Vestfold og Telemark revisjon

Arbeid med skolemiljø

- generelt og under koronapandemien

Forvaltningsrevisjon | Vestfold og Telemark fylkeskommune

2021 : 3800 404

Innhold

Sammendrag **4**

1. Innledning **6**

1.1. Kontrollutvalgets bestilling 6
1.2. Problemstillinger og revisjonskriterier 6
1.3. Avgrensning 6
1.4. Metode og kvalitetssikring 7
1.5. Fylkesdirektørens uttalelse 7

2. Fakta om videregående opplæring **8**

2.1. Fylkesadministrasjonen 8
2.2. Skolene 10

3. Fakta om helse, trivsel og læring under koronapandemien **12**

3.1. Omfanget av koronapandemien 12
3.2. Rapporter om konsekvensene av koronapandemien 13
3.3. Kartlegginger om trivsel, psykisk helse og skolemiljø 13
3.4. Kartlegginger om arbeidsforhold, støtte fra lærerne og vurdering 18
3.5. Kartlegginger om karakterer, vurderingsgrunnlag og fullføringsgrad 20
3.6. Oppsummering 22

4. Forebyggende arbeid med skolemiljø – generelt **23**

4.1. Revisjonskriterier 23
4.2. Fordele ansvar og oppgaver i arbeidet med skolemiljø 25
4.3. Revisors vurdering 33
4.4. Tilrettelegge for tverrfaglig samarbeid om skolemiljø 34
4.5. Revisors vurdering 36
4.6. Kjennskap til elevenes erfaringer med skolemiljø 36
4.7. Revisors vurdering 40
4.8. Skolenes forebyggende arbeid for skolemiljø 41
4.9. Revisors vurdering 47

5. Forebyggende arbeid med skolemiljø under koronapandemien **49**

5.1. Revisjonskriterier 49
5.2. Vurdere risiko og lage beredskapsplaner 51
5.3. Revisors vurdering 54
5.4. Tilpasse arbeidet med skolemiljø til koronarestriksjonene 55

5.5. Revisors vurdering 62

6. Konklusjoner og anbefalinger 64

6.1. Konklusjoner 64

6.2. Anbefalinger 65

Litteratur og kildereferanser 66

Vedlegg 68

Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse 68

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring 73

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø for elevene i Vestfold og Telemark fylkeskommune. Vi har undersøkt det generelle arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, og sett på hvor godt dette arbeidet var tilpasset koronarestriksjonene i skoleåret 2020/2021.

Forebyggende arbeid med skolemiljø – generelt

Elevene i videregående skole har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Fylkeskommunen som skoleeier har plikt til å ivareta denne retten.

Forebyggende arbeid for skolemiljøet er en sammensatt oppgave, og vil kreve ulike tiltak på ulike nivåer.

Ifølge fylkesdirektørens delegeringsreglement, er rektorene gitt ansvar for å drive skolene i samsvar med lover og regler. Slik sett er ansvar og oppgaver for det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø tydelig og klart fordelt. I tillegg har både fylkeskommunen som skoleeier og skolene lagt til rette for det forebyggende arbeid med skolemiljøet gjennom ulike typer styrende dokumenter, tverrfaglig samarbeid, og involvering av elevene.

Samtidig vil vi påpeke at selv om rektorene er delegert myndighet til å drive skolene i samsvar med regelverket, har fylkeskommunen som skoleeier ansvar for at regelverket etterleves. For å ivareta dette ansvaret kan fylkeskommunen legge føringer for skolenes arbeid og bør følge med på hvordan det gjennomføres og etterspørre resultater. Dette gjøres vanligvis gjennom et system for styring og internkontroll. I skoleåret 2020/2021 hadde fylkeskommunen enkelte tiltak for å følge opp skolenes arbeid, men det er vanskelig å se at dette var tilstrekkelig til at skoleeier kunne forsikre seg om at de videregående skolene drev i tråd med gjeldende lovverk.

Fylkeskommunen har utarbeidet flere tiltak for styring og internkontroll som gjelder fra skoleåret 2021/2022. Vi ser dette som positivt, men mener det er for tidlig å vurdere om de har hatt ønsket effekt.

Forebyggende arbeid med skolemiljø under koronapandemien

Koronapandemien gjorde at alle elever og ansatte i videregående opplæring ble satt i en ekstraordinær situasjon i mars 2020. I begynnelsen var skolene stengt i en lengre periode, og all kontakt mellom elevene og skolene foregikk digitalt.

I skoleåret 2020/2021 vekslet skolene mellom å være på gult og rødt smittevernnivå etter trafikklysmodellen.[1] Skolene vekslet også mellom fysisk undervisning på skolen og digital

[1] Smitteverntiltak etter trafikklysmodellen er nærmere forklart i pkt. 5.4.1.

undervisning hjemme for enkeltelever, deler av klasser, hele klasser, hele trinn eller for hele skoler. Fra mai 2021 ble skolene satt på grønt nivå etter trafikklysmodellen. Dette varte fram til desember 2021 da alle videregående skolene ble satt på rødt smittevernnivå.

Ifølge Utdanningsdirektoratet ligger det en klar forventning i opplæringsloven om at det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø ikke skal være statisk, med må tilpasses situasjonen og de lokale forholdene. Skoleeier må sikre et godt opplæringstilbud og progresjon i elevenes læring uavhengig av smitteverntiltak. Fylkeskommunens og skolenes ansvar for å ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, er ekstra viktig i ekstraordinære situasjoner som koronapandemien.

Vi undersøkte om det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø var tilpasset restriksjonene som elevene og ansatte ble pålagt som følge av smitteverntiltakene i skoleåret 2020/2021. Vi fant at skolene hadde utarbeidet flere tiltak for å tilpasse arbeid for skolemiljø til koronarestriksjonene. Likevel opplevde om lag hver femte elev at koronapandemien påvirket skolehverdagen negativt. I tillegg mente bare halvparten av pedagogisk personale at tiltakene var tilstrekkelig tilpasset koronarestriksjonene. Like mange mente at skolens tiltak for å bygge trygge og gode relasjoner, og følge opp elever med bekymringsfullt fravær eller med karakteren 1 eller som manglet vurderingsgrunnlag (IV), ble gjennomført med samme kvalitet i 2020/2021 som tidligere skoleår.

Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen å:

- arbeide videre med tiltak for styring og internkontroll med de videregående skolenes virksomhet
- sørge for at skolene lager beredskapsplaner som er i tråd med Utdanningsdirektoratets føringer

Dersom koronapandemien blir langvarig, anbefaler vi fylkeskommunen å:

- sikre at alle skoler vurderer risiko for etterlevelse av lovpålagte plikter under koronapandemien
- sikre at skolene i større grad tilpasser det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø til koronarestriksjonene

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Vestfold og Telemark fylkeskommune i sak 29/21 og 42/21 .[2]

1.2. Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. **I hvilken grad siker fylkeskommunen at de videregående skolene jobber forebyggende med skolemiljøet?**

2. **I hvilken grad sikret fylkeskommunen og de undersøkte skolene at det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø var tilpasset utfordringer knyttet til koronapandemien i skoleåret 2020/2021?**

Revisjonskriteriene[3] i denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak utledet fra opplæringsloven og kommuneloven. Kriteriene er nærmere omtalt i kapittel 3 og 4 i rapporten.

1.3. Avgrensning

Revisjonen av det generelle arbeidet med skolemiljø gjelder perioden fra januar 2020 til desember 2021. Revisjonen av arbeidet med skolemiljø under koronapandemien avgrenses til skoleåret 2020/2021.

Revisjonen gjelder offentlige videregående skoler som tilbyr utdanningsprogram som gjennomføres i et ordinært forløp. Det vil si 3-årig studieforberedende utdanningsprogrammer og yrkesfaglige utdanningsprogrammer der hovedmodellen er 2 år på skole etterfulgt av to års læretid i bedrift.

