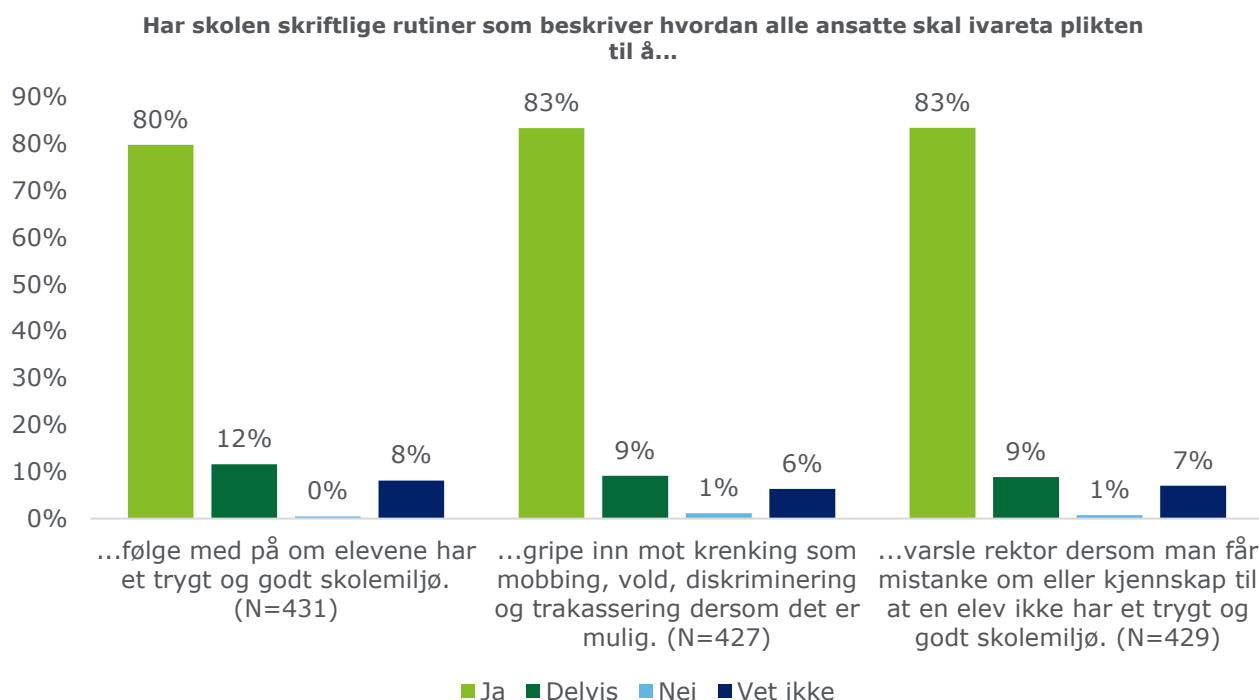
Askøy kommune har, som en del av kommunens internkontroll, utarbeidet «Elevenes skolemiljø. Internkontroll. System for å fremme helse, miljø og sikkerhet for elevene.» I dette dokumentet går det frem at alle ansatte og vikarer skal kjenne skolens plan for et trygt og godt skolemiljø, og at det skal være en årlig gjennomgang av denne.

På alle de utvalgte skolene får revisjonen opplyst at aktivitetsplikten har vært og er tema i diverse møter; planleggingsdager ved begynnelsen av skoleåret og fellesmøter i løpet av skoleåret. De intervjuede lærerne bekrefter å ha blitt informert om handlingspliktene på fellestiden. Samtidig er det flere, både blant intervjuede i skoleledelsen og blant lærerne, som gir uttrykk for at det er variasjoner i hvordan de ansatte følger med, og hvilken terskel de ansatte har for å gripe inn. Ved noen av skolene har lærerne hatt gruppearbeid på planleggingsdager der de har diskutert hvor terskelen skal være for å gripe inn. Ved en av skolene ble det basert på gruppearbeidet satt en felles grense for når de voksne skal gripe inn, for eksempel ved banning eller lekeslåssing, men ledelsen erfarer at det vil være variasjoner mellom de ulike lærerne når det gjelder i hvilken grad de er komfortable med å gripe inn i situasjoner. Ingen av de utvalgte skolene har etablert et fast system for når det skal settes av tid til å arbeide med de ansattes forståelse av handlingspliktene.

Det blir i forbindelse med verifisering av rapporten opplyst at renholdere og andre ansatte er en del av skolens personale og at informasjon til disse blir ivarettatt i skolens oppfølging av *Plan for trygt og godt skolemiljø*, samt skolens kontinuerlige arbeid med skolemiljøet. Det blir også opplyst at renholdere årlig deltar på felles fagdag i september der skolemiljø alltid er tema. Ansatte i teknisk sektor som utfører arbeid ved skolene har også fått innføring i planen av egen leder.

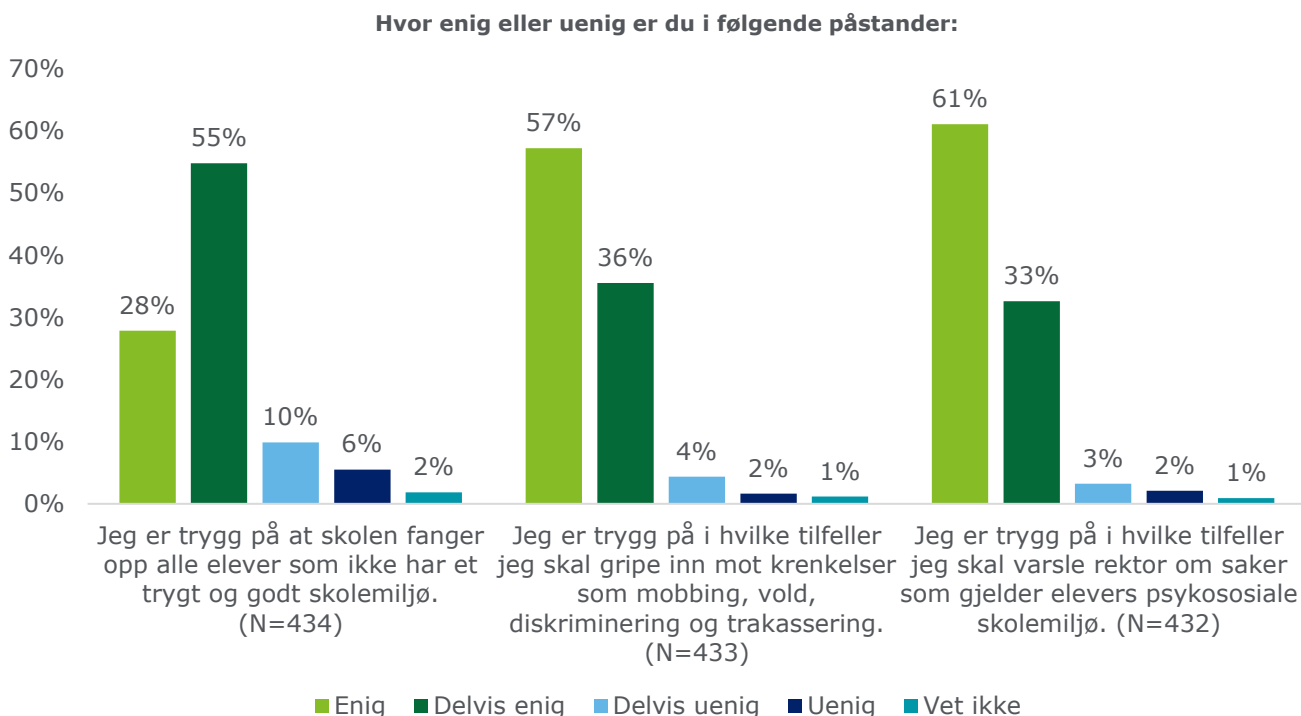
I spørreundersøkelsen fikk alle ansatte (lærere, avdelingsledere/inspektører, assistenter/miljøarbeidere og de som oppgav å ha en annen stilling) spørsmål om skolen har skriftlige rutiner som beskriver hvordan alle ansatte skal ivareta plikten til å følge med, til å gripe inn, og til å varsle rektor. Som figur 11 viser, er respondentenes svarfordeling nokså lik på de tre spørsmålene; 80 prosent eller mer svarer *ja*, 9-12 prosent svarer *delvis*, mens 0-1 svarer *nei* og 6-8 prosent svarer *vet ikke*.

Figur 11 Ansatte sin oppfatning av om skolen har etablert skriftlige rutiner.



De samme ansatte fikk også spørsmål om de er trygge på at skolen fanger opp alle elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø, om de er trygge på i hvilke tilfeller de skal gripe inn og i hvilke tilfeller de skal varsle rektor. Figur 12 viser blant annet at over halvparten av respondentene, 55 prosent, er *delvis enig* i at skolen fanger opp alle elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø. Videre viser figuren at respondentene føler noe mindre trygghet knyttet til i hvilke tilfeller de skal gripe inn mot krenkelser, enn i hvilke tilfeller de skal varsle rektor; 57 prosent er *enig* i den første påstanden, mens 61 prosent er *enig* i den andre påstanden (se ytterligere svarfordeling i figur 12).

Figur 12 Påstander om observasjon, om å gripe inn og om å varsle.



De ansatte fikk også mulighet til å komme med eventuelle utfyllende kommentarer til hvordan skolen arbeider for å sikre at de ansatte er kjent med hvordan de skal ivareta aktivitetsplikten. Her oppgir flere de ulike møtene der arbeidet med opplæringsloven kap. 9 A har blitt drøftet, deriblant personalmøter, avdelingsmøter og oppstartsmøter ved skolestart. En skole har trykket opp «følge med, gripe inn, varsle, undersøke og tiltak» på vestene som blir brukt av ansatte i friminuttet som en påminnelse om deres og skolens handlingsplikter.

4.3.2 Vurdering

Det er positivt at Askøy kommune sin *Plan for trygt og godt skolemiljø* omtaler de fem handlingspliktene og hvordan skolene og de ansatte skal følge disse opp. Undersøkelsen viser at skolene i kommunen i hovedsak viser til denne planen som førende for sitt arbeid med det psykososiale skolemiljøet. Samtidig merker revisjonen seg at det varierer i hvilken grad *Plan for trygt og godt skolemiljø* gir tydelige rutiner for å sikre at aktivitetsplikten blir fulgt opp; mens det fremgår nokså tydelige føringer knyttet til plikten til å undersøke og plikten til å varsle, er det etter revisjonen sin vurdering ikke tilstrekkelig tydelige føringer for hva som skal til for å oppfylle plikten til å gripe inn og plikten til å følge med. Blant annet mener revisjonen at det ikke er tilfredsstillende at det går frem at ingen av de utvalgte skolene på revisjonstidspunktet hadde utarbeidet en standard for observasjon i friminutt og overgangssituasjoner, slik hver skole ifølge *Plan for trygt og godt skolemiljø* skal gjøre.

Undersøkelsen viser at en relativt høy andel av de ansatte, 55 prosent, bare er *delvis enig* i at skolen fanger opp alle elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø. Til sammen 16 prosent er enten helt eller delvis *ueneige* i dette. Etter revisjonens vurdering understreker dette behovet for tydeligere rutiner knyttet til plikten til å følge med. Blant annet er det revisjonens vurdering at det i tilknytning til plikten til å følge med bør gis noen føringer knyttet til det å identifisere særlig sårbare elever. I tilsyn gjennomført av Utdanningsdirektoratet i våren 2019³⁸ og av Fylkesmannen i Vestland høsten 2019³⁹, blir det lagt vekt på at skolene ikke gir tilstrekkelige føringer knyttet til *plikten til å følge med*, blant annet fordi det ikke har blitt gitt føringer om at de ansatte skal følge spesielt godt med på elever som er ekstra sårbare. I sistnevnte

³⁸ Utdanningsdirektoratet. *Tilsynsrapport – vedtak. Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø*. Dato: 24.05.2019

³⁹ Fylkesmannen i Vestland. *Tilsynsrapport. Bergen kommune – Fridalen skole. Tema: Skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø*. Dato: 03.12.2019

tilsyn peker Fylkesmannen på at rektor må legge til rette for at personalet har en felles forståelse av hva det vil si å være særskilt sårbar og på denne måten sette de ansatte i stand til å følge godt nok med på særskilt sårbare elever. Uten en slik felles forståelse vil det være vanskelig for rektor å sikre at alle som jobber på skolen følger spesielt godt med på elever med særskilt sårbarhet.

Plan for trygt og godt skolemiljø omtaler plikten til å gripe inn, men det foreligger etter revisjonens vurdering ikke tilstrekkelig tydelige føringer for hvilken atferd som er av en slik krenkende karakter at ansatte har plikt til å gripe inn. I det overnevnte tilsynet fra Utdanningsdirektoratet fikk skolen kritikk for å ikke ha kommet med føringer knyttet til hva som faller inn under begrepet «krenkelser», da Utdanningsdirektoratet mener at en felles forståelse av dette begrepet er nødvendig for at de ansatte skal vite når de har en *plikt til å gripe inn*. *Plan for trygt og godt skolemiljø* omtaler ikke hva begrepet *krenkelser* innebærer ut over at det er *mobbing, vold, diskriminering og trakassering*. Den enkelte skole har heller ikke definert dette nærmere gjennom skriftlige rutiner, selv om revisjonen merker seg at personalet ved enkeltskoler har drøftet hva som ligger i denne plikten.

Revisjonen vil presisere viktigheten av at det blir etablert rutiner som gir tydelige føringer knyttet til hver av handlingspliktene, slik at det ikke er tvil om hva som ligger i de ulike pliktene og hva som skal til for å sikre at disse blir ivarettatt. Dette er viktig for å sikre at den enkelte ansattes oppfølging i minst mulig grad er personavhengig. I tillegg til skriftlige rutiner er det viktig at det blir jobbet i fellesskap i kollegiet med å få en felles forståelse for hva som utløser aktivitetsplikten, og hva som ligger i betydningen av de ulike handlingspliktene. Som undersøkelsen viser opplever både lærere og ledelse ved skolene at forståelsen av de ulike handlingspliktene vil variere mellom de ansatte.

Revisjonen vil ellers peke på at det ut fra tidsplanen i «Aktivitetsplikt prosedyre» i *Plan for trygt og godt skolemiljø* ser ut som at det kan gå lang tid (inntil en uke) fra en sak er blitt meldt fra om, til tiltak blir satt i verk. Revisjonen vil i denne sammenheng peke på at skolen kan sette inn noen strakstiltak selv om man undersøker saken mer nøye for å finne ut hvilke tiltak som vil hjelpe eleven, og at det som en av de utvalgte skolene peker på kan være nødvendig å gjøre undersøkelser over lengre tid enn en uke for å finne treffsikre tiltak.⁴⁰

4.4 Skjerpet aktivitetsplikt

4.4.1 Datagrunnlag

I Askøy kommune sin *Plan for trygt og godt skolemiljø* er det utarbeidet en prosedyre for tilfeller der skolen får tilbakemelding på at en elev opplever seg mobbet/krenket av en voksen på skolen. Prosedyren har seks steg som oppsummert sier at leder med personalansvar etter avdekking (steg 1) skal kalle inn foreldre og elev til møte som skal holdes av skoleleder, og at dette møtet burde avholdes innen en uke (steg 2). Deretter skal det være en samtale/møte med den ansatte (steg 3), før møte mellom den ansatte og foreldre/elev (steg 4). I de to siste stegene blir oppfølging/tiltak avtalt med den ansatte (steg 5) og tiltak i henhold til kap. 9 A avtalt med foreldre/elev (steg 6).

Det fremgår av steg 1 at melding om at en voksenperson krenker skal gå til skolesjef dersom saken gjelder rektor. I intervju med fagavdeling skole blir det presisert at fagavdelingen skal bli varslet i *alle* saker som gjelder skjerpet aktivitetsplikt. Dette går ikke frem av prosedyren knyttet til skjerpet aktivitetsplikt som er utarbeidet i *Plan for trygt og godt skolemiljø*, men selve lovteksten er referert i et innledende kapittel.

I 2017 viste Elevundersøkelsen at det var relativt høy prosentdel av elevene i Askøy som følte seg mobbet av en voksen.⁴¹ Det blir opplyst at skjerpet aktivitetsplikt derfor var et tema man jobbet en del med i Askøyskolen i 2018. I *Kvalitetsmelding 2018* går det frem at det ble gjennomført en ny ikke-anonym undersøkelse i Klassetrivsel om mobbing på ungdomstrinnet (49 av de 69 elevene som følte seg mobbet

⁴⁰ Utdanningsdirektoratet. *Mobbing og mistrivsel – hva skal skolen gjøre?* Sist endret: 24.04.2019.

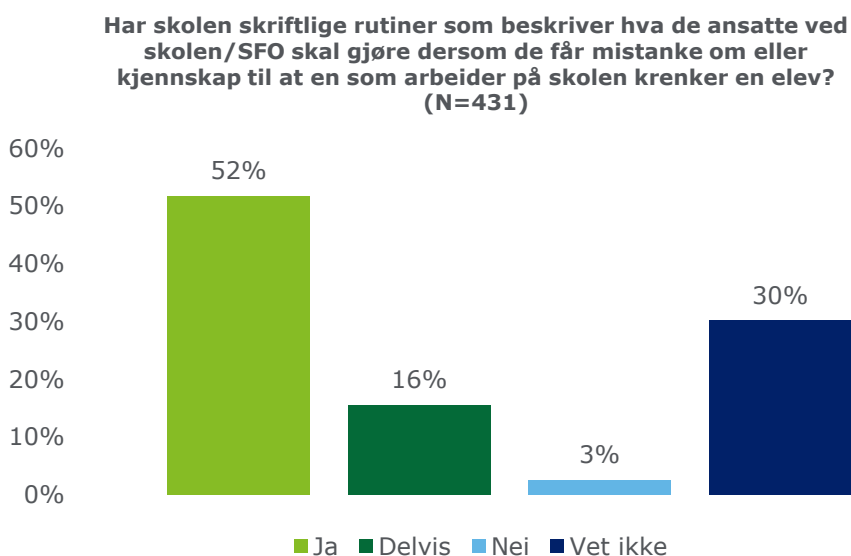
⁴¹ På spørsmålet «Er du blitt mobbet av voksen på skolen de siste månedene?» var det i 2017 3,6 % av elevene i Askøy kommune som svarte «2 eller 3 ganger i måneden», «omtrent 1 gang i uken» eller «flere ganger i uken» til dette. Prosentandelen for landet som helhet var 2 % i 2017 (NTNU Samfunnsforskning, Christian Wendelborg, *Mobbing og arbeidsro i skolen. Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2017/18*).

av voksne gikk på ungdomstrinnet) for å kunne avdekke hvilke voksne det ble pekt på, og hvilke elever som meldte fra. Det ble blant annet avdekket at noen ansatte på skolene ikke hadde tilstrekkelig relasjonskompetanse i møte med elevene. Basert på denne prosessen ble det laget nye retningslinjer for oppfølging av sakene sammen med de tillitsvalgte, noe som la grunnlag for at sakene ble fulgt opp på en systematisk måte av rektor. Fagavdelingen peker på at resultatene i Elevundersøkelsen tyder på at færre elever nå føler seg mobbet av en voksen ved skolen.⁴²

Alle de fire utvalgte skolene har erfaring med saker der en elev har følt seg krenket av en voksen. Rektor ved en av skolene opplyser at det har kommet varsel om slike saker både fra foreldre, elever og andre lærere. Skoleledelsen ved de fire utvalgte skolene bekrefter at det er praksis å varsle skoleeier om saker som omhandler skjerpet aktivitetsplikt. En av rektorene kommenterer at skoleeier ikke orienteres dersom en slik sak løser seg greit på skolen, men at skolesjef orienteres dersom saken ikke er lett å løse eller krever tiltak etter personalreglementet. Ved en annen skole, som hadde en relativt høy andel som svarte at de hadde blitt mobbet av en voksen i Elevundersøkelsen i 2017, ble det gjennomført samtaler med lærerne det gjaldt, og en av dem sluttet. Året etter var andelen elever ved skolen som følte seg mobbet av en voksen halvert.

I spørreundersøkelsen fikk alle ansatte (lærere, avdelingsledere/inspektører, assistenter/miljøarbeidere og de som oppgav å ha en annen stilling) spørsmål om de kjenner seg trygge på hvordan de skal håndtere tilfeller der de får mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev. Til dette svarer 53 prosent svarer *ja*, 33 prosent *delvis* og 14 prosent svarer *nei*. Videre fikk de samme ansatte spørsmål om skolen har skriftlige rutiner som beskriver hva de ansatte ved skolen/SFO skal gjøre dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev. Figur 13 viser blant annet at 52 prosent svarer *ja* og 30 prosent *vet ikke*.

Figur 13 Kjennskap til rutiner ved skjerpet aktivitetsplikt.



I spørreundersøkelsen stilte vi samme spørsmål til rektorene på skolene i Askøy. 14 av rektorene svarte *ja* til dette, mens en rektor svarer *delvis* og en rektor svarer *nei*.

4.4.2 Vurdering

Det er etter revisjonens vurdering positivt at *Plan for trygt og godt skolemiljø* inneholder en prosedyre for hvordan skolene skal følge opp saker der en elev føler seg krenket av en voksen ved skolen. Undersøkelsen viser at skolene stort sett har en praksis med å varsle skoleeier i alle tilfeller der skjerpet aktivitetsplikt er tema, men en av skolene opplyser at dette avhenger av sakens alvorlighetsgrad. Etter revisjonens vurdering synes det derfor å være behov for å tydeliggjøre i prosedyren knyttet til skjerpet aktivitetsplikt i

⁴² I 2018 var det 1,7 % av elevene i Askøy kommune som oppgav at de var blitt mobbet av voksen på skolen de siste månedene.