Opplæringsloven krever at fylkeskommunen både har forebyggende tiltak for et trygt og godt skolemiljø, og iverksetter tiltak dersom en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Vi vil revidere *hvilke forebyggende tiltak* fylkeskommunen har for å ivareta lovkravene.

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

---

[2] Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.
[3] Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

Vi har ikke undersøkt særskilt om og ev. hvordan sammenslåingen av de to tidligere fylkeskommunene kan ha påvirket arbeidet med skolemiljø under koronapandemien.

Vi har ikke undersøkt hvordan samarbeidet mellom skole og hjem har fungert.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig. Vi har:

- intervjuet direktør i Sektor opplæring og folkehelse,
- intervjuet alle seksjonslederne i Sektor opplæring og folkehelse,
- intervjuet en rådgiver i Seksjon pedagogisk støtte og opplæring (PSU),
- intervjuet og innhentet informasjon fra rektorer og administrative ledere fra seks videregående skoler,
- sendt en spørreundersøkelse til nesten alle ansatte ved seks valgte skoler,
- gjennomgått en rekke dokumenter som gjelder alle skoler i fylkeskommunen,
- gjennomgått en rekke dokumenter som gjelder de valgte seks skolene, og
- innhentet informasjon fra ulike nettsider, relevant faglitteratur, inkludert resultater fra Elevundersøkelsen og Ungdata.

Alle intervjuene er gjennomført på e-post.

Forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med krav i standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Fylkesdirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i møter med administrasjonen i fylkeskommunen og med de seks videregående skolene som bidro med informasjon om sin virksomhet. Rapporten er sendt til uttalelse 20. januar 2022, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14.

I uttalelsen fra fylkesdirektøren står det at pkt. 1.4. inneholder feil når det gjelder hvem vi har intervjuet i Sektor opplæring og folkehelse. Det som står i rapporten, er korrekt og alle intervjuene vi har gjennomført er dokumentert i samsvar med god revisjonsskikk.

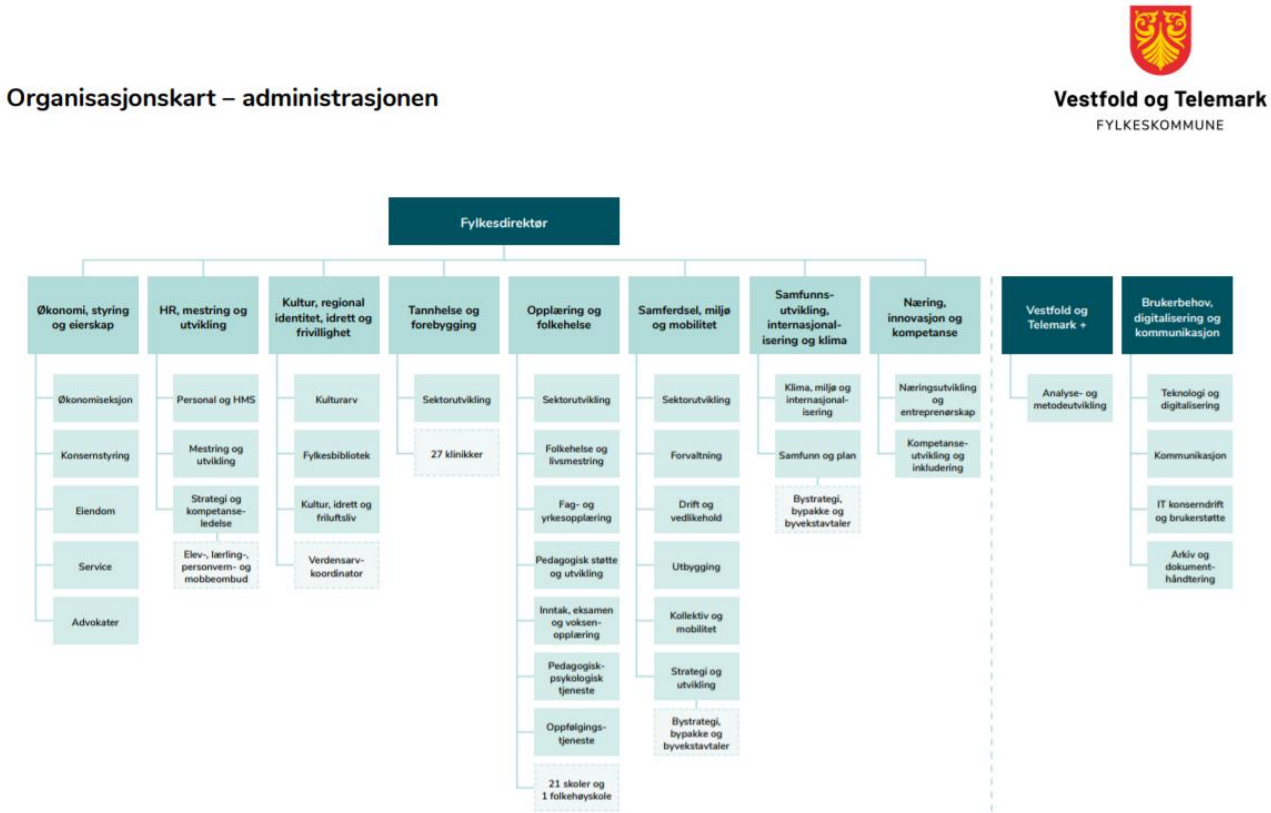
I høringssvaret fra fylkesdirektøren står det at revisjonen kanskje skaper et inntrykk av det er kausale sammenhenger mellom skolemiljø, læringsmiljø og læringsresultater. Det er vanligvis en omfattende metodisk prosess å etablere kausale sammenhenger. Siden vi ikke har brukt den type metoder, har vi heller ikke pekt på den type sammenhenger i våre vurderinger eller konklusjoner.

2. Fakta om videregående opplæring

Tidligere Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune ble slått sammen til Vestfold og Telemark fylkeskommune 1. januar 2020.

2.1. Fylkesadministrasjonen

Fylkesadministrasjonen i Vestfold og Telemark fylkeskommune er organisert slik:



Organisasjonskartet er sist oppdatert 9. august 2021.

Fylkesadministrasjonen ledes av fylkesdirektøren og består av åtte sektorer. Hver sektor ledes av en direktør. Fylkesadministrasjonen har i tillegg to utviklingsenheter kalt Vestfold og Telemark+ og Brukerbehov, digitalisering og kommunikasjon.

Sektor opplæring og folkehelse består av syv seksjoner. Hver av dem ledes av en seksjonsleder.

Seksjon sektorutvikling
Seksjonen har blant annet ansvar for å koordinere kontakt mellom stab og støttefunksjoner i fylkeskommunen og andre fagseksjoner i Sektor opplæring og folkehelse, og mellom Sektor opplæring og folkehelse og de videregående skolene. Seksjonen har også ansvar for å håndtere beredskapsarbeidet for sektoren, inkludert koordinering av koronapandemien.

Seksjon folkehelse og livsmestring
Seksjonen skal ivareta fylkeskommunens forpliktelser etter folkehelseloven. Det innebærer å samordne den regionale folkehelseinnsatsen, holde oversikt over helsetilstanden og understøtte kommunenes folkehelsearbeid. Seksjonen skal også fremme folkehelse innenfor fylkeskommunens ansvarsområde med vekt på videregående opplæring.

Seksjon fag- og yrkesopplæring
Seksjonen har ansvar for opplæringen som skjer i bedrift. De fleste yrkesfagelevene går to år på skole før de skal over til to år i bedrift. Ansvaret innebærer oppfølging av lærlingene og lærekandidatene, for kontrakter og tilskudd, og for administrasjon av prøvenemnder. Seksjonen har også ansvar for yrkesfaglig vg3-løp.

Seksjon inntak, eksamen og voksenopplæring
Seksjonen har ansvar for inntak, eksamen og voksenopplæring. De har også ansvar for å planlegge skoletilbudet i fylkeskommunen, for nettundervisning og for opplæring i kriminalomsorgen.

Seksjon pedagogisk støtte og opplæring (PSU)
Seksjonen yter faglig støtte til skolene slik at de kan gjennomføre sitt oppdrag og drive utviklingsarbeid. Seksjonen bidrar blant annet med kunnskap, lovforståelse og utarbeidelse av rutiner. Seksjonen har også ansvar for sosialmedisinske institusjoner.

Seksjon pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)
Seksjonen har et todelt oppdrag. Den skal jobbe på systemnivå og hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, og den skal jobbe på individnivå ved å lage sakkyndige vurderinger. Seksjonen skal også vurdere om elever har utbytte av ordinær undervisning, om elever har rett til spesialundervisning, og bistå skolene med å legge forholdene til rette for elever med særlig behov.

Seksjonen er delt i to team. Det er team Nord i Tønsberg og team Sør i Skien. Teamene ledes av hver sin teamleder og betjener hvert sitt geografiske område. Hver PP-rådgiver jobber både i ulike fagteam på tvers av team Nord og Sør, og som kontaktperson for hver sine skoler.

Fylkeskommunen har samarbeidsavtaler med Midt-Telemark PPT og Vest-Telemark PPT. Avtalene gjelder elevene ved Bø vgs, Notodden vgs, Rjukan vgs, Nome vgs og Vest-Telemark vgs.[4]

[4] Fylkestinget har vedtatt å tre ut av avtalene med Midt-Telemark PPT og Vest-Telemark PPT IKS, jf sak 163/21 og 164/21. Oppsigelsene innebærer at den fylkeskommunale PP-tjenesten overtar ansvaret for elevene ved Bø vgs, Notodden vgs, Rjukan vgs, Nome vgs og Vest-Telemark vgs.

Seksjon oppfølgingstjeneste (OT)
Målgruppen til OT er ungdom mellom 15 og 21 år som står uten opplæringsplass eller arbeid. OT

arbeider også med elever og lærlinger som står i fare for å avbryte opplæringen. Målet er at ungdom som har sluttet går tilbake til opplæring, eller at de beholder lærling- eller elevplassen sin.

OT har et særlig ansvar for å koordinere det tverrfaglige samarbeidet mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppen. I tillegg bidrar OT i skolenes arbeid med å begrense og forhindre frafall.

OT har avdelinger i Horten, Tønsberg, Sandefjord, Larvik og Grenland. Avdelingene ledes av fagkoordinatorer. Både ledere og OT-rådgiverne har oppmøtested i sitt geografiske område og har ansvar for ungdom i målgruppen i hver sine kommuner. Ungdom i målgruppen i øvrige kommuner i Telemark har egne OT-rådgivere.

Talenthuset i Skien kommune drives i samarbeid mellom kommunen, Vestfold og Telemark fylkeskommune og NAV. Kompetansesenteret er en del av Talenthuset, og drives av fylkeskommunen ved Oppfølgingstjenesten. Målsetningen for Talenthuset er samarbeid mellom flere parter for å bidra til at ungdom, innvandrere og arbeidssøkere med lite utdanning blir bedre kvalifisert for arbeidslivet og kommer raskere i jobb.

2.2. Skolene

Fylkeskommunen har 21 videregående skoler og en folkehøgskole.18 av skolene tilbyr studieprogrammer beregnet for normert studieprogresjon. I tillegg finnes det utdanningstilbud på videregående nivå for voksne eller som tilpasses den enkelte elev. Eksempler på det siste er Fagskolen i Vestfold og Telemark, Kompetansebyggeren og skolen for sosiale og medisinske institusjoner (SMI-skolen).

Ifølge Utdanningsdirektoratet var det litt over 1900 lærere og litt over 15 000 elever i videregående opplæring i Vestfold og Telemark fylkeskommune i skoleåret 2020/2021. De aller fleste elevene gikk på videregående skoler drevet av fylkeskommunen, mens en mindre gruppe elever gikk på private skoler.

De aller fleste videregående skolene som drives av fylkeskommunen tilbyr både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Ifølge Utdanningsdirektoratet deltok om lag 9200 elever i studieforberedende utdanningsprogram i Vestfold og Telemark, mens nesten 5800 tok yrkesfaglig studieprogram i skoleåret 2020/2021.

Mange av skolene ligger i byene, enkelte ligger i bygdesentra og noen få ligger på landsbygda.

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at antall elever per skole varierer stort. I skoleåret 2020/2021 hadde 8 skoler færre enn 500 elever, 7 hadde mellom 500 og 1000 elever, og 3 hadde mer enn

1000 elever. Ytterpunktene var Rjukan videregående skole med 208 elever og Sandefjord videregående skole med 1993 elever.

Skolene som er undersøkt nærmere

For å vite mer om arbeidet med skolemiljø på skolene har vi i samråd med fylkesadministrasjonen, valgt seks videregående skoler som vi har sett nærmere på. Skolene er valgt for å gi å gi et tverrsnitt når det gjelder antall elever og beliggenhet.

De valgte skolene tilbyr både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsløp. Elevtallene nedenfor gjelder skoleåret 2020/2021. Antall innbyggere i kommunene viser status per 2. kvartal 2021. Nedenfor har vi rangert skolene etter antall elever.

- **Vest-Telemark vgs.** Skolen har 234 elever fordelt på to avdelinger. En avdeling ligger i Dalen i Tokke kommune. Kommunen har om lag 2 200 innbyggere. Den andre avdelingen ligger i bygdesenteret i Seljord kommune. Kommunen har litt over 2800 innbyggere.[5]
- **Sande videregående vgs**. Skolen har 409 elever og ligger i Sande sentrum i Holmestrand kommune. Holmestrand kommune har om lag 22 300 innbyggere.
- **Notodden videregående vgs.** Skolen har 462 elever og ligger i Notodden sentrum. Notodden kommune har nesten 13 000 innbyggere.
- **Hjalmar Johansen vgs.** Skolen har 597 elever og ligger i Skien sentrum. Skien kommune har over 55 000 innbyggere.
- **Horten vgs.** Skolen har 1096 elever og ligger i Horten sentrum. Horten kommune har nesten 28 000 innbyggere.
- **Thor Heyerdahl vgs.** Skolen har 1513 elever og ligger i Larvik sentrum. Larvik kommune har over 47 000 innbyggere.

[5] De senere årene har fylkestinget vedtatt å legge ned undervisningstilbudet på Vest-Telemark vgs, avdeling Seljord, jf. sakene 178/20 og 198/21. I samråd med ledelsen på Vest-Telemark vgs har vi kun samlet inn informasjon om avdelingen i Tokke kommune til denne forvaltningsrevisjonen.

3. Fakta om helse, trivsel og læring under koronapandemien

Kontrollutvalget vedtok forvaltningsrevisjon om skolemiljø, læringsutbytte og psykisk helse under koronapandemien i møte 17. juni 2021, sak 29/21. I kontrollutvalgets møte 21. oktober 2021, viste revisjonen til at denne forvaltningsrevisjonen vil bli svært omfattende. Revisjonen foreslo derfor at arbeidet rettes mot det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, og at læringsutbytte og elevenes psykiske helse omtales i mindre grad. Kontrollutvalget sluttet seg til dette forslaget, jf. sak 42/21.

For å svare opp noen av kontrollutvalgets ønsker i vedtak 29/21, har vi tatt med noe informasjon om elevenes helse, trivsel og læring under koronapandemien.

3.1. Omfanget av koronapandemien

Ifølge en rapport som Folkehelseinstituttet publiserte i oktober 2021, har barn og unge så langt i liten grad vært rammet av koronapandemien. Imidlertid endret smitteverntiltakene hverdagen deres i stor grad.

Fra koronapandemien startet i Norge våren 2020 har målet vært å begrense og forsinke smittespredning. Det ble satt i verk tiltak for god hygiene, redusert kontakt mellom personer og karantene for personer som var syke med covid-19 eller som kunne være syke med covid-19. Våren 2021 startet en omfattende vaksinering.