Plan for trygt og godt skolemiljø at rektor skal varsle skoleeier i alle saker der en har mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen utsetter en elev for krenkelser, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

Undersøkelsen viser at en relativt stor del av de ansatte (30 prosent) svarer *vet ikke* på spørsmål om skolen har skriftlige rutiner for situasjoner der en som arbeider på skolen krenker en elev. Det er også en rektor som svarer *nei* på dette spørsmålet. Videre er det bare rundt halvparten av respondentene (53 prosent) som tydelig gir uttrykk for at de vet hvordan de skal håndtere tilfeller der de får mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev. Basert på dette er det revisjonens vurdering at verken skoleeier eller rektor på den enkelte skole i tilstrekkelig grad har sikret at rutinene på dette området er tilstrekkelig kjent blant de ansatte. Dette er ikke tilfredsstillende, da manglende informasjon medfører risiko for at regelverket ikke blir etterlevd på dette punktet.

4.5 Iverksetting av tiltak

4.5.1 Datagrunnlag

I en oversikt fra fagavdelingen går det frem at skolene i Askøy hadde opprettet 201 aktivitetsplaner skoleåret 2018/19. Disse fordelte seg svært ujevnt mellom skolene; fra 1 aktivitetsplan på en av skolene til 71 aktivitetsplaner på en annen skole. Ifølge *Kvalitetsmelding 2019* har «noen saker (...) gått som klagesaker til Fylkesmannen». Fagavdeling skole har erfart klagesakene som nyttige, blant annet fordi man basert på disse har blitt mer bevisst på å dokumentere at eleven sin stemme har blitt hørt og vektlagt.

Ved skolen som hadde 71 aktivitetsplaner blir det pekt på at det varierer fra lærer til lærer, og også fra trinn til trinn, hva som er terskelen for å opprette aktivitetsplan, men at det generelt er lav terskel for å opprette aktivitetsplaner. På et av trinnene utarbeides aktivitetsplaner på bakgrunn av selv enkle hendelser, som for eksempel «blikking» i et friminutt, fordi de ansatte erfarer at disse hendelsene er del av større bilde.

En av de utvalgte skolene hadde nest flest (27) aktivitetsplaner skoleåret 2018/19. Skoleledelsens vurderinger er at det er relativt mange saker med tanke på at skolen får god score på det psykososiale skolemiljøet i Elevundersøkelsen og at skolen ikke er så stor. De tror at de kan ha lavere terskel for å opprette aktivitetsplan enn en del andre skoler i kommunen, som de oppfatter at «burde» ha flere saker basert på elevtallet.

I spørreundersøkelsen ble rektorer, avdelingsledere/inspektører og kontaktlærere bedt om å ta stilling til påstanden «I alle tilfeller jeg kjenner til der en elev ikke har det trygt og godt på skolen, er det utarbeidet en aktivitetsplan/skriftlig plan» (N=260). Til dette svarer 70 prosent *ja*, 15 prosent *delvis*, 3 prosent *nei*, mens 12 prosent svarer *vet ikke*. Av rektorene svarer 11 *ja*, 3 *delvis*, mens en rektor svarer *nei* og en *vet ikke*. Flere av respondentene utdyper i fritekst årsaken til at det ikke alltid utarbeides aktivitetsplan. Det vises blant annet til manglende kapasitet eller kompetanse hos lærer eller ledelsen, at noen saker er svært kompliserte, at det er så mange elever som kan anses å ikke ha det trygt og godt at det ville vært en umulig oppgave å lage plan for alle, og at årsaken til at eleven ikke har det trygt og godt på skolen er forhold knyttet til hjemmesituasjonen og/eller fritiden.

4.5.1.1 Oppfyller de skriftlige planene minstekrav i loven?

I «Aktivitetsplikt prosedyre» vises det til kommunens mal for aktivitetsplan når det utarbeides tiltak for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. I malen skal elevens navn, dato og revisjonsdato fylles inn. Videre er det seks rubrikker skolen skal fylle ut: «Hvilke problem skal tiltakene løse?», «Tiltak med begrunnelse», «Når skal tiltak gjennomføres», «Ansvar for gjennomføring», «Evaluerings Tegn på bedring» og «Behov for støtte og/eller ressurser».

Stikkprøvekontrollen bestod av til sammen seks enkeltsaker fordelt på tre skoler. Gjennomgangen av disse sakene viser at kommunen sin felles mal for skriftlig plan ikke er brukt i alle sakene. En av skolene har brukt egen mal. Flere av aktivitetsplanene er heller ikke daterte. Under går resultatene fra stikkprøvekontrollen frem per krav i § 9 A-4 sjette ledd:

a) *hvilket problem tiltakene skal løse*

I bare en av seks kontrollerte aktivitetsplaner går det tydelig frem hvilket problem tiltakene i aktivitetsplanen skal løse. I tre av sakene er kommunens mal benyttet, men i rubrikken for problembeskrivelse, er det i stedet beskrevet en rekke mål for aktivitetsplanen, for eksempel at eleven skal føle seg trygg på skolen. I de to sakene ved skolen som har brukt egen mal går det heller ikke frem hvilket problem tiltakene skal løse, og malen som er brukt inneholder ikke noe felt for problembeskrivelse.

b) hvilke tiltak skolen har planlagt

Alle de utvalgte stikkprøvene inneholder planlagte tiltak. Antallet varierer fra fire tiltak i en plan til 17 tiltak i en annen plan.

c) når tiltakene skal gjennomføres

Det varierer hvor tydelig tidspunkt for tiltakene går frem av skriftlig plan. I noen planer er tiltakene daterte og det går tydelig frem for hvert tiltak når det skal gjennomføres. Noen tiltak skal for eksempel gjennomføres annenhver uke, men det går ikke frem for hvor lang periode. I andre planer er «jevnlig», «kontinuerlig», og «ved behov» oppgitt som tidspunkt for gjennomføring.

d) hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene

Alle de utvalgte stikkprøvene omtaler hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene.

e) når tiltakene skal evalueres

I fire av stikkprøvene er det ikke oppført noe tidspunkt for evaluering. I kommunen sin mal for aktivitetsplan er overskriften på punktet som omhandler evaluering «Evaluering/tegn på bedring». Ved en av skolene har man under denne overskriften beskrevet hva som er tegn på at tiltakene kan oppheves, for eksempel at tiltakene skal gjennomføres til «eleven gir uttrykk for at han har det trygt og godt». I en av disse sakene går dato for endelig evaluering frem.

I spørreundersøkelsen ble rektorer, avdelingsledere/inspektører og kontaktlærere bedt om å ta stilling til påstanden «Aktivitetsplanene/de skriftlige planene som jeg kjenner til oppfyller minimumskravene: a) hvilket problem tiltakene skal løse, b) hvilke tiltak skolen har planlagt, c) når tiltakene skal gjennomføres, d) hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene, og e) når tiltakene skal evalueres» (N=259). Til dette svarer 78 prosent *ja*, 11 prosent *delvis*, 1 prosent *nei*, mens 10 prosent svarer *vet ikke*.

4.5.1.2 I hvilken grad blir iverksatte tiltak evaluert

I «Aktivitetsplikt prosedyre» går det frem at det skal gjennomføres et evalueringsmøte der man skal drøfte om iverksatte tiltak virker. Dersom evalueringen viser at tiltakene ikke virker skal det utarbeides ny aktivitetsplan, og dersom tiltakene har fungert skal de avsluttes. Skolen skal likevel vurdere om det er nødvendig med videre oppfølging av eleven. Under overskriften «Tiltak og evaluering» i *Plan for trygt og godt skolemiljø*, gis ingen nærmere føringer knyttet til hvordan tiltakene skal evalueres.

Som nevnt ovenfor mangler tidspunkt for evaluering i fire av seks stikkprøver. Ingen av stikkprøvene beskriver hvordan de ulike gjennomførte tiltakene har fungert – om tiltakene har gitt eleven et trygt og godt skolemiljø, eller om de iverksatte tiltakene ikke har vært tilstrekkelige og i så fall hvilke nye tiltak som vurderes. I en av stikkprøvene går det frem at tiltakene skal vare til «eleven gir uttrykk for at han har det trygt og godt», men det går ikke frem fra den avsluttede aktivitetsplanen om evalueringer viser at eleven har det trygt og godt.

Ved en av skolene som mangler tidspunkt for evaluering i aktivitetsplanene, blir det pekt på at dette fremkommer tydelig i nyere aktivitetsplaner fra inneværende skoleår. Skoleledelsen opplyser at det nå alltid gjennomføres samtaler med eleven før en plan avsluttes for å finne ut om tiltakene virker eller ikke. Evalueringene skriftliggjøres ifølge det som blir opplyst enten i planen under evaluering, eller som referat fra møter og samtaler. Slik dokumentasjon inngikk likevel ikke i sakene som ble lagt frem for revisjonen i forbindelse med stikkprøvekontrollen.

Som nevnt over er det en av skolene som, i kolonnen «Evaluering/tegn på bedring» i kommunens mal for aktivitetsplan, fører inn indikatorer som «eleven gir uttrykk for at han har det trygt og godt» på at tiltaket kan avsluttes. Ved denne skolen opplyses det at man alltid avtaler tid med foresatte for evalueringsmøte

der elev/foresatte uttaler seg om tiltakene har hatt ønsket effekt, om tiltak skal opprettholdes videre, og om saken eventuelt skal avsluttes. Det blir opplyst at det skrives referat fra slike møter.

I spørreundersøkelsen ble rektor, avdelingsleder/inspektør og kontaktlærere bedt om å ta stilling til påstanden «De iverksatte tiltakene i aktivitetsplan/skriftlig plan blir alltid evaluerte» (N=258). Til dette svarer 58 prosent *ja*, 22 prosent *delvis*, 3 prosent *nei*, mens 17 svarer *vet ikke*. Av rektorene svarer 9 *ja* og 7 *delvis*.

4.5.1.3 Elevenes medvirkning i arbeidet med å finne egnede tiltak

Følgende går frem om elevens medvirkning i *Plan for trygt og godt skolemiljø*: «Eleven skal bli hørt i saken» og «Eleven har rett til å uttale seg om innholdet i aktivitetsplanen». I kommunens mal for aktivitetsplan legges det ikke føringer knyttet til involvering av eleven. To av de utvalgte skolene har utviklet egne maler for aktivitetsplan. Ved en av disse skolene gikk man bort fra å bruke malen til kommunen da man så at det blant annet var vanskelig å bruke denne til å få frem hva eleven selv mener, og hva skolen vurderer som elevens beste. Denne skolen har fått tilbakemelding fra Fylkesmannen om at eleven sin stemme mangler i aktivitetsplanene som har blitt utarbeidet. Det blir opplyst at de basert på denne tilbakemeldingen har skrevet elevens synspunkt og mening tydelig ned i planen, både når eleven har fått uttalt seg, hva eleven har sagt, og hvordan det er hensyntatt. Ledelsen etterspør om dette er husket i alle saker, og minner lærerne på at de må ha samtale med eleven og notere/referere elevens synspunkt. Skolen har en oppfattelse av at de fleste skolene i kommunen har laget egne og mer omfattende maler.

Fagavdelingen opplyser at det er flere skoler i Askøy som har fått den samme tilbakemeldingen som skolen over fra Fylkesmannen. Det har ikke blitt tilstrekkelig dokument at eleven sin stemme har blitt vektlagt, selv om eleven har blitt hørt. Tilbakemeldingen fra Fylkesmannen har ført til en klar forbedring, men fagavdeling skole ønsker å få systematisert dokumentasjon av elevens stemme i aktivitetsplanene på en bedre måte. De vurderer å opprette en egen kolonne i aktivitetsplanen der elevens stemme kan bli referert.

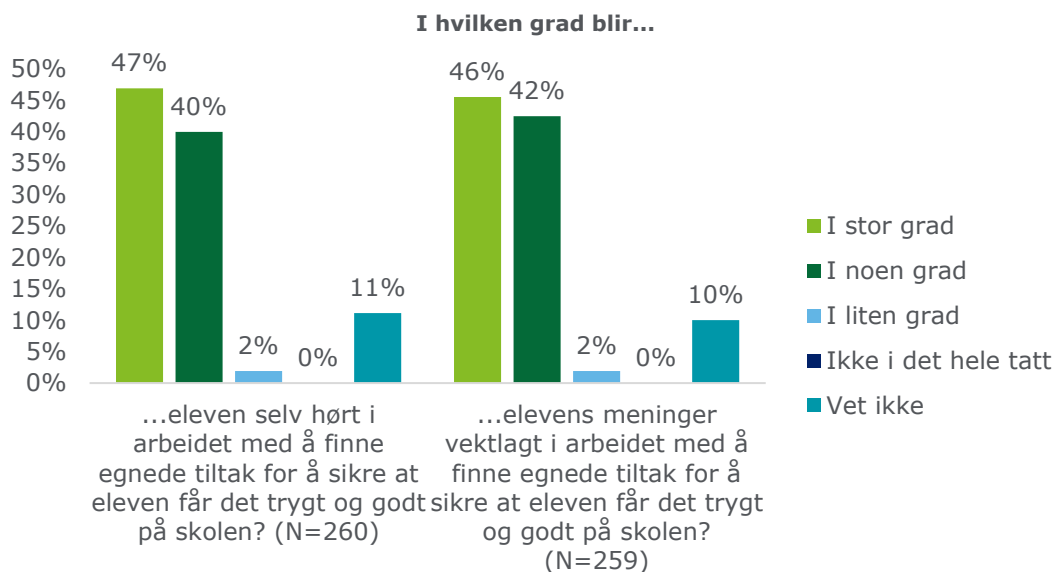
Av de seks gjennomgåtte aktivitetsplanene er det bare én sak der det går tydelig frem at elev har vært med i et møte med skolen, og der det kan se ut som at tiltakene som skolen har iverksatt er basert på innspill og ønsker fra eleven. Det går ikke frem av de andre fem aktivitetsplanene i stikkprøvekontrollen om eleven har blitt hørt eller om eleven sitt syn er vektlagt i arbeidet med å finne egnede tiltak.

I intervju med en av skolene går det frem at skolen alltid gjennomfører en eller flere samtaler med eleven som ikke har det trygt og godt. Det hender at eleven ikke har forslag til egne tiltak. I så fall vil kontaktlærer eller andre voksne foreslå tiltak for eleven i aktivitetsplanene som eleven blir bedt om å samtykke til.

PPT har erfart at elever/foresatte opplever at skoler i kommunen ikke har anerkjent elevens subjektive opplevelse av å være krenket. Det har forekommet at elever har fått beskjed fra skolen sin om at det vedkommende har opplevd ikke kan regnes som en krenkelse, og i noen saker blir det opplyst at skoler ikke har utarbeidet aktivitetsplaner på bakgrunn av at skolens forståelse av problematikken ikke samsvarer med det som eleven selv rapporterer.

Rektorer, avdelingsledere/inspektører og kontaktlærere ble i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til påstander om at eleven selv blir hørt og om at elevens meninger blir vektlagt i arbeidet med å finne egnede tiltak. Resultatene går frem av figur 14, og viser at svarfordelingen er nokså lik på de to påstandene; 46-47 prosent er mener at eleven blir hørt/elevens meninger blir vektlagt *i stor grad*, 40-42 prosent mener at dette skjer *i noen grad*, mens to prosent svarer *i liten grad* og 10-11 prosent *vet ikke*. Av rektorene svarer 12 *i stor grad* og 4 *i noen grad* på om eleven blir hørt, og 13 *i stor grad* og 3 *i noen grad* om elevens meninger blir vektlagt.

Figur 14 Elevmedvirkning ved utarbeidelse av aktivitetsplaner.



4.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det ved skolene er ulike terskler for å opprette aktivitetsplaner. Det kommer også frem i spørreundersøkelsen at det er rektorer som kjenner til at det ikke er utarbeidet aktivitetsplan i alle tilfeller der en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Revisjonen vil presisere at det alltid skal settes i verk tiltak – så langt det finnes egnede tiltak – og utarbeides en skriftlig plan, dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Tiltakene kan i enkelte tilfeller være enkle og kortvarige, mens det i andre tilfeller er behov for mer omfattende og langvarige tiltak. Revisjonen stiller spørsmål ved at skoleeier ikke har gjort mer for å sikre at skolene har en felles terskel for når det skal opprettes aktivitetsplan, og at man ikke har justert praksisen der det mest sannsynlig er behov for det. Dette er etter revisjonens mening en viktig del av skoleeier sitt ansvar i henhold av opplæringsloven § 13-10, der det blant annet fremgår at skoleeier har ansvar for at krav i opplæringsloven blir oppfylt.

Stikkprøvekontrollen viser flere betydelige mangler ved de skriftlige planene som er gjennomgått. I et klart flertall av planene går det ikke tydelig frem hvilket problem tiltakene skal løse. Videre er det i flere tilfeller ikke tydelig når tiltakene skal gjennomføres, og det går i de fleste tilfeller heller ikke tydelig frem når tiltakene skal evalueres. Når evalueringsdato ikke går frem, og tidspunkt for gjennomføring av tiltak er «jevnlig» eller «kontinuerlig», blir det svært diffust hvor lenge man skal gjennomføre et tiltak. Ut fra aktivitetsplanene revisjonen har gjennomgått er det ikke tydelig om tiltakene har vært egnet, om tiltakene er avsluttet og om eleven i så fall har fått et trygt og godt skolemiljø. Mangler knyttet til evaluering av tiltak bekreftes etter revisjonens vurdering gjennom spørreundersøkelsen, der en vesentlig andel av respondentene – herunder også nesten halvparten av rektorene – svarer *delvis* på spørsmål om iverksatte tiltak alltid evalueres.

Etter revisjonens vurdering bør kommunen gjennom *Plan for trygt og godt skolemiljø* eller andre styrende dokumenter gi tydeligere føringer for hvordan skolene skal sikre at involverte elever blir hørt og hvordan man skal få eleven sin stemme bedre frem i aktivitetsplanene. I stikkprøvekontrollen går det kun i en av seks saker frem at eleven som ikke har det trygt og godt er snakket med i forbindelse med utarbeidelsen av tiltakene. Ingen av stikkprøvene viser til elevens meninger som bakgrunn for de tiltakene som er utarbeidet. Revisjonen vil presisere viktigheten av at kommunen og den enkelte skole har gode systemer for å ivareta elevenes rett til å bli hørt, og deres rett til medvirkning. Sentrale momenter i dette arbeidet kan for eksempel være å sikre at dette er tema som jevnlig blir tatt opp og drøftet på skolene, samt at det blir lagt til rette for deling av beste praksis på tvers av skolene. Som undersøkelsen viser er det flere skoler som har fått tilbakemelding fra Fylkesmannen om at elevens stemme ikke i tilstrekkelig grad kommer fram av aktivitetsplanen, og som basert på dette har utarbeidet en egen mal. Vi merker oss i den forbindelse at det fra fagavdeling skole sin side blir opplyst at det vurderes å revidere felles mal for aktivitetsplan slik at

det i større grad blir lagt til rette for at elevens stemme dokumenteres. Dette synes etter revisjonens vurdering å være et hensiktsmessig grep, basert på det som kommer frem i undersøkelsen.

4.6 Dokumentering av aktivitetsplikten

4.6.1 Datagrunnlag

I Askøy kommune sin *Plan for trygt og godt skolemiljø* går det frem at «Funn av analyse og observasjon skal dokumenteres og medbringes til møtet med foreldre og elev, og danne grunnlaget for de tiltak som settes inn i en aktivitetsplan».

Når det gjelder avsluttede kap. 9 A-saker bruker Askøyskolen sak- og arkivsystemet ePhorte til å arkivere aktivitetsplanene med tilhørende dokumentasjon. ePhorte kan ikke brukes til å lagre dokumenter i pågående saker. Det blir opplyst at kommunen mangler et godt egnet elektronisk system for å loggføre og lagre notater om elever. Dette gjelder både for observasjoner, referat og andre notater knyttet til pågående 9 A-saker, men også andre situasjoner som oppstår der de ansatte har oppfylt aktivitetsplikten for eksempel ved å gripe inn. Tre av de fire utvalgte skolene opplever dette som en utfordring, og peker på at det er utfordrende og tidkrevende for de ansatte på skolene å overholde dokumentasjonsplikten. Disse skolene etterlyser et digitalt system som samler alle dokumenter i en sak (som logg, referat fra samtaler med elever og foreldre og andre notater, i tillegg til aktivitetsplan). Det blir understreket at dette systemet også må ta hensyn til personvernet til eleven gjennom graderte tilganger.

Utfordringen knyttet til dokumentasjon ble tydelig for to av skolene da de, i forbindelse med klagesaker til Fylkesmannen, ble bedt om å sende all dokumentasjon av hva skolen hadde gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Ledelsen ved skolene samlet alle notater, logger, referat og planer fra kontaktlærere, helsesykepleiere og andre involverte parter. Selv om ulike steg i saken var blitt nedfelt skriftlig var det arbeidskrevende å samle sammen dokumentasjonen. Disse sakene tydeliggjorde viktigheten av å dokumentere, samt viktigheten av å ha et godt system for dokumentasjon. Ved en annen skole som også har hatt klagesaker til Fylkesmannen, ble det ikke opplevd som en utfordring å overlevere dokumentasjon til Fylkesmannen, ettersom alle dokument knyttet til 9 A-sakene hadde blitt lagt inn i arkivsystemet da de ble avsluttet.