12. mars 2020 stengte alle barne-, ungdoms- og videregående skoler i hele Norge, og all undervisning ble flyttet til digitale plattformer. 27. april 2020 ble de videregående skolene åpnet for elever på yrkesfag vg2 og vg3 i hele Norge. 11. mai ble skolene åpnet for øvrige elever i Norge.

Gjennom skoleåret 2020/2021 skiftet mange videregående skoler i Vestfold og Telemark fylkeskommune flere ganger mellom gult eller rødt smittevernnivå etter trafikklysmodellen.[6] Mange skoler var også stengt for fysisk undervisning i perioder og all kontakt foregikk på digitale plattformer. Fra mai 2021 kunne alle skolene settes på grønt nivå etter trafikklysmodellen. Dette varte fram til desember 2021 da alle videregående skolene ble satt på rødt smittevernnivå.

[6] Smittevernnivå etter trafikklysmodellen blir nærmere omtalt i pkt. 5.4.1.

3.2. Rapporter om konsekvensene av koronapandemien

Nedenfor gjennomgås forskningsrapporter og kartlegginger som til sammen gir et bilde av elevenes helse, trivsel og læring under koronapandemien. Vi gjorde denne gjennomgangen i løpet av høsten 2021. På dette tidspunktet var det ikke mulig å vite om koronapandemien har fått eventuelle langtidsvirkninger for elevene.

Ifølge en rapport som Folkehelseinstituttet publiserte i oktober 2021, har barn og unge så langt i liten grad vært rammet av smitte og sykdom under koronapandemien. Imidlertid endret smitteverntiltakene hverdagen deres i stor grad. Folkehelseinstituttet skriver at den forskningen som foreligger tyder på at tiltakene som gjaldt for denne aldersgruppen har påvirket deres psykiske helse, trivsel og læring.[7]

I NOU 2021:6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien* står det at skolene i stor grad har opprettholdt sin samfunnsfunksjon og sørget for et digitalt undervisningstilbud tilpasset hjemmeskole under koronapandemien. Undersøkelser tyder på at mange elever har hatt relativt gode arbeidsforhold hjemme. En undersøkelse fra Oslo blant unge i alderen 13 – 19 år viste at 7 av 10 hadde en god hjemmeskolesituasjon, mens 1 av 10 hadde en ganske dårlig. Mange elever har hatt mindre læringsutbytte enn vanlig. I undersøkelsen fra Oslo svarte 4 av 10 at de lærte like mye eller mer sammenliknet med normalsituasjon, mens 6 av 10 svarte at de lærte mindre.

Utdanningsdirektoratet skriver at kunnskapen om hvordan koronapandemien har preget skolene, har økt i senere tid. Skolene omstilte seg raskt til digital undervisning, og elevene har stort sett hatt gode rammevilkår for å gjøre skolearbeid hjemme og få opplæringen digitalt. Likevel har det vært utfordrende å opprettholde god kvalitet på undervisningen og ivareta et godt sosialt miljø for elevene. Etter gjenåpningen har fravær blant elever og ansatte vært høyere enn normalt, og ennå vet en ikke om/hvilke konsekvenser mye korttidsfravær får for elevenes opplæringstilbud og læring.[8]

3.3. Kartlegginger om trivsel, psykisk helse og skolemiljø

Vi har undersøkt om noen sentrale indikatorer for elevenes trivsel, psykiske helse og opplevelse av skolemiljøet har holdt seg stabile eller har endret seg over tid. Nedenfor har vi tatt med resultater fra Ungdata og Elevundersøkelsen for elevene i Vestfold og Telemark.

3.3.1. Ungdata – Skolehverdagen

Fylkeskommunens analyseenhet Vestfold og Telemark + (VT+), har sammenstilt resultater fra Ungdataundersøkelsen for revisjonen. I et notat fra dem står det at de har slått sammen resultatene fra tidligere Ungdataundersøkelser fra Vestfold fylkeskommune og Telemark

[7] Kilde : Folkehelsen etter covid-19, Folkehelseinstituttet, publisert på nett 11.10.21: https://www.fhi.no/nettpub/folkehelserapporten-temautgave-2021/om-rapporten/om-folkehelserapportens-temautgave-2021/?term=&h=1

[8] Kilde: Utdanningsspeilet 2020, utgitt av Utdanningsdirektoratet. https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/utdanningsspeilet-2020/del-2/hvordan-har-koronapandemien-pavirket-barnehager-og-skoler/

fylkeskommune fra årene 2013/2015 og 2017/2018, og sammenliknet dem med resultatene fra Vestfold og Telemark fylkeskommune fra våren 2021. Den siste Ungdataundersøkelsen ble gjennomført under koronapandemien. Elever på Vg1 har deltatt i alle undersøkelsene. Vi benytter derfor kun tall fra dette klassetrinnet

VT+ skriver at de aller fleste elevene trives på skolen, at lærerne bryr seg om dem, og at de passer inn blant de andre elevene. Utviklingen over tid viser samtidig at det har vært en jevn svak nedgang fra 2013/2015 til 2021. Se tabellen nedenfor.

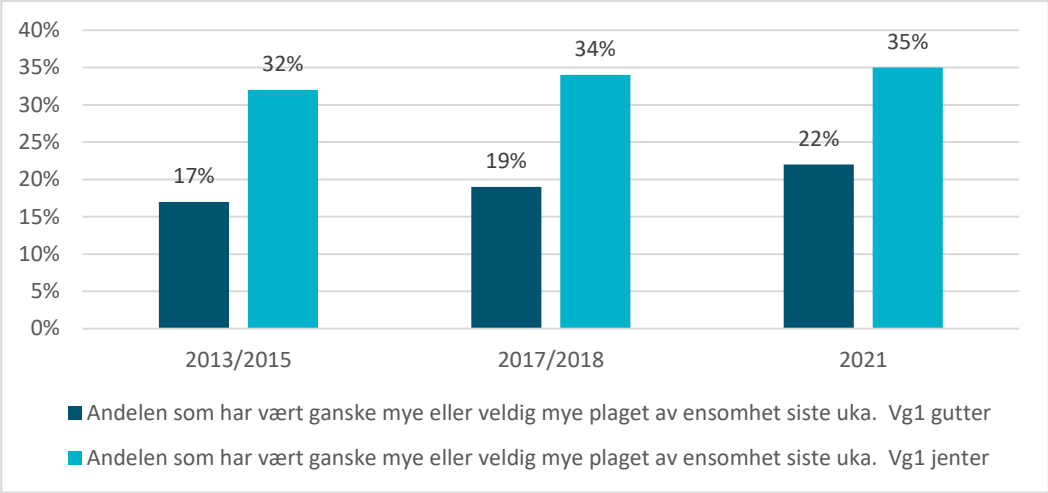
Tabellen viser også at en del elever gruer seg til å gå på skolen eller kjeder seg på skolen. Andelen elever dette gjelder har økt over tid, særlig andelen elever som kjeder seg på skolen. VT+ skriver at dette mønsteret finnes også i de nasjonale Ungdatatallene, og at de gjelder både for gutter og jenter.

	2013/2013	2017/2018	2021
	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program
	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler
	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn
	Vg1	Vg1	Vg1
	Andel som er helt eller litt enig	Andel som er helt eller litt enig	Andel som er helt eller litt enig
Jeg trives på skolen	94%	93%	90%
Lærerne bryr seg om meg	87%	86%	85%
Jeg føler jeg passer inn blant elevene på skolen	87%	86%	82%
Jeg gruer meg ofte til å gå på skolen	20%	21%	23%
Jeg kjeder meg på skolen	60%	65%	70%

3.3.2. Ungdata – ensomhet og psykisk helse

VT+ skriver at flertallet av elevene har svart at de ikke har vært særlig plaget av ensomhet den siste uka. 3 av 4 elever svarer at de enten ikke har vært plaget av ensomhet i det hele tatt, eller at de har vært lite plaget.

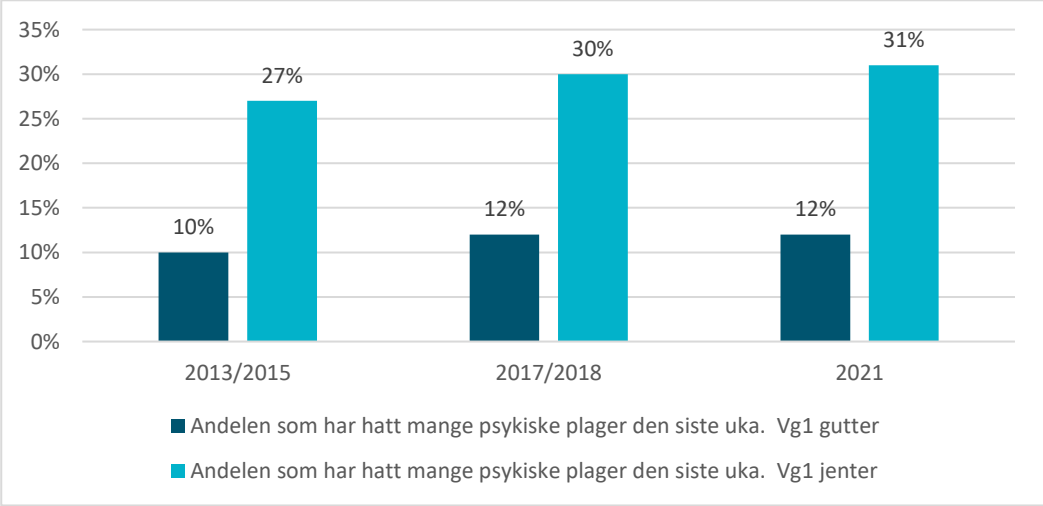
Figuren under viser andelen som har vært ganske mye eller veldig mye plaget av ensomhet. Omfanget av ensomhet er høyere blant jenter enn gutter. Over tid har andelen ensomme økt jevnt både blant gutter og jenter.



VT+ skriver at for å kartlegge andelen elever med mange psykiske plager, har en regnet ut andelen ungdommer som i snitt svarer at de har vært ganske mye eller veldig mye plaget av seks psykiske plager den siste uka:

- Følt at alt er et slit
- Hatt søvnproblemer
- Følt seg ulykkelig, trist eller deprimert
- Følt håpløshet med tanke på framtida
- Følt seg stiv eller anspent
- Bekymret seg for mye om ting

Figuren nedenfor under viser andelen jenter og gutter som har hatt mange psykiske plager. Den viser at langt flere jenter enn gutter har hatt det slik, og at andelen har økt noe over tid for både jenter og gutter.



3.3.3. Elevundersøkelsen – trygt miljø

Elevundersøkelsen skal gjennomføres hver høst. Den er obligatorisk for Vg1, men i Vestfold og Telemark fylkeskommune inviteres alle elevene til å delta i undersøkelsen.

Tabellen nedenfor viser at elevene jevnt over opplever at skolemiljøet er rimelig trygt. Den viser også at denne opplevelsen har holdt seg ganske stabil de siste fem årene.

	Høst 2017	Høst 2018	Høst 2019	Høst 2020	Høst 2021
	Alle utdanningsprogram	Alle utdanningsprogram	Alle utdanningsprogram	Alle utdanningsprogram	Alle utdanningsprogram
	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler
	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn
	Andel som svarer alle og de fleste*	Andel som svarer alle og de fleste	Andel som svarer alle og de fleste	Andel som svarer alle og de fleste	Andel som svarer alle og de fleste
Trygt miljø					
De voksne på skolen har klare forventinger om hvordan vi elever skal oppføre oss mot hverandre					
Telemark	89%	89%	89%		
Vestfold	90%	89%	88%		
Vestfold og Telemark				89%	88%
Reagerer de voksne på skolen dersom noen sier eller gjør noe ubehagelig/ekkelt mot en elev?					
Telemark	79%	78%	78%		
Vestfold	78%	78%	77%		
Vestfold og Telemark				79%	78%
Hvis det er noe som plager meg, så kan jeg snakke med noen i klassen min					
Telemark	77%	78%	79%		
Vestfold	77%	79%	78%		
Telemark og Vestfold				79%	78%
I klassen min gjør vi ikke narr av hverandre hvis noen gjør feil					
Telemark	69%	68%	70%		
Vestfold	70%	71%	71%		
Vestfold og Telemark				72%	72%

*Elevene kunne velge mellom fem svaralternativer: alle, de fleste, noen få, bare en og ingen.

3.3.4. Ungdata og elevundersøkelsen – erfaringer med koronapandemien

I Ungdataundersøkelsen i 2021 ble ungdommene bedt om å ta stilling til ulike spørsmål og påstander om psykisk helse under koronapandemien. Nedenfor tar vi med noen av de resultatene

som analyseenheten VT+ har presentert for Sektor opplæring og folkehelse/Seksjon for pedagogisk støtte og utvikling.

- 3 av 10 har følt seg mer ensomme enn før koronatiden.
- 1 av 5 har hatt færre venner å snakke med enn før koronatiden.
- 37 prosent jenter og 22 prosent gutter sier de har bekymret seg mer enn før koronatiden.
- 39 prosent jenter og 21 prosent gutter har følt seg mer ulykkelige, triste eller deprimerte enn før koronatiden.

I pkt. 5.4.3. i rapporten presenteres funn fra Elevundersøkelsen fra høsten 2021 der elevene har svart på om koronapandemien har påvirket skolehverdagen deres negativt eller positivt. Her tar vi med to hovedfunn.

- Ganske mange elever i Vestfold og Telemark fylkeskommune opplevde at koronapandemien i liten grad påvirket skolehverdagen.

- Andelen elever som opplevde at koronapandemien påvirket skolehverdagen negativt, var høyere enn andelen elever som opplevde at den påvirket positivt.

3.4. Kartlegginger om arbeidsforhold, støtte fra lærerne og vurdering

Vi ønsket å kartlegge om noen sentrale indikatorer om læring har holdt seg stabile eller har endret over tid. Nedenfor gjennomgås resultater fra Elevundersøkelsen.

3.4.1. Arbeidsforhold og læring

Elevundersøkelsen inneholder flere spørsmål og påstander om arbeidsforhold og læring. I tabellen nedenfor har vi tatt med tre påstander som gir innblikk i elevenes opplevelse av klassens syn på arbeidsforhold og læring, lærerens arbeid og egen læring.

Hovedbildet er at elevenes opplevelse av arbeidsforhold og læring har holdt seg tilnærmet stabil i de fem undersøkte årene. En endring er at påstanden *Det er god arbeidsro i timene,* har fått noe høyere skår de seinere åra, særlig for elevene i Vestfold.

	Høst 2017	Høst 2018	Høst 2019	Høst 2020	Høst 2021
	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program
	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler
	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn
	Andel som svarer helt enig og litt enig*	Andel som svarer helt enig og litt enig	Andel som svarer helt enig og litt enig	Andel som svarer helt enig og litt enig	Andel som svarer helt enig og litt enig
Arbeidsforhold og læring					
Det er god arbeidsro i timene					
Telemark	68%	69%	69%		
Vestfold	66%	66%	66%		
Vestfold og Telemark				70%	69%
Lærerne forklarer tema og oppgaver slik at jeg forstår hvordan vi jobber med dem					
Telemark	54%	55%	53%		
Vestfold	53%	54%	54%		
Vestfold og Telemark				55%	54%
Jeg synes det vi lærer på skolen er viktig					
Telemark	75%	74%	70%		
Vestfold	71%	71%	67%		
Telemark og Vestfold				70%	66%
Får du nok utfordringer?					
Telemark	86%	87%	87%		
Vestfold	88%	88%	88%		
Vestfold og Telemark				88%	88%

*Elevene kunne velge mellom fem svaralternativer: helt enig, litt enig, verken enig eller uenig, litt uenig og helt uenig.