På bakgrunn av de ovenfornevnte problemene har to av skolene utarbeidet egne lokale løsninger for å lagre informasjon om pågående 9 A-saker i Google Docs. Erfaringen er at dette gjør det enklere for lærerne å dokumentere oppfølgingen av 9 A-saker, og at de involverte lærerne også får bedre oversikt over hva som blir gjort for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Ved en av disse skolene brukes også Google Docs til å dokumentere hendelser som skjer i friminutt eller timer, og som er av en slik alvorlighetsgrad at det bør skrives ned hva som har skjedd. Skolen har blant annet utarbeidet tidslinjer for elever som ofte er involvert i hendelser der alle hendelser blir skrevet inn.

Flere av lærerne og representanter for ledelsen ved de utvalgte skolene opplever det som krevende å dokumentere tilstrekkelig hva som gjøres for å oppfylle aktivitetsplikten. Praksis for å dokumentere hendelser og situasjoner som ikke blir til en aktivitetsplan er ikke systematisert. Det blir blant annet pekt på at lærerne ikke har kapasitet til å dokumentere alle hendelser som oppstår gjennom skolehverdagen der de har fanget opp noe gjennom å følge med, der de har grepet inn eller kanskje undersøkt noen forhold litt ekstra uten at det blir en 9 A-sak. Som nevnt i kap. 4.3 har det ved flere av skolene blitt jobbet med i hvilke tilfeller man skal gripe inn, men skolene har ikke utarbeidet nærmere retningslinjer for hva terskelen for å dokumentere slike hendelser skal være. I intervjuene går det frem at flere av lærerne bruker egne loggbøker for å notere ned situasjoner som oppstår med elever. En av skolene har erfart at noen kontaktlærere begynner å dokumentere hendelser som har oppstått i mal for aktivitetsplan fordi man tror at det vil være behov for aktivitetsplan. Det har imidlertid vært tilfeller der det har vist seg å ikke være behov for å sette i verk tiltak for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø fordi saken har løst seg med noen innledende samtaler.

Skolene har også ulike rutiner for dokumentering av at det har blitt varslet om saker. Ved en av skolene benytter ansatte som får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø alltid skriftlig skjema. Ved en annen skole blir det opplyst at skolen har et meldeskjema, men at dette sjelden blir brukt; varsel kommer oftest muntlig fra lærere til avdelingslederne.

Utfordringene knyttet til dokumentering har ikke blitt drøftet i fellesskap blant rektorene, og fagavdelingen har ikke utarbeidet retningslinjer for dette. Fagavdelingens vurdering er at lærerne er i stand til å vurdere hvilke saker som er så små at de ikke trenger å bli dokumentert og hvilke saker som er store nok til at det bør dokumenteres hvordan skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt. Det blir opplyst at Askøy kommune har kjøpt inn fagsystemet Vigilo, som skal tas i bruk høsten 2020. Dette fagsystemet vil bli brukt til å dokumentere skolemiljøsaker.

4.6.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Askøy kommune mangler et tilfredsstillende system for å systematisk dokumentere hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten. I undersøkelsen blir det vist til til dels stor usikkerhet når det gjelder både hva som skal dokumenteres og hvor det skal dokumenteres. Ulik praksis innebærer etter revisjonens vurdering en risiko for at det ikke alltid er mulig å etterprøve hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Dette poenget understrekes etter vår mening av de mangelfullt utfylte aktivitetsplanene omtalt i kap. 4.5. Revisjonen mener det er behov for å tydeliggjøre overfor skolene og de ansatte som er ansvarlige for å dokumentere ivaretagelsen av aktivitetsplikten hva slags informasjon som er av slik karakter at den skal dokumenteres, hvem som skal dokumentere, og hvor dokumentasjonen skal lagres. Revisjonen stiller videre spørsmål ved i hvilken grad krav til personvern blir tilstrekkelig ivare tatt ved bruk av loggbøker, og vil presisere viktigheten av at kommunen avklarer hvordan informasjon som inneholder personopplysninger blir oppbevart.

Undersøkelsen viser også at lærerne i noen tilfeller, i mangel på et system for å dokumentere hendelser, begynner å dokumentere i mal for aktivitetsplan, selv om det viser seg gjennom undersøkelser at det likevel ikke var behov for tiltak. Dette kan etter revisjonens vurdering bidra til å gi et skjevt bilde av hvor mange aktivitetsplaner som er opprettet ved de ulike skolene, og det kan undergrave det å opprette aktivitetsplan som et virkemiddel når en elev faktisk ikke har det trygt og godt. Revisjonen mener derfor det er viktig at skoleeier, sammen med rektorene, går opp grensen for når det er rett å opprette en aktivitetsplan.

Revisjonen merker seg at Vigilo skal tas i bruk ved skolene, og forventes å dekke det behovet skolene har for et system der man kan dokumentere hva som gjøres i skolemiljøsaker. Revisjonen mener likevel at det ikke er tilfredsstillende at det ikke har blitt gjort mer fra skoleeiers side for å gjøre skolene bedre rustet til å dokumentere løpende hva som blir gjort for å oppfylle dokumentasjonskravene som fremgår av opplæringsloven, all den tid dette oppleves som en utfordring og praksis synes å være til dels svært sprikende ved skolene.

5. Skoleeiers forsvarlige system

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

Har kommunen som skoleeier et forsvarlig system som er egnet til å avdekke praksis ved skolene som er i strid med opplæringsloven, og følge opp at skolene endrer praksis slik at de oppfyller kravene?

Under dette:

- I hvilken grad innhenter kommunen tilstrekkelig og oppdatert informasjon om skolenes praksis knyttet til krav i opplæringsloven?
- I hvilken grad benytter kommunen innhentet informasjon om skolenes praksis til å vurdere om denne er i henhold til kravene i loven, og hvordan følges eventuelle avvik opp?

5.2 Revisjonskriterier

Ansvarer til skoleeier for å følge opp skolene og sikre at krav i regelverket blir oppfylt, går frem av opplæringsloven § 13-10:

Kommunen (...) har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå desse vurderingane (...).

Under egenvurderingsverktøyet Reflex på Utdanningsdirektoratets hjemmeside, går det frem at «For at et system skal være forsvarlig, må det være egnet til å avdekke forhold som er i strid med opplæringsloven og sikre at det blir satt i gang nødvendige og egnede tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten.»⁴³

Videre går det frem av Reflex-verktøyet at skoleeier må innhente og bruke tilstrekkelig og oppdatert informasjon om skolenes praksis, vurdere om praksisen er i samsvar med regelverket og eventuelt følge opp at skolene endrer praksis slik at de oppfyller aktivitetsplikten.

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

5.3 Innhenting av informasjon om skolenes praksis

5.3.1 Datagrunnlag

Skoleeier gjennomfører årlig (i mars-april) dialogmøter med alle skolene. I 2019 innførte skoleeier et oppfølgingsmøte til dialogmøtet, seks måneder etter dialogmøtet, fordi fagavdelingen så behovet for tettere dialog og oppfølging av skolene.

Det blir opplyst at trygt og godt skolemiljø alltid er tema i dialogmøtene, og at fagavdelingen benytter dialogmøtene til å innhente informasjon om skolenes arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø. For eksempel ble alle skolene spurt om arbeidet med å utarbeide en plan for sosial kompetanse i dialogmøtet våren 2019. Analyse og vurdering av Elevundersøkelsen er også alltid tema, og elevrådet er alltid

⁴³ Udir. Reflex. *Skoleeiers forsvarlige system: Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø (for skoleeier)*. 23.03.2020.

representert på den delen av møtet som omhandler skolemiljøet.⁴⁴ I forkant av dialogmøtet sender fagavdelingen elevrådet en mal/veileder for hvordan elevrådet kan forberede seg til møtet.

Revisjonen har fått tilsendt referat fra dialogmøter gjennomført ved fire av skolene i kommunen i 2019. I referatene går det frem hvem som var tilstede i møtet, samt en punktvis oppsummering av de ulike hovedtemaene. Et hovedtema var «Trygt og godt skolemiljø». I oppsummeringen under dette temaet går det blant annet frem at en av skolene jobber med en plan for sosiale ferdigheter. Videre går det frem en rekke erfaringer fra elevene: de opplever at det er roligere på skolen og mindre hærverk, at de voksne på skolen har mer like regler og håndhever dem mer likt, og at det er bra at det er alternative aktiviteter for elever som ikke kan/vil delta i undervisningen.

Rektorene i Askøyskolen og skolesjef møtes i rektormøter 8-9 ganger i året. Disse møtene dreier seg i hovedsak om utviklingen av skolene i kommune. Fagavdelingen presenterer gjerne ny kunnskap fra forskning eller ulike case, og dersom en skole utmerker seg positivt på et område, blir rektor ved denne skolen bedt om å holde en presentasjon om sine erfaringer. Det blir også arrangert 6-7 skoleledersamlinger i året der hele skoleledelsen er tilstede. Fagavdelingen opplyser at skolemiljø alltid er tema på disse samlingene. Revisjonen har fått tilsendt eksemplere på program fra tre ulike skoleledersamlinger som blant annet har hatt følgende bolker: «Trygt og godt skolemiljø – hva sier Fylkesmannen?», «Avdekking av mobbing; fokus på den skjulte mobbingen», og «§9A. Undersøkelse: bruk av SIKT-modellen».

Tre av rådgiverne i fagavdelingen har delt skolene i kommunen mellom seg og er lederstøtte for hver sine skoler. Skolesjefen er lederstøtte for den største skolen i kommunen. Lederstøttefunksjonen følger opp saker om skolemiljø, personalspørsmål og økonomi. I tillegg kan lederstøtten bistå rektorene i spørsmål om aktivitetsplaner eller i saker som er spesielt krevende for skolene. Rådgiverne ved fagavdelingen har møter med skolesjefen der de samordner og tar opp eventuelle problemstillinger som har dukket opp ved skolene.

I spørreundersøkelsen fikk rektorene spørsmål om hvor ofte skoleeier innhenter informasjon om hvordan skolen der vedkommende er rektor, ivaretar aktivitetsplikten og andre sentrale krav i opplæringsloven kap. 9 A. Av de 16 rektorene som fikk spørsmålet var det fem som svarte *halvårlig eller oftere*, ti rektorer som svarte *årlig* og én rektor som svarte *vet ikke*. Videre fikk rektorene spørsmål om hva slags informasjon skoleeier innhenter om hvordan skolen der vedkommende er rektor følger opp aktivitetsplikten og andre sentrale krav i opplæringsloven kap. 9 A. Fra rektorenes svar går det blant annet frem at skoleeier, i tillegg til å være involvert i dialogmøtene, etterspør hvor mange 9A-saker skolen har og at de alltid involverer skoleeier når saker som omhandler trygt og godt skolemiljø blir vurdert av Fylkesmannen.

5.3.2 Vurdering

Det er etter revisjonens vurdering satt i verk en rekke formålstjenlige tiltak for å sikre at kravene til skoleeier sitt forsvarlige system blir ivaretatt. At skoleeier fra 2019 har startet med oppfølgingsmøter etter dialogmøtene synes fornuftig med hensyn til å sikre at skoleeier har oppdatert informasjon om praksisen på skolene. Samtidig viser undersøkelsen at det er ulik praksis ved skolene når det gjelder arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø. Det er også avdekket klare mangler ved enkelte skoler, særlig knyttet til opprettelsen av og dokumentasjonen i aktivitetsplaner (se kap. 4.5). Revisjonen mener dette gir grunnlag for å stille spørsmål ved om de systemer som er etablert i tilstrekkelig grad sikrer at skoleeier har oppdatert informasjon om skolens praksis knyttet til krav i opplæringsloven, og dermed også tilstrekkelig grunnlag for å vurdere behov for tiltak. Revisjonen mener det er viktig at det blir gjennomført jevnlige evalueringer av de tiltak og rutiner som er innført for å ivareta skoleeiers ansvar, slik at en sikrer at disse er egnet til å fange opp eventuelle mangler ved praksisen på skolene.

5.4 Kommunens vurdering og oppfølging av praksisen på skolene

5.4.1 Datagrunnlag

En av de utvalgte skolene opplyser at de etter dialogmøtet får tilbakemeldinger på eventuelle områder til forbedring, gjennom referat fra dialogmøtet. De tema skolen har fått tilbakemelding om å forbedre, har

⁴⁴ Også skolens foreldreutvalg og personalet er representert i dialogmøtet. De får også tilsendt et forarbeid der de skal analysere og gi tilbakemeldinger på skolens arbeid med et trygt og godt skolemiljø.

blitt fulgt opp i nytt møte med skolens lederstøtte på høsten. Ved en av skolene blir det pekt på at tilbakemeldingene fra skoleeier ofte er på et overordnet nivå.

Det nye fagsystemet som etter planen skal tas i bruk høsten 2020 vil gi skoleeier oversikt over aktivitetsplaner. Fagavdelingen har ikke tilgang til pågående aktivitetsplaner ettersom disse er lagret i elevmapper på skolen, og har dermed ikke en helhetlig oversikt over pågående aktivitetsplaner på skolene. Antallet aktivitetsplaner blir likevel etterspurt i forbindelse med den årlige kvalitetsmeldingen. Skolesjef har bedt om å få se aktivitetsplaner i noen alvorlige saker. Rektorer har også tatt med aktivitetsplaner under utarbeidelse til sin lederstøtte for å få råd om utformingen. Ellers blir det ikke gjort noen systematisk gjennomgang av utformingen av aktivitetsplanene.

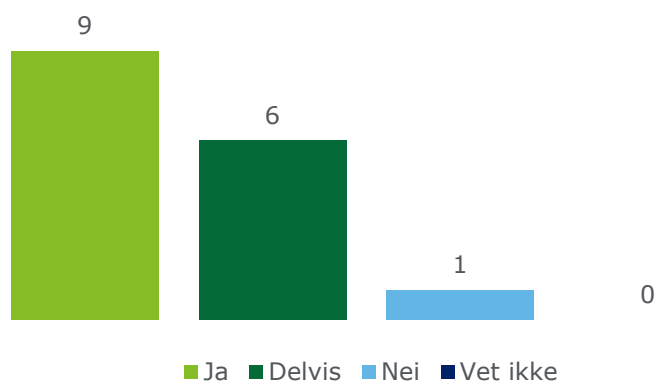
Når fagavdelingen har fått oversikt over antallet aktivitetsplaner i forbindelse med kvalitetsmeldingen, har de observert at tallet på aktivitetsplaner varierer en del mellom skolene i kommunen. Det blir opplyst at dette er noe som har vært drøftet i rektormøter.

Fagavdelingen erfarer at det er varierende terskler for når ulike lærere oppretter aktivitetsplaner, og at dette handler om at deres faglige skjønn ligger til grunn for vurderingene. Fagavdelingen opplever at det er vanskelig å utarbeide en klar definisjon for når det skal opprettes aktivitetsplan. Det blir vist til at fagavdelingen ikke ønsker å detaljkontrollere skolene i kommunen og legger til grunn at det er rektor som skal ha spisskompetansen til å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene.

I spørreundersøkelsen fikk rektorene spørsmål om skoleeier, etter rektors mening, har etablert et godt system for å følge opp at skolen ivaretar kravene i opplæringsloven kap. 9 A. Som figur 10 viser svarer ni rektorer *ja* på dette spørsmålet, seks svarer *delvis* og rektor svarer *nei* på dette spørsmålet.

Figur 15 Skoleeiers system for oppfølging av kravene i opplæringsloven kap. 9 A

Har skoleeier, etter din mening, etablert et godt system for å følge opp at skolen der du er rektor ivaretar kravene i opplæringsloven kap. 9 A? (N=16)



5.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at skolene får tilbakemeldinger fra skoleeier dersom det kommer frem noe i dialogmøtet som ikke er i tråd med kravene til skolen. Det bemerkes fra en skole at disse tilbakemeldingene stort sett er på et overordnet nivå, og fra skoleeiers side går det frem at man ikke har et ønske om detaljkontrollere skolene. Etter revisjonens vurdering kan det i noen tilfeller være behov for å gi mer konkrete tilbakemeldinger til enkeltskoler. Dette gjelder for eksempel når informasjonen skoleeier innhenter viser faktiske mangler i skolens oppfølging av krav i opplæringsloven. Revisjonen stiller blant annet spørsmål ved at skoleeier ikke har gjort mer for å sikre at skolene har en felles terskel for når det skal opprettes aktivitetsplan, og at man ikke har justert praksisen der det mest sannsynlig er behov for det. Som det påpekes i kapittel 4, mener revisjonen det er mangler både knyttet til utarbeidelse av aktivitetsplaner, dokumentasjon på ivaretagelse av aktivitetsplikten og ivaretagelse av elevens rett til å bli hørt. Det at skoleeier har systemer som er egnet til å avdekke slike svakheter og mangler, og setter i verk korrigerende tiltak, er etter revisjonens mening en viktig del av skoleeier sitt ansvar i henhold av opplæringsloven § 13-10.

6. Forebygging og håndtering av utagerende oppførsel og vold på skolen

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å forebygge utagerende oppførsel og vold blant elever, og håndtere og følge opp situasjoner der utagering eller bruk av vold forekommer?

Under dette:

- Hvordan arbeider skolene for å forebygge mot vold, trusler og annen utagerende atferd blant elever?
- Har de ansatte på skolene tilstrekkelig kompetanse til å arbeide for å forebygge at det oppstår situasjoner der elever utagerer eller bruker vold?
- Har de ansatte tilstrekkelig kompetanse til å håndtere situasjoner der elever utagerer eller bruker vold?
- I hvilken grad er det etablert system for å melde avvik og følge opp avvik i tilfeller der det har vært situasjoner med utagering, vold og/eller trusler på skolene?
- I hvilken grad er det etablert rutiner for å følge opp de involverte i etterkant av en situasjon der elever utagerer eller bruker vold?

6.2 Revisjonskriterier

Utagerende oppførsel og vold i skolen

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2018 en rekke tilsyn på skoler, som førte til at de konkluderte med at «Mange skoler og kommuner må jobbe bedre med å forebygge vold og trusler, og de har behov for mer kunnskap om hvordan dette kan gjøres.»⁴⁵ Arbeidstilsynet peker på utfordringer knyttet til de ansattes arbeidsmiljø, og behov for å gjennomføre risikovurderinger og iverksette systematiske forebyggende tiltak for å redusere et betydelig arbeidsmiljøproblem.

I forskrift om utførelse av arbeid, som er hjemlet i arbeidsmiljøloven, har det fra 2017 vært stilt spesifikke krav blant annet om risikokartlegging, forebyggende arbeid og kompetanse og opplæring ved arbeidsplasser der det er risiko for å bli utsatt for vold eller trusler om vold. I tillegg til å være et arbeidsmiljøproblem, vil imidlertid en situasjon der man opplever vold og trusler også utgjøre et skolemiljøproblem. Også elevenes rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A og kravene til et kontinuerlig og systematisk skolemiljøarbeid er dermed relevante. Disse lovkravene er nærmere omtalt i de foregående kapitlene i rapporten.

I desember 2018 inviterte Kunnskapsdepartementet fem kommuner og en fylkeskommune til å ta en lederrolle i arbeidet med å forebygge og håndtere utagerende oppførsel og vold i skolen. Formålet med nettverket er å få mer kunnskap om metoder og strategier som virker for å forebygge og håndtere vold og utagerende oppførsel. Som bakgrunn for initiativet blir det blant annet vist til en undersøkelse blant grunnskolelærere som er medlem i Utdanningsforbundet fra 2017, der 45 % av lærerne oppgir at de en eller flere ganger har blitt utsatt for trusler fra elever som de oppfattet som ubehagelige i løpet av de siste fem årene.⁴⁶ Etter det revisjonen er kjent med, har det per mai 2020 ikke blitt offentliggjort informasjon om hvilke erfaringer man har gjort seg når det gjelder hvilke metoder og strategier som synes å virke i arbeidet med å forebygge og håndtere utagerende oppførsel og vold i skolen. Imidlertid har blant annet

⁴⁵Arbeidstilsynet. *Skolene må jobbe bedre med å forebygge vold og trusler*. Publisert 20.03.2019.

⁴⁶ Kunnskapsdepartementet. *Inviterer kommuner til å ta lederrolle mot vold i skolen*. Dato: 27.12.2018

Skolelederforbundet, basert på erfaringer fra skoler som lykkes godt med sitt forebyggende arbeid mot vold og trusler, kommet med tre forslag til gode forebyggende tiltak:⁴⁷

- **Bedre rustede lærere.** Skolelederforbundet mener at studentene gjennom lærerutdanningen må få mer undervisning og praksis i hvordan sosiale problemer som vold kan forebygges og håndteres.
- **Andre yrkesgrupper i skolen.** Skolelederforbundet mener at skolene trenger å få tilført annen kompetanse enn det lærere har for å bekjempe voldsproblematikk, for eksempel sosionomer, vernepleiere, miljøterapeuter og helsesykepleiere.
- **Hjelp fra andre samfunnsaktører.** Skolelederforbundet peker på at vold i skolen er en samfunnsutfordring som krever koordinert innsats fra alle støtteinstansene rundt skolen, som eksempelvis politi, barnevern og frivillig sektor.

Gripe inn mot vold

Opplæringsloven § 9 A-4, første ledd, stiller krav om at alle som arbeider på skolen skal *gripe inn* mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig. I Utdanningsdirektoratet sitt rundskriv *Skolemiljø Udir-3-2017* blir plikten til å gripe inn nærmere utdypet, og det blir understreket at plikten til å gripe inn er begrenset til inngrep som er mulig å gjennomføre: «Hva som er mulig å gjennomføre for de som arbeider på skolen, må vurderes ut fra hensynet til dem og elevene. Grensen for å gripe inn er at den ansatte ikke skal stå i fare for å skade seg selv eller krenke noen av elevene for å stanse situasjonen.»⁴⁸

Ifølge rundskriv *Skolemiljø Udir-3-2017* vil plikten til å gripe inn i mange tilfeller kunne innebære bruk av fysisk makt og tvang, for eksempel for å stanse slåsskamper. Men skolen har ikke hjemmel til bruk av fysisk makt eller tvang i opplæringsloven, og bruk av fysisk makt og tvang kan være i strid med andre bestemmelser i opplæringsloven, i barneloven og i barnekonvensjonen.

Reglene om nødrett og nødverge, i straffeloven §§ 17 og 18, kan likevel gi grunnlag for å gripe inn på en slik måte som ellers ville vært straffbar og ulovlig. Denne anledningen til å bruke makt eller tvang overfor elever er nærmere omtalt i veiledningen *Bruk av nødrett/nødverge og andre inngripende tiltak i skolen*. Her går det blant annet frem at eventuell bruk av fysisk makt må vurderes opp mot reglene i straffeloven om forbud mot blant annet kroppskrenkelse.⁴⁹

Melde og følge opp avvik

I regelverket stilles det gjennom ulike lover med forskrifter krav om system for å melde fra om og følge opp avvik, som for eksempel kan handle om episoder som omfatter vold og trusler. Som omtalt tidligere i rapporten stiller opplæringsloven kapittel 9 A en rekke krav til oppfølging av elever som ikke har det trygt og godt på skolen, noe som blant annet kan skyldes episoder som omfatter vold og trusler. Opplæringsloven § 13-10 stiller krav om et forsvarlig system for å vurdere om krav i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt.

Arbeidsmiljøloven med forskrifter stiller mer spesifikke krav om avviksrapportering og oppfølging av hendelser som omfatter bruk av vold eller trusler om vold. Av internkontrollforskriften § 5 pkt. 7 fremgår blant annet krav om å registrere og følge opp avvik,^{50, 51} og i forskrift om utførelse av arbeid § 23 A-5 fremgår krav om arbeidsgivers oppfølging av arbeidstaker som har vært utsatt for vold og trussel om vold.⁵²

Kommuneloven stiller generelle krav om internkontroll, gjennom § 23 andre ledd andre punktum der administrasjonssjefens ansvar for betryggende kontroll går frem:

⁴⁷ Skolelederforbundet. *Slik kan vi stoppe vold i skolen*.

⁴⁸ Utdanningsdirektoratet: *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019.

⁴⁹ Utdanningsdirektoratet. *Bruk av nødrett/nødverge og andre inngripende tiltak i skolen*. Sist endret: 18.06.2018

⁵⁰ Arbeids- og sosialdepartementet. *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)* av 6. desember 1996 nr. 1127.

⁵¹ Se også Arbeidstilsynet: *Avvik og avvikshandtering*.

⁵² Arbeids- og sosialdepartementet. *Forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid)* av 6. desember 2011 nr. 1357.

Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.⁵³

I forarbeidene til kommuneloven⁵⁴ går det frem at selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av lederansvaret.⁵⁵ Det fins flere rammeverk og standarder for internkontroll. Revisjonen støtter seg til COSOs internkontrollrammeverk, som blant annet har målrettet og effektiv drift, og overholdelse av lover og regler som sentrale målsetninger. I COSOs internkontrollrammeverk vektlegges risikovurderinger som utgangspunkt for å vurdere hvilke risikoreduserende tiltak som eventuelt er aktuelle å sette i verk.⁵⁶ Systematisk avviksrapportering er en viktig kilde til risikovurderinger. Gjennom systematisk avviksrapportering kan organisasjonen oppdage brudd på rutiner og svakheter i rutiner. Resultatet fra ferdigbehandlede avvik kan gjerne være at organisasjonen gjør en grundigere risikovurdering for å analysere årsaker til avvik, og hvilke tiltak som kan tenkes å forebygge framtidige avvik.⁵⁷

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

6.3 Forebyggende arbeid

6.3.1 Datagrunnlag

Askøy kommune har utarbeidet flere prosedyrer for forebygging og håndtering av utagerende oppførsel og vold i grunnskolen. Disse prosedyrene ligger i kommunens kvalitetssystem under «Elevenes sikkerhet og helse, beredskap og krisehåndtering». Figur 16 viser en skjermdump fra kvalitetssystemet til Askøy kommune som illustrerer hvordan mappestrukturen er bygget opp. Det blir opplyst at det forebyggende arbeidet knyttet til vold og utagering ligger under «Håndtering av vold, forebygge, mistanke, akutt». Her ligger blant annet prosedyrene «Tiltak ved forebyggende arbeid mot vold i skolen», «Tiltak ved mistanke om vold» og «Prosedyre ved akutt voldsepisode».⁵⁸

⁵³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* av 25. september 1992 nr. 107.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*. Kapittel 1.5.4 og kapittel 11.

⁵⁵ I ny kommunelov, gjeldende fra 01.01.2020, er det tatt inn egne krav til internkontroll for å styrke og tydeliggjøre kravene til internkontroll. Selv om ny kommunelov i all hovedsak gjelder med virkning fra 1. januar 2020, vil delen som omfatter internkontroll først tre i kraft etter at det har blitt gjennomført en helhetlig gjennomgang av alle kravene til internkontroll som gjelder for kommunene. De grunnleggende prinsippene for internkontroll er de samme i gammel og ny versjon av loven.

⁵⁶ Se for eksempel COSO-rapport 1992 *Intern kontroll – et integrert rammeverk*.

⁵⁷ Se for eksempel Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2013): *Veileder i internkontroll* og Kommunesektorens organisasjon (KS) (2012/13). *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?*

⁵⁸ Revisjonen får opplyst at de to førstnevnte ikke er ferdigstilte.

Figur 16 Skjermdump fra kvalitetssystemet til Askøy kommune.



I prosedyren «Tiltak ved forebyggende arbeid mot vold i skolen»⁵⁹ går følgende seks punkt frem: 1) Skolens verdisyn – holdninger hos elever og ansatte, 2) Kunnskap om vold, 3) Organisering av skolen, 4) Konflikthåndtering for å forebygge vold, 5) Samarbeid med foresatte, og 6) Bruke skolens organer i arbeidet mot vold.

For hvert av punktene over går det frem hvem som er ansvarlig, hvilke oppgaver som skal gjøres, hvem som skal utføre oppgavene og hvilke hjelpemiddel man kan bruke til å utføre oppgavene. Ledelsen er ansvarlig for de fleste punktene, mens kontaktlærer eller ressursteamet på skolen skal utføre oppgavene. For eksempel har ledelsen ansvar for organisering av skolen, mens det er ressursteamets oppgave å organisere skolen for å forebygge vold. Det er lenket til dokumentet «Organisering av skolen» i kommunens kvalitetssystem.

I forbindelse med verifisering og høring av forvaltningsrevisjonsrapporten blir det opplyst at skoleeier gjennomførte en overordnet risikovurdering av vold og trusler i Askøyskolen 11.06.2018. I tillegg til fagrådgiver skole, var hovedtillitsvalgte, hovedverneombud, en representant for rektorene, og bedriftshelsetjenesten deltakere i risikovurderingen. I denne risikovurderingen har man vurdert 20 risikofaktorer, som blant annet «Utagerende elevadferd – fysisk vold: skalling, kasting av tunge gjenstander, slag, spark osv» og «Ansatte er utrygge på hvordan de skal håndtere utagering/vold, og dette medfører en helsebelastning». Hver av disse risikofaktorene er kommentert med konsekvens, risiko før tiltak, ulike tiltak, og risiko etter tiltak. Revisjonen får opplyst at 12 skoler har brukt denne risikovurderingen som mal og laget egne risikovurderinger. Det blir videre opplyst at skolesjefens nærværsutvalg (Fag-NU) med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud har temaet oppe regelmessig. Det foreligger, etter det revisjonen er kjent med, ikke prosedyrer eller andre retningslinjer for gjennomføring av slike systematiske risikovurderinger, der det for eksempel fremgår hvor hyppig risikovurdering skal gjennomføres eller hvordan tiltak skal følges opp/evalueres.

6.3.1.1 Beskrivelse av utfordringsbildet

Skoleledelsen og lærere ved en av de utvalgte skolene opplever utfordringer med rus, vold og utagerende oppførsel blant flere grupperinger av elever i ordinær undervisning på skolen. Skoleledelsen har etterlyst flere ressurser for å håndtere disse utfordringene. På bakgrunn av disse utfordringene avgjorde ledergruppe for barn og unge i kommunen vinteren 2019 å opprette en tverrfaglig gruppe som skal bistå skolen i utfordringer rundt enkeltelever og skolemiljøet. Denne gruppen, landsbyrådet, har møter om lag annenhver måned. I landsbyrådet deltar rektor, miljøveileder og ressursteam ved skolen, skolesjef (som lederstøtte), SLT-koordinator, samt representanter fra PPT, helsesykepleier, barnevern, og politiet.

Det er litt ulike opplevelser blant de intervjuede av hvor godt landsbyrådet fungerer. SLT-koordinator synes Landbyrådet fungerer godt, blant annet fordi det bidrar til at skolen opplever å stå mindre alene om utfordringene med ungdom og rus. Rektor ved skolen som deltar i landsbyrådet opplever at representantene som deltar i møtene ikke er personer med vedtaksmyndighet og at landbyrådet derfor

⁵⁹ Askøy kommune. *Tiltak ved forebyggende arbeid mot vold i skolen*. Uten dato. Revideres innen: 17.03.2017

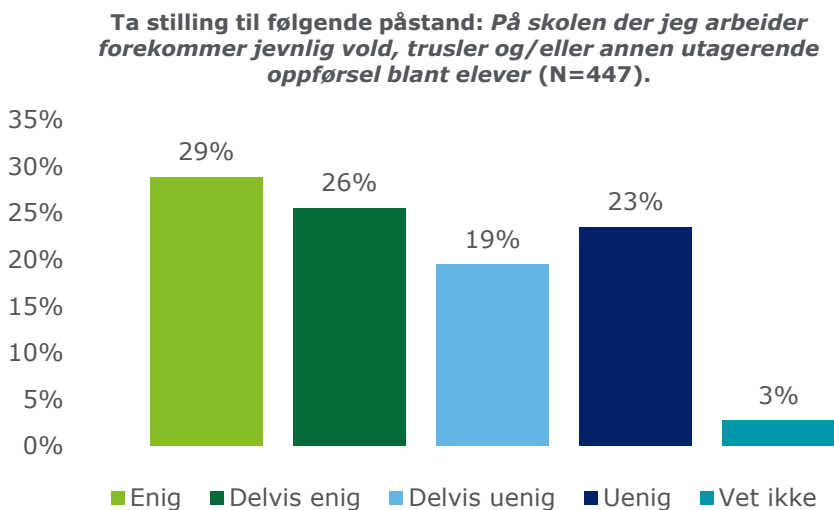
ikke er tilstrekkelig handlekraftige. Fagavdelingen peker på at en utfordring med arbeidet i landsbyrådet er at alle tiltak iverksatt av barnevernet eller helsetjenesten må være frivillige fra elevene. Dersom eleven ikke ønsker tiltak er det svært avgrenset hva kommunale instanser kan gjøre.

Ledelsen ved en av barneskolene opplever også opphoping av barn med store vansker på skolen. Mange av elevene sliter med atferdsvansker, ADHD og tilknytningsvansker. Rektor peker på at behovet for oppfølging er større enn rammene og ressursene tillater, og at ressursmangel gjør at flere elever ikke får et tilfredsstillende tilbud. I tillegg har skolen hatt problemer i nærmiljøet som strekker seg utover skoletiden. Skoleeier har blitt informert om problematikken og har på bakgrunn av dette leid et vekterselskap i helgene for å sørge for at skoleplassen ikke blir brukt som oppholdssted for personer som ruser seg.

En generell tilbakemelding fra en av skolene er at Askøy kommune mangler et godt system for å ivareta elever som har alvorlige utfordringer der det er behov for at flere instanser enn skolen kommer på banen. Skolen synes at det tar for lang tid fra de varsler om alvorlige elevsaker, til det blir gjort noe for å bedre elevens situasjon. I svært alvorlige situasjoner blir det kommentert at det hadde vært hensiktsmessig med et kommunalt ambulerende tverrfaglig team som kunne agere raskt og operativt for å hjelpe eleven. PPT peker også på et slikt behov for et kriseteam for barn og unge sammensatt av personer med fagkompetanse som støttet eleven med en gang en situasjon oppstår.

I spørreundersøkelsen ble alle ansatte bedt om å ta stilling til påstanden «På skolen der jeg arbeider forekommer jevnlig vold, trusler og/eller annen utagerende oppførsel blant elever». Figur 17 viser svarene til alle ansatte bortsett fra rektor. Av de ansatte sier 29 prosent seg *enig* i påstanden, 26 prosent er *delvis enig*, mens 19 prosent er *delvis uenig* og 23 prosent er *uenig*. Ved nærmere undersøkelse av svarfordelingen går det frem at andelen som sier seg *enig* varierer fra 0 prosent ved tre av skolene, til 50 prosent eller mer ved fire av skolene.

Figur 17 Forekomst av vold, trusler og/eller annen utagerende oppførsel.

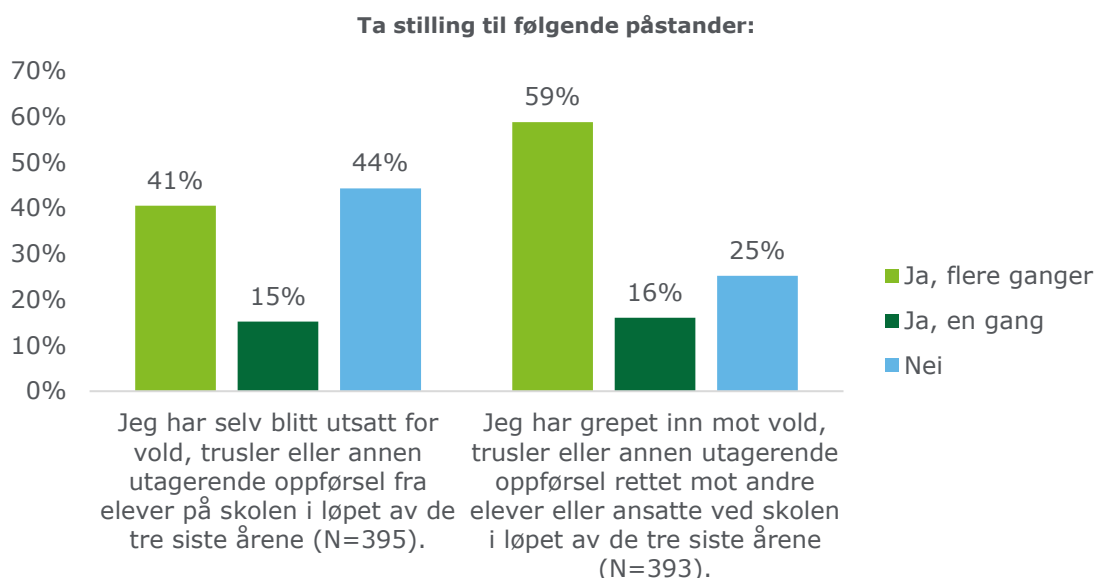


Alle ansatte (bortsett fra de som hadde oppgitt å ha «annen stilling») fikk også spørsmål om de selv har blitt utsatt for vold, trusler eller annen utagerende oppførsel på skolen i løpet av de siste tre årene og om de har grepet inn mot vold, trusler eller annen utagerende oppførsel rettet mot andre elever eller ansatte i løpet av de tre siste årene. Som figur 18 viser svarer 41 prosent av respondentene at de har blitt utsatt for vold, trusler eller annen utagerende oppførsel *flere ganger*, 15 prosent har opplevd det *en gang*, mens 44 prosent svarer *nei*. Ved nærmere analyse av svarfordelingen finner revisjonen at andelen som svarer *ja, flere ganger* varierer mellom 20 og 30 prosent ved fem av skolene, og over 68 prosent ved fire av skolene i kommunen.⁶⁰

⁶⁰ Ved en skole er det 0 prosent som svarer *ja, flere ganger* på spørsmål om de selv har blitt utsatt for vold, trusler eller annen utagerende oppførsel fra elever på skolen i løpet av de tre siste årene.

Videre er det 59 prosent som har grepet inn mot vold, trusler og annen utagerende oppførsel rettet mot andre elever eller ansatte ved skolen *flere ganger*, 16 prosent har grepet inn *en gang*, mens 25 prosent svarer *nei*. Ved nærmere analyse av svarfordelingen finner revisjonen at andelen som svarer *ja, flere ganger* varierer mellom 18 prosent på en av skolene, til over 90 prosent ved to av skolene i kommunen.

Figur 18 Omfang av vold, trusler eller annen utagerende oppførsel.



6.3.1.2 Forebyggende arbeid

Som nevnt i kap. 3 har alle skolene i Askøy kommune implementert et eller flere trivselsprogram på sin skole. I intervju med de utvalgte skolene blir det pekt på at programmene bidrar til relasjonsbygging, som er viktig for å forebygge vold, trusler og annen utagerende atferd. På en av skolene er det utarbeidet tre «kompetansepakker» for de ansatte som handler om å bygge relasjoner til elevene. Skolen har i liten grad hatt tilfeller av vold og trusler, noe skoleledelsen mener skyldes det forebyggende arbeidet som blir gjort gjennom disse «kompetansepakkene».

Ved den av de utvalgte skolene som har størst utfordringer med rus- og voldsproblematikk har ledelsen ved skolen kontaktet RVTs for å bedre kompetansen på traumatiserte elever som utagerer.⁶¹ Videre har skoleledelsen etablert et godt samarbeid med politiet. Skoleledelsen opplever at det har vært et viktig forebyggende tiltak å kartlegge problematikken på skolen, og at miljøveilederne har en viktig rolle når det gjelder å innhente kunnskap. De opplever i dag å ha god oversikt over hvilke elever som er involvert i episoder knyttet til bruk av rusmidler og vold.

PPT bistår i stor grad skolen i elevsaker som involverer faglige vansker, skolevegring og andre psykiske vansker. I intervju trekker PPT frem to ulike analysemodeller som blir brukt i veiledning av hvordan skolene skal tilnærme seg en elev med komplekse vansker. En av disse analysemodellene, SIKT, har PPT Askøy utviklet selv. Disse analysemodellene skal hjelpe skolene til å forstå hvorfor en elev ikke har det trygt og godt, hva som er de opprettholdende faktorene, og hva skolene kan gjøre for å bedre elevens situasjon.

PPT opplyser at alle skolene i Askøy kommune har fått tilbud om samme veiledning og kompetanseheving knyttet til håndtering av skolevegring og bekymringsfullt fravær. Det er kun noen skoler som har ønsket/prioritert å legge til rette for å motta denne veiledningen. PPT opplever at skolene håndterer problematikk knyttet til det skolevegring svært ulikt, og peker på at dette blant annet kan skyldes variasjon både i holdninger og elevsyn, og i skolenes interne systemer. Ikke alle skolene i kommunen har etablert system og rutiner for oppfølging av elevene, og selv om PPT ønsker å bli koblet på så tidlig som mulig har de ved flere anledninger opplevd å bli kontaktet av skolen etter at problemene i en sak har utviklet seg over lang tid. PPT peker på at ansatte på skolene ofte har mye kompetanse, men at PPT likevel ofte må

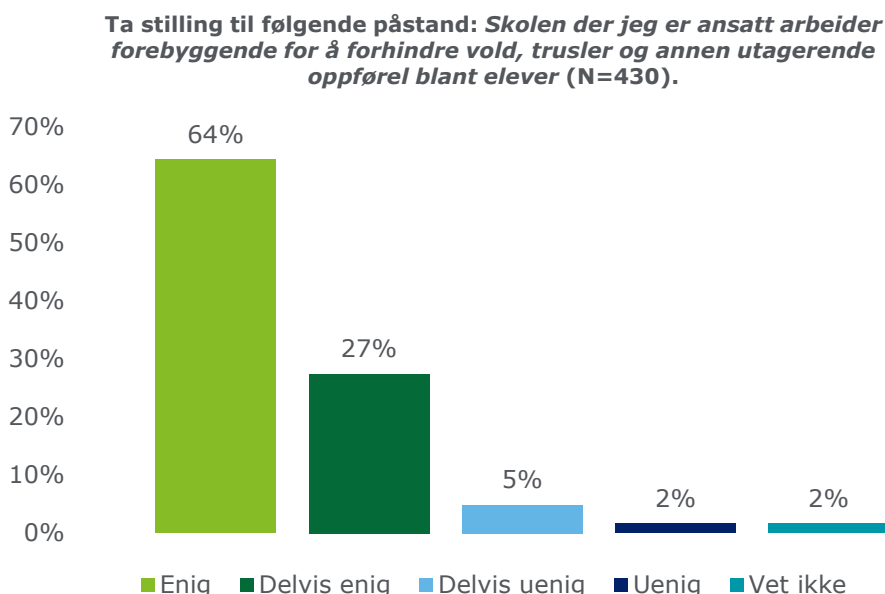
⁶¹ RVTs står for De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTs).

involveres i akutte enkeltsaker. Denne tiden ønsker PPT heller å bruke på systemutvikling slik at det blir mindre «brannsløkkingarbeid» og mer forebygging. PPT erfarer at enkelte skoler har utfordringer når det gjelder ressurser, og at tett oppfølging av enkeltelever synes å være en utfordring. For eksempel har PPT opplevd at skoler har ytret ønske om at PPT skal ha daglige samtaler med enkeltelever, noe PPT mener er en oppgave som normalt skal ligge til skolene selv eller eventuelt til helsesykepleier eller psykologtjenesten.