3.4.2. Støtte fra lærerne

Tabellen nedenfor viser at mange elevene opplever at alle eller de fleste lærerne gir god støtte. Den viser også små endringer over tid.

Vi ser imidlertid at andelen elever som svarer *alle* eller *de fleste* på påstanden *Lærerne hjelper meg slik at jeg forstår det jeg skal lære,* har falt noe fra høsten 2020 til høsten 2021.

	Høst 2017	Høst 2018	Høst 2019	Høst 2020	Høst 2021
	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program
	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler
	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn
	Andel som har svart alle og de fleste*	Andel som har svart alle og de fleste	Andel som har svart alle og de fleste	Andel som har svart alle og de fleste	Andel som har svart alle og de fleste
Støtte fra lærerne					
Opplever du at lærerne har tro på at du kan gjøre det bra på skolen?					
Telemark	79%	79%	79%		
Vestfold	78%	81%	81%		
Vestfold og Telemark				82%	81%
Opplever du at lærerne behandler deg med respekt?					
Telemark	82%	83%	84%		
Vestfold	82%	85%	84%		
Vestfold og Telemark				86%	85%
Lærerne hjelper meg slik at jeg forstår det jeg skal lære					
Telemark	80%	80%	79%		
Vestfold	79%	80%	80%		
Telemark og Vestfold				80%	77%

*Elevene kunne velge mellom svaralternativene: alle, de fleste, noen få, bare en og ingen.

3.4.3. Vurdering og læring

Utdanningsdirektoratet skriver at underveisvurdering skal være en integrert del av undervisningen, og formålet er å tilpasse opplæringen, fremme lærelyst og selvfølelse, og øke den faglige kompetansen. Sluttvurdering i fag skal gi elevene informasjon om deres kompetanse.

Tabellen nedenfor viser at ganske mange elever opplever at de får vite hva det legges vekt på i vurderingene i alle eller de fleste fag. Andelen som mener dette, har økt i den undersøkte perioden.

	Høst 2017	Høst 2018	Høst 2019	Høst 2020	Høst 2021
	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program
	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler
	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn
	Andel som svarte i alle eller de fleste fag og i mange fag*	Andel som svarte i alle eller de fleste fag og i mange fag	Andel som svarte i alle eller de fleste fag og i mange fag	Andel som svarte i alle eller de fleste fag og i mange fag	Andel som svarte i alle eller de fleste fag og i mange fag
Vurdering og læring					
Forklarer læreren godt nok hva det legges vekt på når skolearbeidet ditt vurderes?					
Telemark	66%	67%	67%		
Vestfold	65%	67%	67%		
Vestfold og Telemark				69%	68%
Forteller lærerne deg hva som er bra med arbeidet du gjør?					
Telemark	59%	61%	62%		
Vestfold	61%	65%	65%		
Vestfold og Telemark				67%	66%
Snakker lærerne med deg om hva du bør gjøre for å bli bedre i fagene?					
Telemark	51%	53%	52%		
Vestfold	55%	58%	58%		
Telemark og Vestfold				58%	58%

*Elevene kunne velge mellom svaralternativene i alle eller de fleste fag, i mange fag, i noen fag, i svært få fag, ikke i noen fag.

3.5. Kartlegginger om karakterer, vurderingsgrunnlag og fullføringsgrad

Utdanningsdirektoratet publiserer statistikk over karakterer gitt til elever i videregående skole.[9] Tallene i dette avsnittet er i sin helhet hentet fra disse statistikkene.

3.5.1. Gjennomsnittlige standpunktkarakterer i fellesfagene

I videregående skole er det til sammen 12 fellesfag for yrkesfaglige studieprogram, studieforberedende utdanningsprogram og påbygging til generell studiekompetanse.

Tall for Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune for årene 2017-2018 og 2018-2019 og for Vestfold og Telemark fylkeskommune for årene 2019-2020 og 2020-21 viser at elevenes

[9] Kilde: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/

gjennomsnittlige standpunktkarakterer har holdt seg stabile eller blitt høyere for de fleste fellesfagene i denne fireårsperioden. I enkelte fag er mønsteret annerledes, men vi ser kun små endringer.[10]

3.5.2. Elever uten vurderingsgrunnlag

Elever som ikke har vurderingsgrunnlag (IV) i fag, får ikke standpunktkarakter i faget.

Tabellen nedenfor gjelder elever i tidligere Vestfold og Telemark fylkeskommuner og senere Vestfold og Telemark fylkeskommune. Den viser at andelen elever som har IV i minst ett fag og andelen som har IV i kun ett fag har økt i den undersøkte perioden. Det kan tyde på at andelen elever som har IV i kun ett fag, står for en stor del av økningen.

	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020-2021	
	Alle utdannings-program		Alle utdannings-program		Alle utdannings-program		Alle utdannings-program	
	Alle skoler		Alle skoler		Alle skoler		Alle skoler	
	Begge kjønn		Begge kjønn		Begge kjønn		Begge kjønn	
	Andel med IV i minst ett fag	Andel med IV i kun ett fag	Andel med IV i minst ett fag	Andel med IV i kun ett fag	Andel med IV i minst ett fag	Andel med IV i kun ett fag	Andel med IV i minst ett fag	Andel med IV i kun ett fag
Telemark	3,2%	1,0%	3,3%	1,3%				
Vestfold	3,3%	1,5%	3,3%	1,5%				
Vestfold og Telemark					3,7%	1,5%	4,0%	1,8%

[10] Snittkarakteren for **matematikk 2P** gikk ned fra 3,8 i 2019-2020 til 3,7 i 2020-2021.Elever i Vestfold fylkeskommune hadde i skoleåret 2017-2018 i gjennomsnitt 3,8 i **Norsk, Vg2 yrkesfaglig utdanningsprogram**, mens elever i Telemark fylkeskommune hadde 3,5. Dette endret seg til 3,7 for det sammenslåtte fylket i skoleårene 2019-2020 og 2020-2021.Snittkarakteren for **norsk sidemål, Vg3, påbygging til generell studiekompetanse, skriftlig**, gikk ned fra i 3,8 2019-2020 til 3,7 i 2020-2021. Snittkarakteren for **norsk sidemål, Vg3, påbygging til generell studiekompetanse, muntlig, gikk** ned fra 4,3 i 2019-2020 til 4,2 2020-2021. Snittet i standpunktkarakterene i **matematikk 2P-Y** og **matematikk 2P** noe ned fra skoleåret 2019/2020 til 2020/2021.

3.5.3. Elever som har sluttet

Tabellen nedenfor viser andelen elever i fylkeskommunene Telemark og Vestfold og for Vestfold og Telemark fylkeskommune. Vi ser at andelen elever som har sluttet gradvis har blitt lavere i den undersøkte fireårsperioden.

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program	Alle utdannings-program
	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler	Alle skoler
	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn	Begge kjønn
	Andel sluttet	Andel sluttet	Andel sluttet	Andel sluttet
Telemark	3,7%	3,7%		
Vestfold	4,0%	2,8%		
Vestfold og Telemark			2,9%	2,9%

3.6. Oppsummering

Indikatorene for trivsel og psykisk helse viser en jevn endring over tid, men endringene er små. Hovedbildet fra Ungdataundersøkelsen er at elevene trives noe mindre enn før, er noe mer ensomme og har noe større psykiske plager fra 2013/2015 til 2021. Indikatorene for trygt miljø i Elevundersøkelsen har holdt seg ganske stabile i de fem undersøkte årene. På direkte spørsmål om psykisk helse under koronapandemien, svarer likevel en del elever at de har vært mer ensomme og nedstemte enn før koronapandemien.

Indikatorene for arbeidsforhold og læring, støtte fra lærerne og vurdering for læring har holdt seg tilnærmet stabile i de undersøkte årene. Samtidig har de fleste standpunktkarakterene har gått opp.