Det framgår i dokumentasjon fra Askøy kommune at skoleeier har mottatt tilbakemeldinger fra skoler om en økning i tilfeller der elever utagerer og bruker vold og at det har blitt satt i gang tiltak. Rektorene på de to utvalgte skolene som har størst utfordringer opplever likevel at fagavdelingen er for lite offensive med hensyn til vold og rusproblematikk som har utviklet seg på skolene. Rektor på barneskolen peker særlig på et behov for at kommunen er mer i forkant med det forebyggende arbeidet for de yngre elevene i kommunen.

I spørreundersøkelsen ble alle ansatte om deres skole arbeider forebyggende for å forhindre vold, trusler og annen utagerende oppførsel blant elever. Figur 19 viser svarene til alle ansatte bortsett fra rektor. 64 prosent av de ansatte sier seg *enig* i denne påstanden. 27 prosent er *delvis enig*, 5 prosent er *delvis uenig* og 2 prosent er *uenig*.

Figur 19 Forebyggende arbeid på skolene.



De som sa seg *enig* eller *delvis enig* i at skolen der de er ansatt arbeider forebyggende, fikk oppfølgingsspørsmål om de kunne beskrive hvilke tiltak skolen har iverksatt for å forebygge mot vold, trusler og annen utagerende oppførsel blant elevene. 122 respondenter svarte på spørsmålet. Blant svarene kommer det blant annet frem at miljøveilederne er et viktig tiltak i skolen. Videre blir det kommentert at skolene deltar i ulike trivselsprogram (se kap. 3.3), arrangerer klassemøter, aktivitetsdager og mobbeuke. Flere skriver at skolen praktiserer strategisk inspeksjon i friminuttene og tett kontakt med aktører som helsesykepleier, ungdomstjenesten og psykologisk førstehjelp – dette for å være «tett på» eleven. Det blir også pekt på at skolene hele tiden jobber med relasjonsbygging gjennom tett kontakt med enkeltelever og foresatte.

6.3.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering er det satt i verk flere gode og hensiktsmessige tiltak, blant annet i form av etablering av Landsbyråd og andre tverrfaglige samarbeid i kommunen. Tverrfaglig samarbeid og bruk av ulike fagkompetanse er viktig i det forebyggende arbeidet relatert til vold, trusler og annen utagerende elevadferd, noe som blant annet gjenspeiles i Skolelederforbundets oppsummering av tiltak som erfaringsmessig har hatt god effekt. Det er også gjennomført en overordnet risikovurdering av vold og trusler i Askøyskolen, og 12 av skolene har brukt denne risikovurderingen som mal og laget egne risikovurderinger. Det er etter revisjonens vurdering positivt at iverksetting av ulike tiltak for å møte

utfordringene, er basert på risikovurderinger og kartlegginger av risikobildet på overordnet nivå og på enkeltskoler. Revisjonen vil samtidig presisere viktigheten av at risikovurderinger gjennomføres jevnlig, slik at de gjenspeiler risikobildet på en god måte, og utgjør et godt grunnlag for å vurdere iverksetting av tiltak. For å sikre tilstrekkelig systematikk i dette arbeidet, mener revisjonen det bør etableres retningslinjer som omtaler gjennomføring av risikovurderinger både på overordnet nivå og på skolene, og hvor hyppig slike risikovurderinger som et minimum bør gjennomføres. Det er også viktig at det etableres tydelige systemer for oppfølging av tiltak som iverksettes med bakgrunn i gjennomførte risikovurderinger.

Til tross for at flere hensiktsmessige tiltak synes å være satt i verk, pekes det også på til dels store utfordringer ved enkeltskoler, i tillegg til at flere viser til behov for økt involvering fra skoleeiers side. Revisjonen vil presisere viktigheten av at iverksatte tiltak evalueres på en systematisk måte, slik at man får frem både hva man bør videreføre og hvilke endringer det eventuelt er behov for. Risikokartlegginger og øvrige undersøkelser av situasjonen på den enkelte skole er også svært viktig som grunnlag for å vurdere om iverksatte tiltak er treffsikre, eller om det er behov for andre eller ytterligere tiltak.

6.4 Ansattes kompetanse om forebygging

6.4.1 Datagrunnlag

Som nevnt over har Askøy kommune utarbeidet prosedyren «Tiltak ved forebyggende arbeid mot vold i skolen».⁶² Et av punktene i prosedyren er Konflikt håndtering for å forebygge vold. Det går frem av prosedyren at ansatte i skolen er ansvarlig for dette punktet. Oppgavene knyttet til dette punktet er å bruke klasseregler, lage klasseråd, bruke elevmegling og konfliktråd. Kontaktlærer, klasse, skoleleder og konfliktråd skal utføre disse oppgavene.

Ved en av skolene har flere av de ansatte kompetanse om rus, blant annet er en av miljøveilederne ved skolen utdannet politimann og en annen miljøveileder er utdannet vernepleier. Denne kompetansen hjelper skolen til å vite hva de skal se etter ved mistanke om at elever er ruset på skolen. For å sikre tryggheten til elevene og ansatte på denne skolen har rektor bemannet med ekstra personale rundt enkelte elever som ruser seg og bruker vold. Personene som blir ansatt er gjerne under utdanning for å bli vernepleier, sosionom eller lærer. Rektor ved skolen har kommunisert til skolesjef at skolen har behov for et kompetanseteam som kan takle de utagerende elevene og rusutfordringene på skolen. I tillegg til at landsbyrådet er opprettet for å bistå denne skolen, har skolen fra skoleåret 2018/19 vært med i LOS-ordningen som går ut på at man følger opp flere av ungdommene på skolen gjennom et tverrfaglig samarbeid der de får tilbud om å jobbe med musikk og andre kreative fag.⁶³

Ved en annen skole opplever skolens ledelse at de ansatte ikke har den nødvendige kompetansen til å håndtere alle utfordringene på skolen. Noen av lærerne har blitt sykemeldt på grunn av utagering blant elevene, og en lærer har også sluttet på bakgrunn av slike utfordringer. Personalet på denne skolen har etterlyst kompetanseheving knyttet til utagerende barn. Kompetansehevingen på skolen har hovedsakelig bestått av skolering i klasseledelse. Rektor ser behov for å ansette folk med en annen bakgrunn enn lærerutdanning; for eksempel sosionomer, vernepleiere, spesialpedagoger eller atferdsterapeuter. PPT peker også på at det kan være hensiktsmessig å ansette personer på noen av skolene i kommunen med en annen kompetanse enn lærerbakgrunn, men legger til at en forutsetning må være at rolleforståelsen er tydelig og at skolene uansett tar det ansvaret de har.

PPT Askøy er i en prosess med å utvikle et prosjekt som omhandler lærerstøtte og pedagogikk (LUP). LUP-prosjektet skal gi lærerne flere verktøy til å se hva elevens atferd er et uttrykk for. Formålet med prosjektet er å gi lærerne økt relasjonskompetanse. LUP-prosjektet blir prøvd ut som en pilot på tre skoler i 2020 og skal gradvis ruller ut til de andre skolene i løpet av 2021, avhengig av økonomiske ressurser.

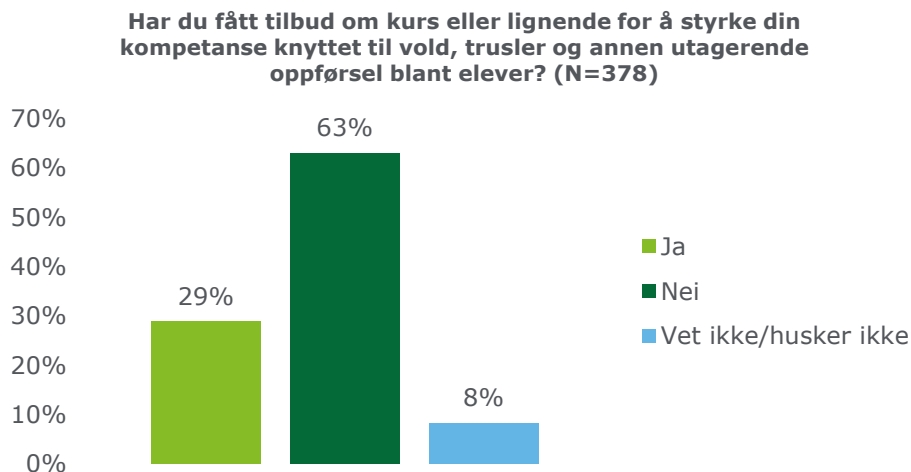
Som figur 20 viser, har 63 prosent av avdelingsledere/inspektører, lærere, assistenter/miljøarbeider ved skole/SFO ikke fått tilbud om kurs eller lignende for å styrke sin kompetanse knyttet til vold, trusler og annen utagerende oppførsel blant elever. Andelen som svarer *nei* ligger på over 60 prosent ved 14 av 17

⁶² Askøy kommune. *Tiltak ved forebyggende arbeid mot vold i skolen*. Uten dato. Revideres innen: 17.03.2017

⁶³ Bufdir. *Støtte til oppfølging- og losfunksjoner for ungdom*.

skoler. Ved en av skolene med størst utfordringer svarer 94 prosent av de ansatte *ja*. Ved en annen skole som gjennom intervju har uttrykt utfordringer med vold og utagerende oppførsel, svarer 88 prosent *nei*.

Figur 20 Tilbud om kompetansestyrking knyttet til vold, trusler og annen utagerende oppførsel



6.4.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering synes det å ha blitt satt i verk flere hensiktsmessige tiltak for å øke ansattes kompetanse knyttet til forebygging av vold og annen utagerende atferd. Revisjonen mener blant annet at det synes hensiktsmessig å ønske kompetanse med ulik fagbakgrunn inn i skolen. Dette er i tråd med Skolelederforbundets forslag til tiltak for å styrke det forebyggende arbeidet mot vold og trusler. Det er også positivt at PPT benyttes aktivt til kompetanseheving. Flere av disse tiltakene er imidlertid relativt nye, og det blir fremover viktig å følge tiltak tett opp, for å sikre at de fungerer i samsvar med intensjonen, og bidrar til å dekke kompetansebehovene ved skolene. Selv om det er satt i verk flere tiltak, og planlegges ytterligere kompetansehevende tiltak, er det viktig at det jevnlig gjøres vurderinger av hvilke behov man eventuelt ser når det gjelder kompetanse, særlig med tanke på det forebyggende arbeidet.

6.5 Ansattes kompetanse til å håndtere episoder som omfatter vold eller annen utagerende atferd

6.5.1 Datagrunnlag

Askøy kommune har utarbeidet «Prosedyre ved akutt voldsepisode»⁶⁴, «Alvorlige trusler – prosedyre», samt prosedyren «Tiltak ved mistanke om vold»⁶⁵. Rutinene er tilgjengelig for de ansatte i kvalitetssystemet til Askøy kommune. I intervju med lærerne ved en av skolene går det fram at de ikke kjenner til disse rutinene og at en av dem har etterspurt kurs i å håndtere utfordrende elever.

I kvalitetsmeldingen fra 2019 går det fram at har blitt gjennomført TERMA-kurs⁶⁶ for ansatte på en av skolene i kommunen for å gi personalet et helhetlig rammeverk for hvordan forstå og møte aggressive situasjoner på en omsorgsfull, ivaretagende og samtidig trygg måte. Rektor har fått positive tilbakemeldinger på kurset og skolen har satt av tid til at de ansatte skal få øve på hverandre en gang i måneden. TERMA-kurset ble gjennomført våren 2019 og kostet 7500 kroner per person. I intervju med fagavdelingen går det fram at kommunestyret har vedtatt å omdisponere/fjerne midler for kompetanseheving for lærerne, og at fagavdeling skole derfor finansierte TERMA-kurset ved hjelp av andre midler. HR-avdelingen i Askøy kommune er i ferd med å intervju lærerne som deltok på kurset for å kartlegge effekten. Dersom kartleggingen viser at effekten er god, ønsker fagavdelingen at ansatte på en annen skole i kommunen også skal gjennomføre kurset.

⁶⁴ Det blir opplyst at denne prosedyren ikke er ferdigstilt.

⁶⁵ Det blir opplyst at denne prosedyren ikke er ferdigstilt.

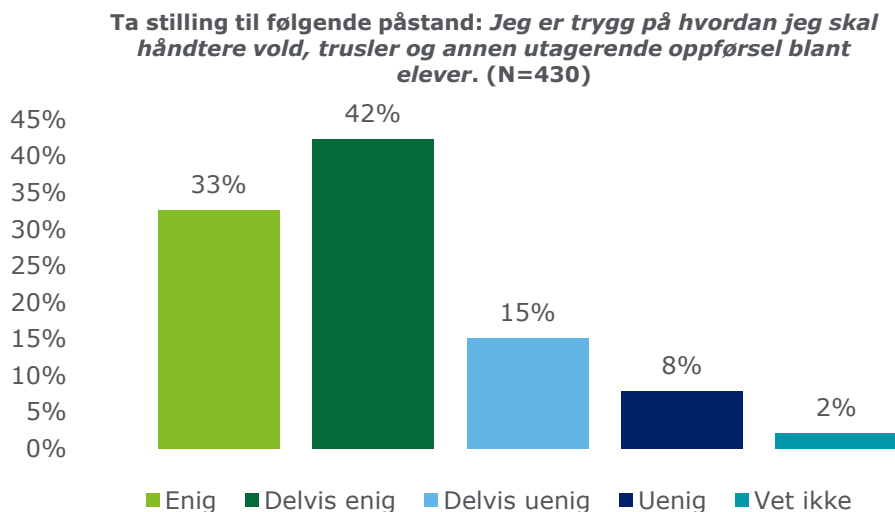
⁶⁶ TERMA står for Terapeutisk Mestring av Vald og Aggresjon. Kurset ble arrangert av Haukeland universitetssjukehus som opplyser (16.02.2020) at TERMA-kurset vil erstattast av opplæring i MAP (Møte med aggresjonsproblematikk).

Det opplyses at skoleeier ser med uro på tilbakemeldinger fra skoler om en økning av tilfeller der elever utagerer eller bruker vold. I tillegg til nevnte LUP-prosjektet, LOS-ordningen og TERMA-kurset, trekkes følgende kompetansehevende tiltak frem:

- Juni 2018 fikk alle skoleledere, helsesykepleiere og fastkontakter i PPT innføring i traumbasert omsorg av psykologspesialist ved RVTS.
- Skoleåret 2019/2020 skal det gjennomføres nettverk/kompetanseheving over tre samlinger med NLA for fagarbeidere og assistenter der temaet er «*vaksenrolla med fokus på kommunikasjon – vaksne sin kommunikasjon med barn i sårbare livssituasjonar*».
- Høsten 2020 skal spesialistlærere eller andre som kan videreformidle/veilede i dette på skolene få en innføring i teknikker i møte med eksplosive barn av Bergen kompetansesenter for læring.⁶⁷

I spørreundersøkelsen ble alle ansatte bedt om å ta stilling til en påstand om de er trygge på hvordan de skal håndtere vold, trusler og annen utagerende oppførsel blant elever. Figur 21 viser svarene til alle ansatte bortsett fra rektor. 33 prosent av de ansatte er *enig* i påstanden, 42 prosent er *delvis enig*, 15 prosent er *delvis uenig* og 8 prosent er *uenig*. Av rektorene er 10 *enig* og 6 *delvis enig*.

Figur 21 Håndtering av vold, trusler og annen utagerende oppførsel blant elever



6.5.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering er det positivt at det er satt i verk flere kompetansehevende tiltak, og at man har funnet løsninger for å finansiere kompetansehevende kurs som er vurdert å være relevante. Revisjonen mener også det er positivt at et av de gjennomførte tiltakene (TERMA-kurs) blir systematisk evaluert som et ledd i en vurdering av om dette kan være relevant for flere ansatte.

Selv om det er satt i verk flere kompetansehevende tiltak, er det viktig å ha et kontinuerlig fokus på kartlegging og vurdering av kompetansebehov, og hvilke tiltak som best kan møte behovene. Dette synes særlig relevant med tanke på at en betydelig andel av de ansatte i skolene ikke er trygge på hvordan de skal håndtere situasjoner som involverer vold, trusler eller annen utagerende oppførsel blant elever.

6.6 Avviksrapportering

6.6.1 Datagrunnlag

Det blir opplyst at avvik i form av situasjoner som involverer vold eller trusler på skolene skal meldes i avvikssystem til Askøy kommune. Dette systemet er tilgjengelig for alle ansatte i kommunens kvalitetssystem.

⁶⁷ Eksplorative barn, av Ross Greene.

Når det gjelder oppfølging av avvik, får revisjonen opplyst at fagavdeling skole har et eget nærværsutvalg. Medlemmene i dette utvalget er en av rådgiverne fra fagavdeling skole, hovedverneombud, tillitsvalgte ved skolene og representanter fra HR-avdelingen i kommunen. Dette utvalget går gjennom alle avvikene som har kommet inn via avvikssystemet to ganger i året. I forbindelse med verifisering av rapporten har revisjonen fått ettersendt avviksrapport om vold og trusler i 2019. I denne avviksrapporten går det frem hvor mange avvik som er meldt innenfor kategorien «Trusler/vold» ved skolene per år fra 2014 til 2019. Avviksrapporten omhandler avvik innenfor område «Medarbeider/HMS».

Ved flere av de utvalgte skolene blir det vist til at personalet har fått opplæring i avvikssystemet til kommunen og hva som skal meldes avvik på. Skoleledelsen ved flere av skolene har inntrykk av at de fleste avvik blir meldt og at de ansatte har en felles forståelse for når avvik skal meldes. Ved en av skolene opplyser rektor at avvikene som blir meldt handler om fysisk og verbal utagering fra elever mot medelever og voksne. Skolen har et annet system der en melder inn ulike forhold ved skoleanlegget. Ved en annen skole meldes også fysiske mangler på skoleeiendommen, f.eks. en løs spiker, i kommunens avvikssystem. Skoleledelsen ved denne skolen synes det er uklart om 9 A-saker skal meldes i det kommunale avvikssystemet. De ser for seg at dette ville bidratt til mye dobbelrapportering.

En av rektorene ser et økende antall avvik som blir meldt, sammenlignet med tidligere. Samtidig opplyser ledelsen ved en av skolene at det sannsynligvis er en underrapportering av avvik i avvikssystemet fra deres skole.

Det blir opplyst at det er rektor som mottar avviksmeldingene fra de ansatte på skolen. En av rektorene kommenterer at systemet for avviksmelding ikke er tilfredsstillende. Det oppleves som tungvint og tidkrevende å behandle avvikene som kommer inn gjennom kommunens system. På grunn av dette har ikke rektor tid til å foreta en formell og korrekt behandling av alle avvikene som blir meldt.

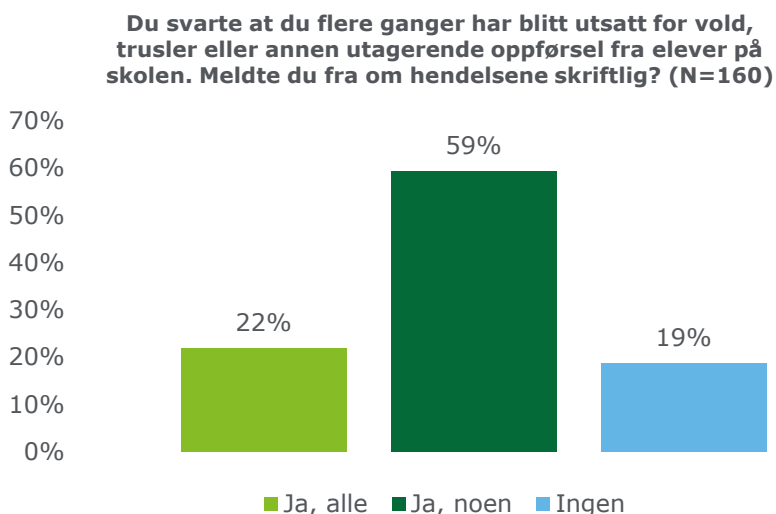
Fagavdeling skole tror at avvikssystemet oppleves som brukervennlig for de ansatte på skolene som skal melde avvik. De er klar over at avvikssystemet ikke er brukervennlig for rektorene, som er ansvarlige for å lukke avvikene. Det blir opplyst at også HR-avdelingen i kommunen er klar over dette. Fagavdelingen anslår at det trolig er noe underrapportering av avvik i skolene i kommunene, noe som kan skyldes ulike definisjoner av terskelen for hva som utgjør et avvik. Noen skoler melder mange avvik og andre skoler melder nesten ingen avvik. Noen av skolene som melder få avvik forteller ifølge fagavdelingen at det er få avvik på skolen, mens andre skoler forteller at det rapporteres få avvik fordi det er for lite tid i lærernes hverdag til å melde avvik.

I spørreundersøkelsen fikk alle ansatte (med unntak av de som oppgir å ha «annen stilling») spørsmål om skolen har et system for å melde fra om situasjoner som innebærer vold, trusler eller annen utagerende oppførsel fra en elevs side. Til dette svarer 69 prosent *ja*, 17 prosent *delvis*, 2 prosent *nei* og 12 prosent *vet ikke*. Alle rektorene svarer *ja*.

De som svarte at de har blitt utsatt for vold, trusler og annen utagerende oppførsel fra elever på skolen (se figur 18 i kap. 6.3), fikk oppfølgingsspørsmål om de meldte fra om hendelsen(e) skriftlig. Av de som hadde opplevd å bli utsatt for vold, trusler og annen utagerende oppførsel fra elever på skolen *en gang* (N=63), svarte 51 prosent at de meldte fra om hendelsen skriftlig, mens 49 prosent svarer at de ikke meldte fra om hendelsen skriftlig.