Andelen elever som ikke har vurderingsgrunnlag (IV) i minst ett fag og andelen som har IV i kun ett fag, har økt i den undersøkte perioden. Samtidig har andelen elever som har sluttet på videregående skole gått ned.

Selv om en del elever rapporterte i 2021 at de har vært mer ensomme eller nedstemte enn før koronapandemien, har de aller fleste gjennomgåtte indikatorene holdt seg stabile eller endret seg i liten grad i løpet av de undersøkte årene. Det er derfor vanskelig å se om endringene i disse indikatorene kan knyttes til elevenes erfaringer med restriksjonene de var underlagt som følge av koronapandemien våren 2020 og i skoleåret 2020/2021. I januar 2022 har koronapandemien vart i over 20 måneder og det er ikke klart når den er over. Det er derfor viktig å understreke at effekten for elevenes psykiske helse og læringsutbytte ennå er åpen.

4. Forebyggende arbeid med skolemiljø – generelt

I hvilken grad sikrer fylkeskommunen at de videregående skolene jobber forebyggende med skolemiljøet?

4.1. Revisjonskriterier

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende utdanning, har rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1. Som skoleeier skal fylkeskommunen oppfylle retten til videregående opplæring for alle som bor i fylkeskommunen, jf. opplæringsloven § 13-3.

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9A-2. Skolen skal forebygge brudd på denne retten og arbeide kontinuerlig for å fremme helse, trivsel og læring hos elevene, jf. opplæringsloven § 9A-3.

Fylkeskommunen har ansvar for at kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrifter blir oppfylt, og skal stille til disposisjon de ressursene som er nødvendig for at kravene skal kunne oppfylles, jf. opplæringsloven § 13-10.

Fram til 01.01.2021 var fylkeskommunens plikt til å ha internkontroll med opplæringen i videregående skole nedfelt i opplæringsloven § 13-10:

> *Fylkeskommunen (…) skal har eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Fylkeskommunen (…) skal har eit forsvarleg system for å følje opp resultata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4.*

I tillegg stilte tidligere kommunelov § 23 et generelt krav om at administrasjonssjefen (fylkesrådmannen) skulle sørge for at administrasjonen ble drevet i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instrukser, og at den var gjenstand for betryggede kontroll.

Den nye kommuneloven har et eget kapittel om internkontroll, og bestemmelsene her viderefører og konkretiserer kravet om internkontroll. Kapittelet trådte i kraft 1. januar 2021, og førte til at internkontrollreglene i flere særlover, blant annet opplæringsloven, ble fjernet for å unngå dobbeltregulering.

Ifølge den nye kommuneloven skal fylkeskommunen ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Det er fylkesdirektøren som har ansvar for internkontrollen, og skal sørge for at den er systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, jf. kommuneloven § 25-1. Ansvaret omfatter blant annet å sikre at bestemmelsene i opplæringsloven om elevenes rett til et godt og trygt skolemiljø blir ivaretatt, og innebærer at ansvar og oppgaver for å ivareta lovbestemmelsene er klart og tydelig delegert og fordelt.

Fylkeskommunen skal ha et system for å vurdere opplæringens tilstand og utvikling, og skal rapportere årlig på resultater bl.a. for elevenes psykososiale skolemiljø, jf. opplæringsloven § 13-3e (tidligere § 13-10). Det følger av forskrift til opplæringsloven § 2-3 at fylkeskommunen skal gjennomføre nasjonale undersøkelser om læringsmiljø og følge dem opp, jf. forskrift til opplæringsloven. § 2-3. Fylkeskommunen er ikke forpliktet til å gjennomføre elevundersøkelser for alle klassetrinn, men kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet er viktig i arbeidet med å vurdere egne rutiner og tiltak.

Siden vi reviderer en periode som dekkes av både tidligere og gjeldende bestemmelser om internkontroll, vil revisjonskriteriene lene seg mest på tidligere lovgiving og anerkjente kilder om internkontroll. I praksis har dette liten betydning, da ny kommunelov i stor grad nedfeller allerede anerkjente internkontrollprinsipper.

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

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

I Prop. 57 L (2016-2017) står det at elevens rett til et trygt og godt skolemiljø skal tolkes vidt. Retten gjelder uavhengig av hvor skolens aktiviteter foregår. Retten gjelder også selv om årsakene til at elever ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, ligger utenfor skolen, så lenge elevens opplevelse av sin tilværelse på skolen – altså sitt skolemiljø – preges negativt av hvordan han eller hun har det. Samtidig sier Utdanningsdirektoratet at bestemmelsene i kap. 9A ikke gjelder på skoleveien eller i fritiden, jf. rundskrivet Skolemiljø Udir-3-2017.

Alle som arbeider på skolen skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4. Ifølge forarbeidene er dette en nødvendig aktivitet for at ansatte skal kunne få mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Plikten til å følge med gjelder konstant, og må ses i sammenheng med skolens plikt til å drive et systematisk arbeid for å forebygge og følge opp dersom elever ikke har det trygt og godt på skolen. jf. Prop. 57 L (2016-2017).

Vi undersøke fylkeskommunens generelle forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø, og har utledet følgende revisjonskriterier:

- **Fylkeskommunen skal ha et system for å følge opp skolenes forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø, og sikre at**
  - **oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet er klart og tydelig fordelt**
  - **det er tilrettelagt for tverrfaglig samarbeid om skolemiljø**
  - **skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet**
  - **skolene har forebyggende tiltak for å sikre et trygt, godt og inkluderende skolemiljø og at disse tiltakene evalueres jevnlig**

4.2. Fordele ansvar og oppgaver i arbeidet med skolemiljø

Revisjonskriterium:

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

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

Intranettet (kalles Innsida) i Vestfold og Telemark fylkeskommune, har en egen fane kalt *Styrende dokumenter.* Innledningsvis står det at styrende dokumenter er policyer, retningslinjer, reglementer, prosessbeskrivelser og veiledninger som beskriver hvilke føringer som gjelder for arbeidet. Det understrekes at dokumenter som ligger her alltid er godkjente, gjeldende versjoner.[11]

4.2.1. Styrende dokumenter for hele fylkeskommunen

Nedenfor gjennomgås to sentrale styringsdokumenter som er felles for hele fylkeskommunen. Fra styringsdokumentene vil vi trekke fram det som særlig gjelder Sektor opplæring og folkehelse og de videregående skolene.

Delegeringsreglement

Delegeringsreglement

Det administrative delegeringsreglementet i Vestfold og Telemark fylkeskommune kalles *Fylkesdirektørens delegeringsreglement.* Vi får opplyst at det har vært gjeldende siden mai 2020.

[11] Siden denne revisjonen strekker seg noe bakover i tid, vil vi i noen tilfeller nevne eldre versjoner av styringsdokumenter. Dette er særlig aktuelt om eldre versjoner av dokumentene ikke fantes eller var vesentlig annerledes i skoleåret 2020/2021.

Etter vedtak i fylkestinget 15. desember 2020, har administrasjonen arbeidet med å oppdatere delegeringsreglementet.[12]

I innledningen står det at delegering innebærer å tildele myndighet. Formålet er å avlaste den som formelt har myndigheten og forenkle beslutningsprosesser. Den som delegerer, beholder likevel ansvaret og myndigheten. Det står også at fylkestinget har delegert myndighet til fylkesrådmannen (nå fylkesdirektøren), og at fylkesdirektøren selv avgjør videredelegering.

Kapittel 2 i delegeringsreglementet inneholder en tabell som viser stillingstittel for ledere, beskrivelse av denne stillingen, og hvilke ansvarsområder og vedtaksmyndighet som er lagt til stillingen. Tabellen viser også ledelseshierarkiet i fylkeskommunen.

Under fylkesdirektøren finner vi tre ledernivåer. Direktører er på ledernivå 1, og har fullt resultatansvar for sitt område. Vedkommende har personalansvar for alle i linje under seg, godkjenner saker til sine hovedutvalg, og kan endre rutiner og retningslinjer for sitt område.