Av de som svarte at de hadde blitt utsatt for vold, trusler og annen utagerende oppførsel fra elever på skolen *flere ganger*, svarer 22 prosent at de meldte fra om *alle* hendelsene skriftlig. 59 prosent oppgir at de meldte fra om noen av hendelsene skriftlig, mens 19 prosent svarer at de meldte *ingen* av hendelsene skriftlig.

Figur 22 Skriftlige melding om vold, trusler eller annen utagerende oppførsel



6.6.2 Vurdering

Det er etter revisjonens vurdering positivt at de ansatte har muligheten for å melde avvik, og at avvikssystemet oppleves som relativt brukervennlig for de ansatte. Det er imidlertid ikke tilfredsstillende at det er såpass tungvint å lukke avvik at dette er noe rektorene ikke kan ta seg tid til. Dersom den som melder avviket ikke får tilbakemelding om at avviket blir fulgt opp og lukket, kan dette senke motivasjonen til å melde avvik, da det ikke synes å ha særlig betydning. Manglende oppfølging av avvik kan slik medføre at stadig færre avvik blir meldt.

Undersøkelsen viser videre at det er variasjoner mellom skolene når det gjelder hva som blir meldt avvik på, og at det til dels er usikkerhet om hva det skal meldes avvik på. For eksempel er det ikke tydelig om ansatte bare skal melde avvik ved skade på ansatte, eller om det også skal meldes avvik dersom vold rammer andre elever. Revisjonen mener det er behov for å tydeliggjøre i hvilke tilfeller det skal meldes avvik, og vil understreke viktigheten av at det meldes avvik på *alle* voldshendelser.

At det er usikkerhet knyttet til hva som utgjør et avvik, medfører etter revisjonens vurdering en betydelig risiko for at oversikter over meldte avvik ikke gir et korrekt bilde av den faktiske situasjonen. Denne utfordringen bekreftes av at rundt halvparten av de som har opplevd vold, trusler og annen utagerende oppførsel fra elever en gang, ikke har meldt fra om dette skriftlig. Av de som har opplevd vold, trusler og annen utagerende oppførsel fra elever flere ganger er en relativt liten andel (22 prosent) som har meldt fra om alle hendelsene skriftlig. Etter revisjonens vurdering tyder dette på en relativt stor underrapportering av hendelser som burde vært meldt som avvik i kommunens avvikssystem.

Det er positivt at kommunen i skolesjefens nærværsutvalg gjennomfører en systematisk gjennomgang av meldte avvik innen trusler/vold to ganger i året. Slike analyser legger til rette for at meldte avvik kan utgjøre en sentral del av grunnlaget for risikokartlegginger, og en del av grunnlaget for å vurdere behov for risikoreduserende tiltak.

6.7 Oppfølging av de involverte i etterkant

6.7.1 Datagrunnlag

«Prosedyre ved akutt voldsepisode»⁶⁸ inneholder en liste over 22 tiltak. To av tiltakene omhandler oppfølging av hendholdsvis utøver og berørte i etterkant av hendelsen; «Oppfølging og reaksjon mot utøver» og «Oppfølging av berørte». Oppfølgingen skal bestå av jevnlig samtaler i dagene etter hendelsen. Skolens ledelse har ansvar for å følge opp utøver, mens berørte skal følges opp av skolens ledelse i

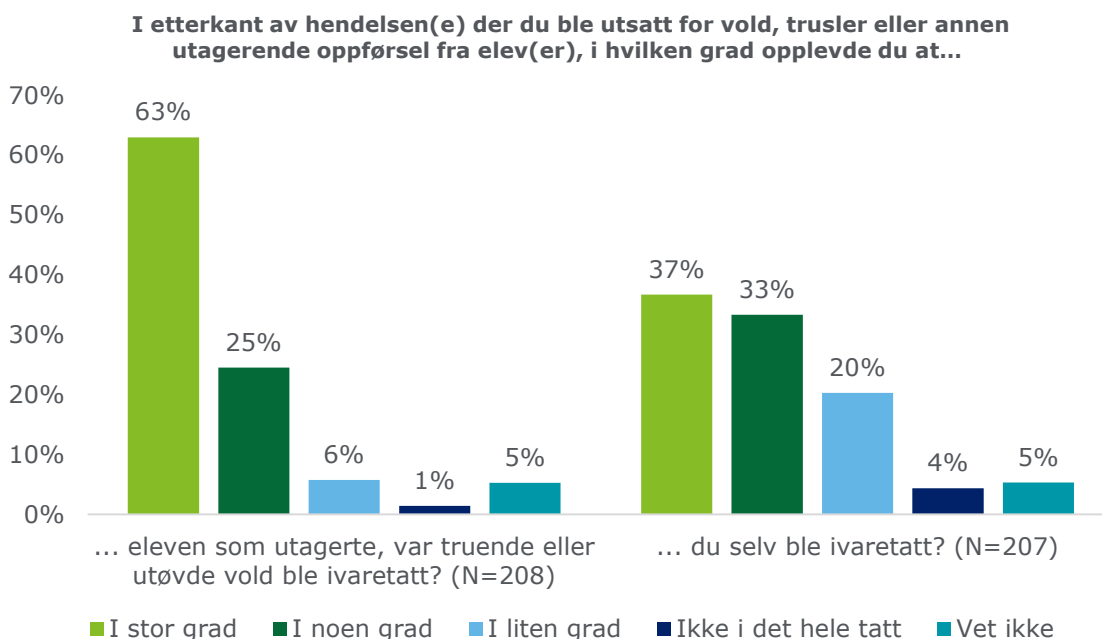
⁶⁸ Det blir opplyst at denne prosedyren ikke er ferdigstilt.

samarbeid med kontaktlærer og helsetjenesten. Det går ikke frem av prosedyren om oppfølging av berørte kun gjelder berørte elever, eller også ansatte. Ved en av de utvalgte skolene forstås prosedyren som at det alltid skal gjennomføres samtale med ansatte etter situasjoner der en elev har utøvd vold eller på annet vis vært utagerende. Rektor opplyser at dette er praksis på skolen, mens lærerne på skolen forteller at de ikke har opplevd å få oppfølgingssamtale etter utagerende hendelser. I prosedyren «Tiltak ved mistanke om vold»⁶⁹ er det utarbeidet en liste over tiltak ved mistanke om vold der et av punktene er å «hjelp offer» og et annet «å håndtere mistenkt». Kontaktlærer har ansvar for førstnevnte punkt, og skoleeier er ansvarlig for sistnevnte.

I spørreundersøkelsen fikk rektorene spørsmål om skolen har en skriftlig rutine for å følge opp de involverte i etterkant av en situasjon de elever utagerer, truer eller bruker vold overfor ansatte eller medelever. Til dette svarer åtte rektorer *ja*, seks svarer *delvis* og to svarer *nei*.

Ansatte som svarte *ja, flere ganger* eller *ja, en gang* på spørsmål om de selv har blitt utsatt for vold, trusler eller annen utagerende oppførsel fra elever på skolen i løpet av de tre siste årene (se figur 18) oppfølgingsspørsmål om de i etterkant av hendelse(e) opplevde at eleven som utagerte, var truende eller utøvde vold ble ivaretatt og om de selv ble ivaretatt. Som figur 23 viser er det en større andel som mener at eleven(e) ble ivaretatt (63 prosent) i *stor grad* enn som mener at de selv ble ivaretatt (37 prosent) i *stor grad*. 20 prosent av respondentene opplevde at de selv i *liten grad* ble ivaretatt.

Figur 23 Ivaretagelse etter hendelse med vold, trusler eller annen utagerende oppførsel.



6.7.2 Vurdering

Det er etter revisjonens vurdering positivt at skoleeier har utarbeidet en prosedyre som omfatter oppfølging av både utøver og berørt part etter en voldsepisode, men etter revisjonens vurdering bør det tydeliggjøres om de berørte kan være både elever og ansatte. I tillegg viser undersøkelsen at prosedyren i varierende grad er kjent både blant lærere og ledelsen på skolene. Både elever og ansatte har etter henholdsvis opplæringsloven og arbeidsmiljøloven med forskrifter rett til å bli fulgt opp etter å ha blitt utsatt for vold eller trusler om vold. Dette ansvaret ligger til skolen når det handler om elever, og arbeidsgiver når det er en ansatt som har blitt utsatt for vold eller trusler. Undersøkelsen viser at de ansatte opplever at eleven som har utagert, vært truende eller utøvd vold i større grad blir ivaretatt enn dem selv etter slike hendelser. Det kan etter revisjonens vurdering indikere at det er et behov for å tydeliggjøre ansvaret for oppfølging av de involverte, også når dette er en ansatt på skolen.

⁶⁹ Det blir opplyst at denne prosedyren ikke er ferdigstilt.

7. Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen mener det er positivt at Askøy kommune som skoleeier har lagt til rette for utarbeidelsen av *Plan for trygt og godt skolemiljø i Askøyskolen*. Planen legger opp til at skolene skal ha noen felles forebyggende tiltak som skal bidra til et trygt og godt skolemiljø. Revisjonen finner det hensiktsmessig at skolene i tillegg har lokale tiltak som de vurderer viktige for sin skole. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke i tilstrekkelig grad blir gjennomført systematiske evalueringer av skolemiljøarbeidet på den enkelte skole, noe som blant annet kan medføre en risiko for å videreføre tiltak som ikke fungerer som tiltenkt.

Plan for trygt og godt skolemiljø i Askøyskolen gir felles føringer for hvordan skolene skal arbeide for å sikre at kravene i opplæringsloven kapittel 9 A blir fulgt. Det er positivt at planen beskriver aktivitetsplikten og de fem handlingspliktene, men etter revisjonen sin vurdering er det ikke gitt tilstrekkelig tydelige føringer for hva som skal til for å oppfylle plikten til å gripe inn og plikten til å følge med. Revisjonen vil blant annet fremheve at det per i dag ikke foreligger tilstrekkelig tydelige føringer knyttet til det å identifisere særlig sårbare elever, og for hvilken atferd som er av en slik krenkende karakter at ansatte har plikt til å gripe inn. Revisjonen vil presisere viktigheten av at det blir etablert rutiner som gir tydelige føringer knyttet til hver av handlingspliktene, slik at det ikke er tvil om hva som ligger i de ulike pliktene og hva som skal til for å sikre at disse blir ivaretatt.

Undersøkelsen viser at det ved skolene er ulike terskler for å opprette aktivitetsplaner, noe som kan indikere at ikke alle skolene utarbeider en skriftlig plan i samsvar med opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd i situasjoner der det er behov for å sette i verk tiltak. Revisjonen vil presisere at det alltid skal settes i verk tiltak – så langt det finnes egnede tiltak – og utarbeides en skriftlig plan, dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Tiltakene kan i enkelte tilfeller være enkle og kortvarige, mens det i andre tilfeller er behov for mer omfattende og langvarige tiltak.

Undersøkelsen viser videre at skolene har ulik praksis knyttet til dokumentasjon av hvordan de følger opp aktivitetsplikten. I undersøkelsen blir det vist til usikkerhet når det gjelder både hva som skal dokumenteres og hvor det skal dokumenteres. Det er ikke tilfredsstillende at flere av aktivitetsplanene som ble utarbeidet skoleåret 2018/19, og som revisjonen har gjennomgått, ikke ivaretar alle de fem minstekravene til hva en slik skriftlig plan skal inneholde ifølge opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd. Det er heller ikke tilfredsstillende at det kun i en av seks saker revisjonen har gjennomgått, går frem at eleven som ikke har det trygt og godt er snakket med i forbindelse med utarbeidelsen av tiltakene. Ingen av stikkprøvene viser til elevens meninger som bakgrunn for de tiltakene som er utarbeidet. Det foreligger dermed ikke dokumentasjon på at elevens rett til å bli hørt og medvirke er tilstrekkelig ivaretatt.

Etter revisjonens vurdering har Askøy kommune innført flere hensiktsmessige tiltak for å sikre at kravene til skoleeiers forsvarlige system blir ivaretatt. Samtidig viser undersøkelsen at praksisen ved flere av skolene ikke er i tråd med krav i opplæringsloven. Særlig gjelder dette opprettelse av og innhold i aktivitetsplaner. At skoleeier ikke har korrigert dette indikerer etter revisjonens vurdering at det er noen svakheter i kommunens forsvarlige system. Revisjonen vil presisere viktigheten av at skoleeier følger skolens praksis tett opp slik at det sikres at praksis er i tråd med krav i regelverket.

Etter revisjonens vurdering er det satt i verk flere gode og hensiktsmessige tiltak for å forebygge vold og annen utagerende atferd ved skolene. Til tross for at flere hensiktsmessige tiltak synes å være satt i verk, pekes det også på til dels store utfordringer ved enkeltskoler, i tillegg til at flere viser til behov for økt involvering fra skoleeiers side. Revisjonen vil presisere viktigheten av at iverksatte tiltak evalueres på en systematisk måte, for å sikre at de fungerer i samsvar med intensjonen, og bidrar til å dekke behovene ved skolene, herunder kompetansebehov hos de ansatte. Systematiske risikokartlegginger og øvrige undersøkelser av situasjonen på den enkelte skole er også svært viktig som grunnlag både for å iverksette tiltak og for å vurdere om iverksatte tiltak er treffsikre.

Undersøkelsen viser at det er variasjoner mellom skolene når det gjelder hva som blir meldt avvik på når det gjelder bruk av vold, trusler eller annen utagerende atferd, og at det til dels er usikkerhet om hva det skal meldes avvik på. Undersøkelsen tyder på en relativt stor underrapportering av hendelser som burde vært meldt som avvik i kommunens avvikssystem. Dette medfører etter revisjonens vurdering en betydelig

risiko for at oversikter over meldte avvik ikke gir et korrekt bilde av den faktiske situasjonen når det gjelder bruk av vold, trusler om vold eller annen utagerende atferd fra elevers side. Det er etter revisjons vurdering viktig at skoleeier tydeliggjør hva som skal meldes avvik på, da avviksmeldingene utgjør en viktig del av grunnlaget for gjennomføring av systematiske risikovurderinger og iverksetting av tiltak.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Askøy kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Sikrer at skolene gjennomfører systematiske og målrettede evalueringer av tiltak for å skape et trygt og godt skolemiljø, og at både elever og foresatte er involvert i disse prosessene.
2. Sikrer at det er et tydelig skille mellom møter i skolens samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg.
3. Sikrer at alle tiltak/sanksjoner knyttet til mobilbruk er hjemlet i skolens ordensreglement, jf. opplæringsloven § 9 A-10 tredje ledd, og at ordensreglementene er i tråd med gjeldende regelverk.
4. Sørger for at det foreligger rutiner som sikrer tilfredsstillende informasjon til elever og foresatte om rettigheter og plikter etter opplæringsloven kap. 9 A.
5. Sørger for at det blir gitt tydelige føringer for hvordan de ansatte skal oppfylle aktivitetsplikten. Blant annet bør det i større grad utarbeides skriftlige rutiner knyttet til ivaretagelse av *plikten til å følge med og plikten til å gripe inn*.
6. Sørger for at de ansatte på den enkelte skole er godt kjent med rutineene som foreligger i *Plan for trygt og godt skolemiljø* for hvordan tilfeller av skjerpet aktivitetsplikt skal følges opp.
7. Sørger for at skolene, gjennom for eksempel erfaringsdeling og opplæring, etablerer en mest mulig lik terskel for å opprette aktivitetsplaner.
8. Sikrer at alle aktivitetsplaner som blir utarbeidet oppfyller minstekravene som går frem av opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd.
9. Sørger for å gi tydeligere føringer for hvordan skolene skal sikre at involverte elever blir hørt og hvordan man skal få eleven sin stemme bedre frem i aktivitetsplanene.
10. Tydeliggjør hvordan skolene skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten (hva slags informasjon som er av slik karakter at den skal dokumenteres, hvem som har ansvar for å dokumentere, og hvor dokumentasjonen skal lagres), og avklarer hvordan informasjon som inneholder personopplysninger blir oppbevart.
11. Utarbeider retningslinjer som gir føringer for gjennomføring og oppfølging av systematiske risikovurderinger knyttet til vold, trusler og annen utagerende elevatferd.
12. Sørger for at tiltak som er satt i verk for å forebygge vold og annen utagerende atferd blant elever evalueres på en systematisk måte, slik at man får frem både hva man bør videreføre og hvilke endringer det eventuelt er behov for.
13. Tydeliggjør i hvilke tilfeller det skal meldes avvik, og at det skal meldes avvik på *alle* voldshendelser.
14. Tydeliggjør arbeidsgivers ansvar for oppfølging av ansatte som har blitt utsatt for vold eller trusler om vold.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



Deliotte

Unntatt offentlighet: Offl. § 5

Vår ref:
2019/7004-4

Saksbehandler/Direkte Telefon:
Frode Solemdal/56 15 84 81

Deres ref:

Dato:
15.06.2020

Forvaltningsrapport "Trygt og godt skolemiljø" - tilbakemelding på utkast til rapport

Askøy kommune viser til tilsendt utkast til forvaltningsrapport for «Trygt og godt skolemiljø» med invitasjon til å komme med merknader og høringsuttalelse.

1) Eventuelle feil i de opplysningene som kommer frem i datagrunnlaget i rapporten

s.13: Ravnanger ungdomsskole mangler i oversikten

3.3.1.1: Temaplan skoler er forlenget til 2022

3.3.1.3. *Det blir opplyst at dette nettverket går ut som en konsekvens av budsjettvedtak.* Det er rett, men miljøveiledere er nå med i et utvidet tverrfaglig nettverk for mange av de som jobber med ungdom i Askøy kommune.

5.3.1. Også skolens foreldreutvalg og personalet er representert på møtet, de får også tilsendt et forarbeid der de skal analysere og gi tilbakemeldinger på skolens arbeid med trygt og godt skolemiljø.

6.3.1.2. *"PPT opplever at skolene håndterer problematikk knyttet til det psykososiale skolemiljøet på skolen svært ulikt".* Her har PPT ment skolevegring, ikke skolemiljø generelt.

2) Rådmannen sine kommentarer til de vurderinger og anbefalinger som går frem av rapporten (høringsuttalelse)

Rådmannen vil takke for en grundig rapport som setter fokus på områder Askøy kommune må forbedre i arbeidet med å sikre trygt og godt skolemiljø for alle elever. Rådmannen leser rapporten som anerkjennende for mye av arbeidet som er gjort, men at det er behov for ytterligere forsterkninger av områder og tiltak. I det videre kommenteres noen av vurderingene og anbefalingene i rapporter.

Postadresse: Klampavikvegen 1, 5300 Kleppstø	Besøksadresse: Energigården, Florvågvegen 6	Telefon: 56 15 80 00	Bank: 6515.06.05509
E-post: postmottak@askoy.kommune.no	Org.nr: www.askoy.kommune.no	Telefaks:	Org.nr: 964 338 442

Grunnlaget for analysen

Til grunnlaget for analysen har vi følgende merknader:

1. Analyse av spørreundersøkelsen

Rapporten legger mellom annet til grunn en spørreundersøkelse der 70 % av ansatte i Askøyskolen har svart. Undersøkelsen gir god informasjon om hvordan ansatte opplever skoleeier og skolene sitt arbeid med å sikre trygt og godt skolemiljø. Noen av spørsmålene er stilt på en måte som gjør at "Delvis enig" etter vår vurdering også må vurderes som positivt i en 4-delt skala.

Eksempel:

3.4.2.: Svar fra spørreundersøkelsen bekrefter at både foreldre og elever blir involvert i planleggingen og evalueringen av skolemiljøtiltak, men en relativt høy andel av respondentene opplever at dette bare delvis skjer.

4.3.2: Undersøkelsen viser at en relativt høy andel av de ansatte, 55 prosent, bare er delvis enig i at skolen fanger opp alle elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Vi ser også at de ansattes vurderinger i spørreundersøkelsen er vektlagt. Det er bra, men noen ganger blir de ansatte stilt spørsmål til deler av forvaltningen som det ikke er forventet at de har kunnskap om. Dette kan føre til en underrapportering av skoleeiers system i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Et annet eksempel er skolens arbeid i SU, SMU, FAU, KFU og dialogmøter¹. De ansattes representanter er riktignok til stede i disse møtene, men ikke alle ansatte er nødvendigvis kjent med arbeidet som blir gjort med skolemiljøet i disse møtene.

Svarene i undersøkelsen tydeliggjør et enda større behov for å kommunisere ut i organisasjonen det arbeidet som blir gjort. Forvaltningsrevisjonen kunne med fordel balansert dette aspektet på en bedre måte.

Vi ser også at rektorenes svar er blitt vektlagt spesielt i rapporten. Det er absolutt relevant i og med at de har det overordnede ansvaret. Avdelingsledere har imidlertid et stort ansvar for oppfølging av elevsaker, og deres vurderinger kunne med fordel kommet tydeligere frem i rapporten.

2. Enkeltuttalelser

På noen områder er enkeltstemmer og enkeltskoler gitt stor tyngde i rapporten. Når slike oppfatninger presenteres ensidig uten at det drøftes kan det gi et feil inntrykk av majoritetens sin oppfatning. Selvsagt skal motforestillinger lyttes til og vektlegges, men de bør drøftes. Et eksempel på dette er omtalen av MOT programmet (3.3.1.3.)

3. Involvering av elever og foreldre i rapporten

Vi ser at elever og foreldre med fordel kunne vært involvert i arbeidet med forvaltningsrevisjonen.

System for kvalitetsoppfølging (§ 13-10) og skoleeierrollen

I rapporten påpekes at skoleeiers kontroll med skolene må styrkes. Som ansvarlig skoleeier vil det alltid være en balanse mellom kontroll og tillit. Styringssystemer med retningslinjer og rutiner

¹ Fra 2020 endres navn til Kvalitetsmøte

kan være verdifulle, men i arbeidet med skolemiljø er et kontinuerlig prosessarbeid der voksenrollen vurderes og utvikles gjennom kompetanseheving og felles praksis et like sentralt område. Et system som i større grad skal inneholde kontroll vil også være omfattende og ressurskrevende.

Videre har vi følgende kommentarer til rapportens konklusjoner og anbefalinger:

1. Sikrer at skolene gjennomfører systematiske og målrettede evalueringer, med involvering av både elever og foresatte, av tiltak for å skape et trygt og godt skolemiljø.

Kommentar:

I den årlige Elevundersøkelsen gir elever fra 5.- 10. trinn tilbakemelding på skolens arbeid med blant annet skolemiljøet. Det samme gjør foreldrene i foreldreundersøkelsen annethvert år. Revisjonen bekrefter i rapporten at skolene analyserer Elevundersøkelsen. Dette gjøres i ulike fora, også i elevrådet og av FAU. Som forarbeid til dialogmøter med Fagavdelingen gjennomfører representanter for elever, foreldre, ansatte og ledelsen en analyse og evaluering av skolemiljøet. De samme aktørene er representert i møtet der skolemiljøet blir drøftet. Skolens forbedringsområder referatføres og videreføres i skolens virksomhetsplan, og skal bli en del av skolens utviklingsarbeid. Dette er etter vår vurdering en systematisk og målrettet evaluering av skolens arbeid med skolemiljøet, med involvering av både elever og foresatte. Dokumentasjon er sendt revisjonen og var også tema i intervjuet. Vi forstår også at mye av grunnlaget for dette punktet er begrunnet i at flere ansatte svarte *deltvis enig* på spørsmål om involvering av elever og foreldre (se tidligere merknad).

2. Sikrer at det er et tydelig skille mellom møter i skolenes samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg.

Kommentar:

I rapporten kommer det frem at skolemiljøutvalget og samarbeidsutvalget er slått sammen ved flere av skolene. De fleste skolene legger disse møtene etter hverandre. En utfordring for skolene har vært å få tilstrekkelig oppmøte fra ulike deltakere for å få den rette sammensetningen i SMU. Separate referat vil være et tiltak for å tydeliggjøre skillet.

3. Sikrer at alle tiltak/sanksjoner knyttet til mobilbruk er hjemlet i skolenes ordensreglement, jf. opplæringsloven § 9 A-10 tredje ledd, og at ordensreglementene er i tråd med gjeldende regelverk.

Kommentar:

Dette må følges opp

4. Sørger for at skolenes praksis for å informere elever og foresatte om rettigheter etter opplæringsloven kap. 9A er i tråd med Plan for trygt og godt skolemiljø, samt at det etableres rutiner for å sikre at ulike yrkesgrupper som jevnlig utfører arbeid ved skolene i kommunen også er informerte om aktivitetsplikten.

Kommentar:

Alle foreldre i Askøy kommune fikk følgende SMS høsten 2019:

God morgen
Sender dere folderen "Informasjon til elever og foresatte om et trygt og godt skolemiljø i Askøyskolen"
Lenke til bokmålsversjon: <https://askoy.kommune.no/skole/510-info-trygt-og-godt-digital>
Lenke til nynorsksversjon: : <https://askoy.kommune.no/skole/511-info-trygt-og-godt-digital-nynorsk>
Vennlig hilsen Fagavdeling skole

Pamfletten det ble lenket til ble også delt på Facebooksider, og delt ut fysisk til elever og foreldre.

Vi finner heller ikke grunnlaget i rapporten for mangler som gjør det nødvendig *at det etableres rutiner for å sikre at ulike yrkesgrupper som jevnlig utfører arbeid ved skolene i kommunen også er informerte om aktivitetsplikten*. Renholdere og andre ansatte er en del av skolens personale og blir ivarettatt i skolens rutine for gjennomgang av plan for trygt og godt skolemiljø, samt skolens kontinuerlige arbeid med skolemiljøet. Renholdere deltar årlig på felles fagdag i september der skolemiljø alltid er tema. Ansatte i teknisk sektor som utfører arbeid ved skolene har også fått innføring i planen av egen leder.

5. Sørger for at det blir gitt tydelige føringer for hvordan de ansatte skal oppfylle aktivitetsplikten. Blant annet bør det i større grad utarbeides skriftlige rutiner knyttet til ivaretagelse av plikten til å følge med og plikten til å gripe inn.

Kommentar:

Felles plan for trygt og godt skolemiljø legger føringer for hvordan skolene skal [følge med](#) og [gripe inn](#). Revisjonen (4.3.1.1) viser også til tiltak/standards som skolene skal utarbeide for å følge med. Det påpekes at skolene som er intervjuet ikke i tilstrekkelig grad har utarbeidet dette på revisjonstidspunktet. Dette er overraskende siden skoleeier også har fulgt dette opp i tidligere dialogmøter. Skoleeier vil følge dette opp.

I tillegg kommer også ulike undersøkelser og elevsamtaler som bidrar til at ansatte kan følge med på elevers sosiale trivsel og utvikling.

Revisjonen viser også til eksempler på skoler som har hatt prosesser i kollegiet der ulike situasjoner blir vurdert når det gjelder å gripe inn i forhold til språkbruk, lekeslåssing m.m.

Rutiner og retningslinjer kan være bra, men mest handler dette om av felles kultur og praksis der voksenrollen blir utviklet i fellesskap gjennom erfaringsdeling.

6. Sørger for at de ansatte på den enkelte skole er godt kjent med rutinene som foreligger i Plan for trygt og godt skolemiljø for hvordan tilfeller av skjerpet aktivitetsplikt skal følges opp.

Kommentar:

Det pålegges alle ansatte å gjøre seg godt kjent med planens innhold og forventninger. Rektor har ansvar for at dette skjer. Skoleeier minner om dette ved hver oppstart av nytt skoleår. Det settes av tid til dette, og ved flere skoler må ansatte skrive under på at planen er lest.

7. Sørger for at skolene, gjennom for eksempel erfaringsdeling og opplæring, etablerer en mest mulig lik terskel for å opprette aktivitetsplaner.

Kommentar:

Vi har jobber systematisk med erfaringsdeling og opplæring gjennom:

- arbeidet med trygt og godt skolemiljø som fast tema på rektormøter de siste tre årene
- tema på alle nettverk for skoleledere de 3 siste årene.
- tema i de ulike kretsene gjennom blant annet deltakelse i ulike opplæringsløp (Læringsmiljøprosjektet Ravnanger krets, innføring av Olweusprogrammet i Erdal krets, og Inkluderende Læringsmiljø i Kleppstø krets)
- tema på møter i ressursteam på alle skoler

8. Sikrer at alle aktivitetsplaner som blir utarbeidet oppfyller minstekravene som går frem av opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd.

Kommentar:

Revisjonen underbygger våre erfaringer om at noen skoler i større grad bør bruke aktivitetsplaner for å dokumentere handlingsplikten i samsvar med loven. Malen for aktivitetsplanene har blitt drøftet med rektorene flere ganger etter lovendringen i 2017, og blitt justert som resultat av dette for å ivareta minstekravene i aktivitetsplikten. Fra skoleåret 2020/21 tar Askøy kommune i bruk nytt skoleadministrativt system som skal gjøre det lettere å følge opp forvaltningen av § 9A saker. Systemet vil også gi skoleeier en bedre oversikt, og bedre mulighet til å sikre kvaliteten i aktivitetsplanene. Et slikt system skulle vært på plass i 2016, men på grunn

av konkurs hos valgte leverandør har anskaffelsen blitt utsatt. Vi har også en kontinuerlig vurdering av de maler vi har, dette for å sikre at vi oppfyller lovens plikter. Begge disse punktene skal være kjent for revisjonen, og nevnes delvis i rapporten.

9. Sørger for å gi tydeligere føringer for hvordan skolene skal sikre at involverte elever blir hørt og hvordan man skal få eleven sin stemme bedre frem i aktivitetsplanene.

Kommentar:

Føringene ligger allerede i [Plan for trygt og godt skolemiljø](#), og vi vil gjøre det tydeligere i flytskjema vårt og i maler (Se punkt 8). Det skal være gjort kjent for revisjonen at elevmedvirkning m.a. har vært tema på Nettverk for skoleledere og på samling for lærere i Erdal krets.

10. Tydeliggjør hvordan skolene skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten (hva slags informasjon som er av slik karakter at den skal dokumenteres, hvem som har ansvar for å dokumentere, og hvor dokumentasjonen skal lagres), og avklarer hvordan informasjon som inneholder personopplysninger blir oppbevart.

Kommentar:

Fra skoleåret 2020/21 tar Askøy kommune i bruk nytt skoleadministrativt system som skal gjøre det lettere å følge opp forvaltningen av § 9A saker. Systemet vil også gi skoleeier en bedre oversikt, og bedre mulighet til å sikre kvaliteten i aktivitetsplanene.

11. Gjennomfører systematiske risikovurderinger knyttet til vold, trusler og annen utagerende elevatferd der man vurderer hvilke tiltak som kan bidra til å redusere eventuell risiko.

Kommentar:

Overordnet risikovurdering er utarbeidet og dokumentert. Skolesjefens nærværsutvalg (Fag-NU) med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud har også dette oppe regelmessig. Der har det blitt vurdert og drøftet ulike opplæringsprogram som tiltak for å redusere risiko. Utprøving av program i en skole (Terma-kurs) har blitt evaluert i regi av HR avdelingen, der ansatte og skoleledelse har respondert gjennom spørreundersøkelse og intervju. Dette kunnskapsgrunnlaget gir skoleeier viktig informasjon om programmet, eller tiltaket, er egnet for å redusere risiko for vold og trusler. Skolesjef orienterte om dette arbeidet i intervju med revisjonen. Skolene har også fulgt opp med lokale ROS vurderinger.

12. Sørger for at tiltak som er satt i verk for å forebygge vold og annen utagerende atferd blant elever evalueres på en systematisk måte, slik at man får frem både hva man bør videreføre og hvilke endringer det eventuelt er behov for.

Kommentar:

Vi har informert revisjonen om tiltak vi er i gang med, og at de var i ferd med å evalueres. Disse er nå ferdig evaluert og skal videreføres. Videre evalueres tiltak jevnlig i Landsbyrådet (Kleppstø Ungdomsskole) der Skolesjefen også er med.

I budsjett 2020 meldte sektor skole behov for ressurser til etablering av skolemiljøteam. Dette er tenkt som et tverrfaglig team som skal støtte skolene i å følge opp disse utfordringene. I 2020 ble det ikke funnet midler til dette.

13. Tydeliggjør i hvilke tilfeller det skal meldes avvik, og at det skal meldes avvik på alle voldshendelser.

Kommentar:

System og kultur for avviksmelding har høy prioritet og vil bli jobbet videre med.

14. Etablerer systemer der man på kommunenivå ser etter utviklingstrekk og mønster i avvikene som blir meldt for å få informasjon om hvilke områder det er knyttet størst risiko til.

Kommentar:

Detter er allerede fast tema i Fag-NU.

15. Tydeliggjør arbeidsgivers ansvar for oppfølging av ansatte som har blitt utsatt for vold eller trusler om vold.

Kommentar:

Dette må følges opp.

Med hilsen

Anne-Merete Mærli Hellebø
skolesjef

Eystein Venneslan
rådmann

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift

Vedlegg 2: Revisjonens kommentarer til høringsuttalelsen

Askøy kommunes tilbakemelding på utkast til forvaltningsrevisjonsrapport fremgår av vedlegg 1 til rapporten. Innledningsvis i kommunens tilbakemelding, er det vist til enkelte faktafeil i rapportens datagrunnlag. Disse er rettet opp i endelig rapport.

Deloitte ønsker i tillegg å knytte følgende kommentarer til høringsuttalelsen fra Askøy kommune:

- Kommentar til **punkt 1. Analyse av spørreundersøkelsen.**
Revisjonen er enig i at det å svare «delvis enig» i en spørreundersøkelse i mange sammenhenger kan være å betrakte som et positivt svar. Avhengig av spørsmålsstillingen, kan dette svaret imidlertid også indikere et forbedringspotensial. I enkelte vurderinger i rapporten, er det spesifikt vist til andel respondenter som har svart «delvis enig» som grunnlag for at revisjonen mener kommunen har et forbedringspotensial. For å tydeliggjøre bakgrunnen for våre vurderinger, har vi valgt å justere noen av vurderingene ved også å vise til andel som har svart at de er *uenig* i de aktuelle påstandene.

Når det gjelder hvem som mottar hvilke spørsmål i spørreundersøkelsen, vil vi gjøre oppmerksom på at vi alltid gjør en vurdering av hvilke spørsmål som er formålstjenlig å stille til *alle* ansatte. I undersøkelsen er det en del spørsmål som kun er stilt til rektorene, og en del spørsmål som er stilt til rektorer, avdelingsledere og kontaktlærere. I tillegg inneholder spørsmålene svaralternativet «vet ikke», og vi legger til grunn at respondenter som ikke har grunnlag for å svare på spørsmålet velger dette svaralternativet.

- Kommentar til **anbefaling 1: Sikrer at skolene gjennomfører systematiske og målrettede evalueringer, med involvering av både elever og foresatte, av tiltak for å skape et trygt og godt skolemiljø.**

Revisjonen har gjort noen mindre presiseringer i vurderingen i kap. 3.3 for å tydeliggjøre bakgrunnen for anbefalingen. Vi har i tillegg omformulert anbefalingen noe for å gjøre den mer tydelig, uten at meningsinnholdet er endret. Anbefalingen har nå følgende ordlyd:

Sikrer at skolene gjennomfører systematiske og målrettede evalueringer av tiltak for å skape et trygt og godt skolemiljø, og at både elever og foresatte er involvert i disse prosessene.

- Kommentar til **anbefaling 4: Sørger for at skolenes praksis for å informere elever og foresatte om rettigheter etter opplæringsloven kap. 9 A er i tråd med Plan for trygt og godt skolemiljø, samt at det etableres rutiner for å sikre at ulike yrkesgrupper som jevnlig utfører arbeid ved skolene i kommunen også er informerte om aktivitetsplikten.**

Revisjonen har lagt til informasjon som fremgår av høringsuttalelsen i datagrunnlaget og har gjort noen mindre endringer i vurderingen i kap. 3.4. Med bakgrunn i disse endringene er også ordlyden i første del av anbefalingen noe endret.

Basert på det som kommer frem i høringsuttalelsen har revisjonen i tillegg gjort noen endringer i datagrunnlaget i kap. 4.3 og tatt bort følgende fra anbefalingen: «(...) samt at det etableres rutiner for å sikre at ulike yrkesgrupper som jevnlig utfører arbeid ved skolene i kommunen også er informerte om aktivitetsplikten.»

Anbefalingen har nå følgende ordlyd:

Sørger for at det foreligger rutiner som sikrer tilfredsstillende informasjon til elever og foresatte om rettigheter og plikter etter opplæringsloven kap. 9 A.

- Kommentar til **anbefaling 8: Sikrer at alle aktivitetsplaner som blir utarbeidet oppfyller minstekravene som går frem av opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd.**

Revisjonen er kjent med de prosessene som det blir vist til i høringsuttalelsen fra rådmannen, noe som også fremgår av datagrunnlaget i rapporten. Vi vil i midlertidig presisere at anbefalingen særlig er basert på stikkprøvekontrollen som er gjennomført og som viser eksempler på at aktivitetsplaner til tross for alle tiltak som er gjennomført, ikke oppfyller minstekrav i loven (opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd bokstav a til e). Det er positivt at skolene fra skoleåret 2020/2021 vil ha et system som vil gi skoleeier bedre mulighet til å sikre at krav i lovverket etterleves.

- Kommentaar til **anbefaling 11: Gjennomfører systematiske risikovurderinger knyttet til vold, trusler og annen utagerende elevatferd der man vurderer hvilke tiltak som kan bidra til å redusere eventuell risiko.**

Deloitte merker seg tilbakemeldingen fra kommunen, og basert på denne og ettersendt dokumentasjon av gjennomført overordnet risikovurdering, har revisjonen gjort endringer i datagrunnlaget og vurderingen i kap. 6.3. Vi har også endret ordlyden i denne anbefalingen.

Anbefalingen har nå følgende ordlyd:

Utarbeider retningslinjer som gir føringer for gjennomføring og oppfølging av systematiske risikovurderinger knyttet til vold, trusler og annen utagerende elevatferd.

- Kommentaar til **anbefaling 14: Etablerer systemer der man på kommunenivå ser etter utviklingstrekk og mønster i avvikene som blir meldt for å få informasjon om hvilke områder det er knyttet størst risiko til.**

Deloitte merker seg tilbakemeldingen fra kommunen, og basert på denne og ettersendt dokumentasjon av avviksstatistikk, har revisjonen gjort endringer i datagrunnlaget og vurderingen i kap. 6.6 og valgt å ta ut denne anbefalingen.

Vedlegg 3: Revisjonskriterier

Kapittel 9 A i opplæringsloven omhandler skolemiljøet til elevene. Kapittelet tar for seg både fysisk og psykososialt skolemiljø. Hele kapittel 9 A var nytt med virkning fra 1. august 2017. De fleste krav som var gjeldende før 1. august 2017 ble videreført, men i en del tilfeller med noe endret ordlyd og gjennom andre paragrafer enn tidligere.

Retten til et trygt og godt skolemiljø og nulltoleranse mot krenkelser

Av opplæringsloven § 9 A-2 går følgende overordnede krav til skolemiljøet frem: «Alle elever har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.»⁷⁰

§ 9 A-3 i opplæringsloven omhandler nulltoleranse mot krenkelser og krav om systematisk arbeid, og følgende går frem av første ledd:

Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

I Utdanningsdirektoratet sitt rundskriv *Skolemiljø Udir-3 2017* som omhandler betydningen av krav i opplæringsloven kapittel 9 A, går det frem at skolene skal ha nulltoleranse også for mindre alvorlige krenkelser enn de som er spesifikt nevnte i loven.⁷¹

Systematisk og kontinuerlig arbeid for å fremme et godt skolemiljø

Følgende går frem av § 9 A-3 i opplæringsloven:

Skolen skal arbeide kontinuerleg og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort.

Ansvaret for systematisk og kontinuerlig skolemiljøarbeid er i ny lovtekst eksplisitt lagt til rektor. Av forarbeidene til opplæringsloven går det frem at det systematiske og kontinuerlige skolemiljøarbeidet er en del av internkontrollen. Videre går følgende frem:

Ein føresetnad for å lykkast er at skolen sjølv har sett seg konkrete mål ut frå dei generelle krava i lovverket, og at planar og tiltak er tilpassa til dei lokale utfordringane. Ein dynamisk internkontroll føreset dessutan at arbeidet blir løpande vurdert og jamleg revidert. Ein må unngå at internkontroll blir noko statisk, «ein perm i hylla».⁷²

Egenvurderingsverktøyet Reflex er tilgjengelig via nettsiden til Utdanningsdirektoratet. Det kan benyttes av skoleeiere og skoleledere for å vurdere egen praksis. Om evaluering av det forebyggende skolemiljøarbeidet går det blant annet frem at informasjon skolen har om hvordan arbeidet fungerer, må benyttes til å vurdere i hvilken grad det forebyggende arbeidet fremmer et trygt og godt skolemiljø. Det går videre frem at det alltid må foreligge informasjon fra både ansatte, elever og foreldre. Videre går det frem av Reflex at ved manglende oppfyllelse av krav i regelverket, eller ved svakheter som medfører risiko for manglende oppfyllelse, må det gjøres endringer i måten skolen arbeider på.⁷³

Digitale krenkelser

Forarbeidene til nytt kapittel 9 A bekrefter at hvordan eleven opplever å ha det mens han eller hun er på skolen, SFO eller leksehjelptilbud, er avgjørende for vurderingen av om skolemiljøet er trygt og godt.⁶ Videre blir det fremhevet at det at årsaken til elevens mistrivsel skyldes forhold utenom skoletiden, ikke avgrenser skolens aktivitetsplikt så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet blir negativt påvirket av det.

⁷⁰ Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61* (opplæringslova).

⁷¹ Utdanningsdirektoratet: *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019.

⁷² Ot.prp.nr.72 (2001-2002) *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. 03.05.2002.

⁷³ Utdanningsdirektoratet. Reflex. *Skolemiljø: Skolens plikt til å arbeide forebyggende og informere og involvere elever og foreldre (for skoleledelsen)*

Utdanningsdirektoratet understreker at skolen har et ansvar for å forholde seg til mobbing som skjer på nett og i sosiale media, selv om det skjer utenom skoletid, dersom det gjør at eleven ikke har det bra på skolen. Skolen skal videre ta tak i digitale krenkelser på samme måte som andre mobbesaker, ved å følge med, gripe inn, varsle, undersøke saken og sette inn egnede tiltak. Utdanningsdirektoratet tipser skolene blant annet om å lære elevene digital dømmekraft, og ha oppdaterte planer med etiske spilleregler, nettvettsregler og forebygging mot digital mobbing.⁷⁴

Bruk av mobiltelefon

Skoleeier kan regulere mobilbruken i ordensreglementene sine, og også fastsette hvilke tiltak skolen skal kunne bruke mot elever som bryter reglene. Ifølge opplæringsloven § 9 A-10 tredje ledd kan skolen bare benytte tiltak som er fastsatte i ordensreglementet. Skolen kan for eksempel inndra mobiltelefonen dersom den forstyrrer undervisningen, men skolen kan ikke beholde mobiltelefonen ut over skoletiden.^{75, 76}

Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er en årlig undersøkelse som det er obligatorisk for skolene å gjennomføre på 7. og 10. trinn.⁷⁷ Av informasjon fra Utdanningsdirektoratet går det frem at skolene selv velger om de vil gjennomføre undersøkelsen på flere trinn. Utdanningsdirektoratet har gitt en del anbefalinger knyttet til både gjennomføring og oppfølging av Elevundersøkelsen. Gjennomføring av eventuelle andre trivselsundersøkelser er ikke pålagt fra nasjonalt hold, men blant annet Læringsmiljøseneteret⁷⁸ anbefaler å benytte trivselsundersøkelser for å gjøre jevnlig kartlegginger av læringsmiljø og trivsel.⁷⁹

Brukermedvirkning og krav til elevdeltakelse

I § 9 A-8 i opplæringsloven går blant annet krav til elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet frem:

Elevane skal få ta del i planlegginga og gjennomføringa av arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø.

Elevrådet kan oppnemne representantar til å vareta elevane sine interesser overfor skolen og styresmaktene i skolemiljø saker. Dersom det finst eit arbeidsmiljøutval eller liknande organ ved skolen, kan elevane møte med opp til to representantar når utvalet behandlar saker som gjeld skolemiljøet. Representantane skal bli kalla inn til møta med talerett og rett til å få meininga si protokollert. Dei skal ikkje vere til stades når utvalet behandlar saker som inneheld opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt.

Representantane skal få den informasjonen dei treng, men ikkje opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt. I den mon det trengst, har dei rett til opplæring for å skjønne oppgåvene og fritak frå undervisninga.

Kapittel 11 i opplæringsloven omhandler brukermedvirkning i skolen. Her blir det blant annet stilt krav om skolemiljøutvalg ved alle grunnskoler (§ 11-1 A), og det blir gitt nærmere føringer for sammensetningen av utvalget og hvilken rolle det skal ha. Blant annet går det frem at skolemiljøutvalget skal være satt sammen slik at representantene for elevene og foreldrene til sammen er i flertall.

I egenvurderingsverktøyet Reflex blir det vist til at rektor må sørge for at skolen har en fremgangsmåte som sikrer at elevene blir involvert i arbeidet med å planlegge og gjennomføre arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Det går videre frem at elevene i alle klassene må involveres i større eller mindre grad. Som det går frem over, må informasjon både fra elever og foreldre være en del av informasjonsgrunnlaget ved evaluering av det forebyggende skolemiljøarbeidet.

Informasjonsplikt til elever og foreldre

Opplæringsloven § 9 A-9 omhandler informasjonsplikt og rett til å uttale seg. Første ledd stiller krav om at skolene skal informere elever og foreldre om rettighetene etter kapittel 9 A:

⁷⁴ Utdanningsdirektoratet. *Hva skal skolen gjøre med digital mobbing?* Sist endret 27.06.2017.

⁷⁵ Utdanningsdirektoratet. *Mobilbruk og ordensreglement*. Tolkningssuttalelse 12.12.2014.

⁷⁶ Utdanningsdirektoratet. *Ordensreglement Udir-8-2014*. Sist endra 31.07.2017

⁷⁷ Utdanningsdirektoratet. *Elevundersøkelsen*. Sist endret: 05.06.2018

⁷⁸ *Nasjonalt senter for læringsmiljø og adferdsforskning (Læringsmiljøseneteret)* er tilknyttet Fakultet for utdanningsvitenskap og humaniora ved Universitetet i Stavanger.

⁷⁹ Læringsmiljøseneteret. *Hvordan kan lærere jobbe med å avdekke mobbing?* Publisert 02.06.2017

Skolen skal informere elevane og foreldra om rettane i dette kapitlet. Skolane skal òg informere om aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 og om høvet til å melde saka til Fylkesmannen etter § 9 A-6.

Opplæringsloven § 9 A-9 tredje ledd omtaler informasjon som skal gis til forskjellige utvalg:

Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet, elevrådet og foreldra skal haldast informerte om alt som er viktig for skolemiljøet, og så tidleg som mogleg takast med i arbeidet med skolemiljøtiltak. Dei har rett til innsyn i all dokumentasjon som gjeld det systematiske arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som er viktige for skolemiljøet.

Håndtering og oppfølging av tilfeller der skolemiljøet ikke er trygt og godt

Opplæringsloven § 9 A-4 omhandler aktivitetsplikten til skolene og den enkelte ansatte. Aktivitetsplikten skal bidra til å sikre ivaretagelse av elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. oppl. § 9 A-2.

Opplæringsloven § 9 A-4 første til fjerde ledd definerer aktivitetsplikten:

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

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

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

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

Plikten til å sette inn tiltak utløses når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt eller når en undersøkelse skolen har utført viser at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal iverksettes tiltak i en sak, jf. oppl. § 9 A-4 sjette ledd første punktum. I forarbeidene til nytt kapittel 9 A og i *Skolemiljø Udir-3-2017* vises det til at det skal være lav terskel for hva som skaper mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Elevers rett til å bli hørt

Opplæringsloven lovfester gjennom § 9 A-4 femte ledd elevers rett til å bli hørt og elevers beste som grunnleggende hensyn i skolen sine vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten:

Skolen skal sørgje for at involverte elevar blir høyrd. Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid.

I *Skolemiljø Udir-3-2017* blir det vist til at disse rettighetene også er forankret i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 og 12.8

Ifølge forarbeidene skal skolen utføre aktivitetene for å oppfylle aktivitetsplikten i samråd med elevene som blir påvirket av disse. Skolen skal sørge for at *alle* involverte elever blir hørt, og forarbeidene understreker at dette omfatter både elever som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, og andre elever som er direkte påvirket av eller involvert i saken. Forarbeidene presiserer at en elev som krenker, eller er mistenkt for å krenke andre elever, skal ha samme rett til å bli hørt i saken som den eleven som kjenner seg krenket.

Krav til dokumentasjon

Opplæringsloven stiller også minstekrav til innholdet i den skriftlige planen (§ 9 A-4 sjette ledd) og skolens dokumentasjonsplikt (§ 9 A-4 syvende ledd):

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

a) kva problem tiltaka skal løyse

b) kva tiltak skolen har planlagt

- c) når tiltaka skal gjennomførast
- d) kven som er ansvarleg for gjennomføringa av tiltaka
- e) når tiltaka skal evaluerast.

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

Plikten til å sette i verk tiltak og lage en skriftlig plan (aktivitetsplan) i en enkeltsak blir utløst når skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, enten gjennom undersøkelser på eget initiativ eller etter at en elev selv sier ifra.⁸⁰ Det blir presisert i forarbeidene til kap. 9 A, at bokstav a) til e) bare er minimumskrav.⁸¹

Dokumentasjonskravene til skolen er ifølge Utdanningsdirektoratet sitt rundskriv *Udir-3 2017* todelt; i tilfeller der det må settes inn tiltak i enkeltsaker skal det utarbeides en skriftlig aktivitetsplan. I tillegg er det krav om at skolen må dokumentere mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Denne dokumentasjonsplikten retter seg mot alle delpliktene i aktivitetsplikten, og retter seg mot det arbeidet skolen faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, og ikke rutiner eller planer for hvordan skolen skal sørge for et trygt og godt skolemiljø.

Skjerpet aktivitetsplikt når en som arbeider ved skolen krenker en elev

Opplæringsloven § 9 A-5 pålegger ansatte en skjerpet aktivitetsplikt i tilfeller der en som arbeider ved skolen krenker en elev:

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

I forarbeidene går det frem at de fem delpliktene som gjelder for § 9 A-4, også gjelder for § 9 A-5.

Skoleeiers forsvarlige system

Ansaret til skoleeier for å følge opp skolene og sikre at krav i regelverket blir oppfylt, går frem av opplæringsloven § 13-10:

Kommunen (...) har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå desse vurderingane (...).

Under egenvurderingsverktøyet Reflex på Utdanningsdirektoratets hjemmeside, går det frem at «For at et system skal være forsvarlig, må det være egnet til å avdekke forhold som er i strid med opplæringsloven og sikre at det blir satt i gang nødvendige og egnede tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten.»⁸²

Videre går det frem av Reflex-verktøyet at skoleeier må innhente og bruke tilstrekkelig og oppdatert informasjon om skolenes praksis, vurdere om praksisen er i samsvar med regelverket og eventuelt følge opp at skolene endrer praksis slik at de oppfyller aktivitetsplikten.

Fylkesmannens håndhevelse av aktivitetsplikten i enkeltsaker

Opplæringsloven § 9 A-6 omtaler Fylkesmannens håndhevelse av aktivitetsplikten i enkeltsaker. Det går blant annet frem at dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldrene melde saken til Fylkesmannen etter at saken er tatt opp med rektor. Fylkesmannen skal avgjøre om aktivitetsplikten etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 er oppfylt, og dersom Fylkesmannen kommer til at skolen ikke har

⁸⁰ Utdanningsdirektoratet: *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endra 10.05.2019.

⁸¹ Prop. 57 L (2016–2017): *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*.

⁸² Udir. Reflex. *Skoleeiers forsvarlige system: Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø (for skoleeier)*. 23.03.2020.

oppfylt aktivitetsplikten, kan Fylkesmannen gjennom enkeltvedtak vedta hva skolen skal gjøre for å sikre eleven sin rett til et trygt og godt skolemiljø.

Utagerende oppførsel og vold i skolen

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2018 en rekke tilsyn på skoler, som førte til at de konkluderte med at «Mange skoler og kommuner må jobbe bedre med å forebygge vold og trusler, og de har behov for mer kunnskap om hvordan dette kan gjøres.»⁸³ Arbeidstilsynet peker på utfordringer knyttet til de ansattes arbeidsmiljø, og behov for å gjennomføre risikovurderinger og iverksette systematiske forebyggende tiltak for å redusere et betydelig arbeidsmiljøproblem.

I forskrift om utførelse av arbeid, som er hjemlet i arbeidsmiljøloven, har det fra 2017 vært stilt spesifikke krav blant annet om risikokartlegging, forebyggende arbeid og kompetanse og opplæring ved arbeidsplasser der det er risiko for å bli utsatt for vold eller trusler om vold. I tillegg til å være et arbeidsmiljøproblem, vil imidlertid en situasjon der man opplever vold og trusler også utgjøre et skolemiljøproblem. Også elevenes rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A og kravene til et kontinuerlig og systematisk skolemiljøarbeid er dermed relevante. Disse lovkravene er nærmere omtalt i de foregående kapitlene i rapporten.

I desember 2018 inviterte Kunnskapsdepartementet fem kommuner og en fylkeskommune til å ta en lederrolle i arbeidet med å forebygge og håndtere utagerende oppførsel og vold i skolen. Formålet med nettverket er å få mer kunnskap om metoder og strategier som virker for å forebygge og håndtere vold og utagerende oppførsel. Som bakgrunn for initiativet blir det blant annet vist til en undersøkelse blant grunnskolelærere som er medlem i Utdanningsforbundet fra 2017, der 45 % av lærerne oppgir at de en eller flere ganger har blitt utsatt for trusler fra elever som de oppfattet som ubehagelige i løpet av de siste fem årene.⁸⁴ Etter det revisjonen er kjent med, har det per mai 2020 ikke blitt offentliggjort informasjon om hvilke erfaringer man har gjort seg når det gjelder hvilke metoder og strategier som synes å virke i arbeidet med å forebygge og håndtere utagerende oppførsel og vold i skolen. Imidlertid har blant annet Skolelederforbundet, basert på erfaringer fra skoler som lykkes godt med sitt forebyggende arbeid mot vold og trusler, kommet med tre forslag til gode forebyggende tiltak:⁸⁵

- **Bedre rustede lærere.** Skolelederforbundet mener at studentene gjennom lærerutdanningen må få mer undervisning og praksis i hvordan sosiale problemer som vold kan forebygges og håndteres.
- **Andre yrkesgrupper i skolen.** Skolelederforbundet mener at skolene trenger å få tilført annen kompetanse enn det lærere har for å bekjempe voldsproblematikk, for eksempel sosionomer, vernepleiere, miljøterapeuter og helsesykepleiere.
- **Hjelp fra andre samfunnsaktører.** Skolelederforbundet peker på at vold i skolen er en samfunnsutfordring som krever koordinert innsats fra alle støtteinstansene rundt skolen, som eksempelvis politi, barnevern og frivillig sektor.

Gripe inn mot vold

Opplæringsloven § 9 A-4, første ledd, stiller krav om at alle som arbeider på skolen skal *gripe inn* mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig. I Utdanningsdirektoratet sitt rundskriv *Skolemiljø Udir-3-2017* blir plikten til å gripe inn nærmere utdypet, og det blir understreket at plikten til å gripe inn er begrenset til inngrep som er mulig å gjennomføre: «Hva som er mulig å gjennomføre for de som arbeider på skolen, må vurderes ut fra hensynet til dem og elevene. Grensen for å gripe inn er at den ansatte ikke skal stå i fare for å skade seg selv eller krenke noen av elevene for å stanse situasjonen.»⁸⁶

Ifølge rundskriv *Skolemiljø Udir-3-2017* vil plikten til å gripe inn i mange tilfeller kunne innebære bruk av fysisk makt og tvang, for eksempel for å stanse slåsskamper. Men skolen har ikke hjemmel til bruk av fysisk makt eller tvang i opplæringsloven, og bruk av fysisk makt og tvang kan være i strid med andre bestemmelser i opplæringsloven, i barneloven og i barnekonvensjonen.

⁸³ Arbeidstilsynet. *Skolene må jobbe bedre med å forebygge vold og trusler*. Publisert 20.03.2019.

⁸⁴ Kunnskapsdepartementet. *Inviterer kommuner til å ta lederrolle mot vold i skolen*. Dato: 27.12.2018

⁸⁵ Skolelederforbundet. *Slik kan vi stoppe vold i skolen*.

⁸⁶ Utdanningsdirektoratet: *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019.

Reglene om nødrett og nødverge, i straffeloven §§ 17 og 18, kan likevel gi grunnlag for å gripe inn på en slik måte som ellers ville vært straffbar og ulovlig. Denne anledningen til å bruke makt eller tvang overfor elever er nærmere omtalt i veiledningen *Bruk av nødrett/nødverge og andre inngripende tiltak i skolen*. Her går det blant annet frem at eventuell bruk av fysisk makt må vurderes opp mot reglene i straffeloven om forbud mot blant annet kroppskrenkelse.⁸⁷

Melde og følge opp avvik

I regelverket stilles det gjennom ulike lover med forskrifter krav om system for å melde fra om og følge opp avvik, som for eksempel kan handle om episoder som omfatter vold og trusler. Som omtalt tidligere i rapporten stiller opplæringsloven kapittel 9 A en rekke krav til oppfølging av elever som ikke har det trygt og godt på skolen, noe som blant annet kan skyldes episoder som omfatter vold og trusler. Opplæringsloven § 13-10 stiller krav om et forsvarlig system for å vurdere om krav i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt.

Arbeidsmiljøloven med forskrifter stiller mer spesifikke krav om avviksrapportering og oppfølging av hendelser som omfatter bruk av vold eller trusler om vold. Av internkontrollforskriften § 5 pkt. 7 fremgår blant annet krav om å registrere og følge opp avvik,^{88, 89} og i forskrift om utførelse av arbeid § 23 A-5 fremgår krav om arbeidsgivers oppfølging av arbeidstaker som har vært utsatt for vold og trussel om vold.⁹⁰

Kommuneloven stiller generelle krav om internkontroll, gjennom § 23 andre ledd andre punktum der administrasjonssjefens ansvar for betryggende kontroll går frem:

Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.⁹¹

I forarbeidene til kommuneloven⁹² går det frem at selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av lederansvaret.⁹³ Det fins flere rammeverk og standarder for internkontroll. Revisjonen støtter seg til COSOs internkontrollrammeverk, som blant annet har målrettet og effektiv drift, og overholdelse av lover og regler som sentrale målsetninger. I COSOs internkontrollrammeverk vektlegges risikovurderinger som utgangspunkt for å vurdere hvilke risikoreduserende tiltak som eventuelt er aktuelle å sette i verk.⁹⁴ Systematisk avviksrapportering er en viktig kilde til risikovurderinger. Gjennom systematisk avviksrapportering kan organisasjonen oppdage brudd på rutiner og svakheter i rutiner. Resultatet fra ferdigbehandlede avvik kan gjerne være at organisasjonen gjør en grundigere risikovurdering for å analysere årsaker til avvik, og hvilke tiltak som kan tenkes å forebygge framtidige avvik.⁹⁵

⁸⁷ Utdanningsdirektoratet. *Bruk av nødrett/nødverge og andre inngripende tiltak i skolen*. Sist endret: 18.06.2018

⁸⁸ Arbeids- og sosialdepartementet. *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)* av 6. desember 1996 nr. 1127.

⁸⁹ Se også Arbeidstilsynet: *Avvik og avvikshandtering*.

⁹⁰ Arbeids- og sosialdepartementet. *Forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid)* av 6. desember 2011 nr. 1357.

⁹¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* av 25. september 1992 nr. 107.

⁹² Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*. Kapittel 1.5.4 og kapittel 11.

⁹³ I ny kommunelov, gjeldende fra 01.01.2020, er det tatt inn egne krav til internkontroll for å styrke og tydeliggjøre kravene til internkontroll. Selv om ny kommunelov i all hovedsak gjelder med virkning fra 1. januar 2020, vil delen som omfatter internkontroll først tre i kraft etter at det har blitt gjennomført en helhetlig gjennomgang av alle kravene til internkontroll som gjelder for kommunene. De grunnleggende prinsippene for internkontroll er de samme i gammel og ny versjon av loven.

⁹⁴ Se for eksempel COSO-rapport 1992 *Intern kontroll – et integrert rammeverk*.

⁹⁵ Se for eksempel Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2013): *Veileder i internkontroll* og Kommunesektorens organisasjon (KS) (2012/13). *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?*

Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

Arbeids- og sosialdepartementet. *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)* av 6. desember 1996 nr. 1127.

Arbeids- og sosialdepartementet. *Forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid)* av 6. desember 2011 nr. 1357.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* av 25. september 1992 nr. 107.

Kunnskapsdepartementet. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven)* av 17. juli 1998 nr. 61.

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

Ot.prp.nr.72 (2001-2002) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.* 03.05.2002.

Utdanningsdirektoratet. *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019.

Utdanningsdirektoratet. *Mobbing og mistrivsel – hva skal skolen gjøre?* Sist endret: 24.04.2019.

Utdanningsdirektoratet. *Bruk av nødrett/nødverge og andre inngripende tiltak i skolen*. Sist endret 18.06.2018.

Utdanningsdirektoratet. *Ordensreglement Udir-8-24*. Sist endret 31.07.2017.

Utdanningsdirektoratet. *Hva skal skolen gjøre med digital mobbing?* Sist endret 27.06.2017.

Utdanningsdirektoratet. *Mobilbruk og ordensreglement*. Tolkinguttaalelse 12.12.2014.

Utdanningsdirektoratet. *Skolemiljøutvalg. Veileder til medlemmene*. 2014.

Utdanningsdirektoratet. *Reflex. Skolemiljø: skolen plikt til å arbeide forbyggende og informere og involvere elever og foreldre (for skoleledelsen)*.

Dokumenter fra kommunen

Askøy kommune. *Ordensreglementet i Askøyskolen*. Sist oppdatert 14.04.2019.

Askøy kommune. *Plan for trygt og godt skolemiljø i Askøyskolen*. Vedtatt i utvalg for oppvekst mai 2018.

Askøy kommune. *Kvalitetsmelding skole 2019*.

Askøy kommune. *Kvalitetsmelding skole 2018*.

Askøy kommune. *Kvalitetsmelding skole 2017*.

Askøy kommune. *Tiltak ved forebyggende arbeid mot vold i skolen*. Uten dato. Revideres innen: 17.03.2017

Askøy kommune. *Temaplan skole 2015-2019*. Vedtatt i kommunestyret 18.06.2015.

Askøy kommune. *Program: Mobbefri oppvekst*.

Askøy kommune. *Partnerskap mot mobbing.*

Andre kilder

Arbeidstilsynet. *Skolene må jobbe bedre med å forebygge vold og trusler.* Publisert 20.03.2019.

Barne-, ungdoms – og familiedirektoratet. *Støtte til oppfølging- og losfunksjoner for ungdom.* Publisert 20.05.2015. Sist endret 20.05.2020.

Fylkesmannen i Vestland. *Tilsynsrapport. Bergen kommune – Fridalen skole. Tema: Skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevane har eit trygt og godt skulemiljø.* Dato: 03.12.2019

Klassetrivsel: <https://klassetrivsel.no/om-klassetrivsel/>

Kunnskapsdepartementet. *Inviterer kommuner til å ta lederrolle mot vold i skolen.* Dato: 27.12.2018

Link til livet: <https://www.linktillivet.no/>

Læringsmiljøsenteret. *Hvordan kan lærere jobbe med å avdekke mobbing?* Publisert 02.06.201

Skolelederforbundet. *Slik kan vi stoppe vold i skolen.*

Trivselslederprogrammet: <https://trivselsleder.no/>

Utdanningsdirektoratet. *Tilsynsrapport – vedtak. Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø.* Dato: 24.05.2019.

Utdanningsdirektoratet. *Grunnskolenes informasjonssystem (GSI).*

Utdanningsdirektoratet. *Elevundersøkelsen.* Sist endret 05.06.2018.

Wendelborg, Christian. NTNU Samfunnsforskning. *Mobbing og arbeidsro i skolen. Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2017/18.* Dato: 12.01.2018



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see <http://www.deloitte.no> for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2020 Deloitte AS