Direktøren for Oppvekst og folkehelse er tillagt ansvar for å utøve myndighet etter opplæringsloven, fagskoleloven og folkehelseloven.

Seksjonsledere i fylkesadministrasjonen og rektorer på de videregående skolene er på ledernivå 2. De har fullt resultatansvar for sin enhet. Deres ansvar og oppgaver er ytterligere konkretisert i 18 kulepunkter. Blant annet har de:

- ansvar for at egen virksomhet drives i samsvar med gjeldende lovverk,
- budsjettansvar og kan foreta budsjettendringer innenfor eget budsjett,
- myndighet til å fatte vedtak i enkelte ikke-prinsipielle saker, og
- ansvar for å følge opp fastsatte mål og se til at rutiner og reglementer følges.

Nedenfor er tabellen tatt inn i sin helhet:

[12] Per 1. desember 2021 er status i dette arbeidet at delegeringsreglementet vil bli oppdatert med siste vedtatte endringer fra Fylkestinget.

2.1. Myndighet knyttet til det enkelte ledernivå

Delegeringen fremgår av tabellen med supplerende tekst under.

Benevning /tittel	Beskrivelse	Ansvar	Økonomiansvar	Personalansvar	Vedtaksmyndighet / ansvar i saksbehandling
Fylkesrådmann	Leder fylkeskommunen. Fokus på strategi, politiske saker og oppfølging	Overordnet	Overordnet	Samtlige som rapporterer direkte	Totalansvar. Godkjenner saker til fylkesting og fylkesutvalg.
Direktør (ledernivå 1)	Leder fylkeskommunens arbeid på sitt område, men har også ansvar for å løse oppgaver på tvers i organisasjonen.	Fullt resultatansvar for sitt område	Fullt resultatansvar for sitt område.	For alle i linje under seg. Fylkesrådmann involveres i ansettelser i nivå 2.	Totalansvar for sitt område. Godkjenner saker til sine hovedutvalg. Kan endre rutiner og retningslinjer innen sitt område. Saker med potensielle politiske utfordringer

Benevning /tittel	Beskrivelse	Ansvar	Økonomiansvar	Personalansvar	Vedtaksmyndighet / ansvar i saksbehandling
					meldes fylkesrådmann.
Utviklingsleder (ledernivå 1)	Leder fylkeskommunens arbeid på sitt område, men har også ansvar for å løse oppgaver på tvers i organisasjonen.	Fullt resultatansvar for sitt område	Fullt resultatansvar for sitt område.	For alle i linje under seg. Fylkesrådmann involveres i ansettelser i nivå 2.	Totalansvar for sitt område. Kan endre rutiner og retningslinjer innen sitt område. Saker med potensielle politiske utfordringer meldes fylkesrådmann.
Virksomhetsleder / seksjonsleder (ledernivå 2)	Leder tjenesteutøvende del av fylkeskommunen	Fullt resultatansvar for sin enhet	Fullt resultatansvar for sin enhet	For alle i linje under seg. Ledernivå 1 skal involveres ved ansettelser på nivå 3	Totalansvar for sin virksomhet/seksjon Saksansvarlig og avgjør saker innen sitt område og innen gjeldende regler og retningslinjer.
Teamleder (ledernivå 3)	Leder sitt team i det daglige	Etter avtale med ledernivå 2 iht egen lederavtale	Etter avtale med ledernivå 2 iht egen lederavtale	For alle i linje under seg.	Etter avtale med ledernivå 2 og iht lederavtale.

Lederavtaler

Det står i delegeringsreglementet at årlige lederavtaler kommer i tillegg til de oppgavene som framgår av delegeringsreglementet og andre styrende dokumenter.

Direktør for Sektor opplæring og folkehelse opplyser at det ikke er inngått lederavtaler med rektorene ved de videregående skolene etter sammenslåingen av de to fylkeskommunene.

Budsjett- og økonomiplan 2021-2024

Budsjett- og økonomiplan 2021-2024 består av fire dokumenter. Ett av dem kalles *Beskrivelse av sektorer og utviklingsenheter,* og inneholder en beskrivelse av hvert sektorområde, ambisjoner og prioriterte oppfølgingsområder.

Innenfor Prioriterte oppfølgingsområder for Sektor opplæring og folkehelse, nevnes tre områder:

- elevenes overganger mellom grunnskole og videregående skole, og videre til studier eller arbeid,
- gjennomføring blant elever på yrkesfaglige studieprogram, og
- helsefremmende skoler.

Det understrekes at arbeidet med disse tre oppfølgingsområdene vil påvirke alle arbeidsmåter i skolen og omhandle alle deler av skolens utviklings- og forbedringsarbeid. Arbeidet må forankres i skolen og bli varig. Det pekes ut seks satsningsområder, blant annet grunnleggende ferdigheter, digital kompetanse og livsmestring.

4.2.2. Styrende dokumenter fra Sektor opplæring og folkehelse

På fylkeskommunens intranett har Sektor opplæring og folkehelse en egen fane med styrende dokumenter for sine virksomheter. Det står at foreløpig er det lagt inn styrende dokumenter som er felles for alle virksomheter/skoler, og hver virksomhets beredskapsplaner. Høsten 2021 startet arbeidet med å legge inn styrende dokumenter som gjelder den enkelte virksomhet/skole.

Overordnede styringsdokumenter

Sektor opplæring og folkehelse har høsten 2021 et overordne styringsdokument kalt *Helsefremmende opplæring. Strategiplan for videregående skole i Vestfold og Telemark fylkeskommune 2021-2025.* Strategiplanen ble vedtatt 1. juni 2021.

Strategiplanen løfter fram det helsefremmende arbeidet og har følgende strategiområder: profesjonsutvikling, livsmestring, grunnleggende faglige ferdigheter, matematikk, digital kompetanse og det fireårige yrkesfagløpet. I kapittelet om livsmestring legges det vekt på å skape trygghet, tilhørighet og inkluderende fellesskap på hele opplæringsarenaen. Det skal bidra til trivsel og legge grunnlaget for aktiv deltakelse og læring.

Strategiplanen skal være utgangspunkt når skolene skal lage konkrete virksomhetsplaner og andre plandokumenter. Innholdet i virksomhetsplanene skal være målbare når det gjelder hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres og av hvem.

Avslutningsvis står det at ansvar for å gjennomføre strategiplanen er delt mellom Sektor opplæring og folkehelse og skolene.

- **Skoleeier** skal blant annet følge opp arbeidet med strategiplanen og virksomhetsplanen i styringsdialogen[13] med skolene, utvikle felles systemer for kvalitetsarbeid i skolene, og utvikle veiledere og verktøy som støtter opp om lokalt utviklingsarbeid.

- **Skolene** har ansvar for å utvikle og iverksette egen virksomhetsplan. Den skal være en kilde til læring og utvikling og skal evalueres årlig. Elever og ansatte skal involveres i arbeidet med virksomhetsplanen.

I skoleåret 2020/2021 gjaldt planer og strategier fra før sammenslåingen av de to fylkeskommunene. En gjennomgang viser at arbeid med skolemiljø/læringsmiljø er gjennomgående temaer i alle dokumentene. Eksempelvis er satsingsområdene i en plan for skolene i Telemark[14]:

- **Tidlig innsats:** målet er at resultater i norsk, matte, engelsk og naturfag minst skal ligge på nasjonalt nivå. Her skal det arbeides med tilpasset opplæring og læringsmiljø.
- **Folkehelse:** målet er å redusere sosial ulikhet i helse. Her skal det arbeides med kosthold, fysisk aktivitet og psykisk helse.
- **Overganger:** målet er at 75 prosent av elevene skal gjennomføre videregående skole. Her skal det arbeides med å skape gode overganger i oppvekstløpet og videreutvikle tverrfaglig samarbeid mellom skolene og ulike elevtjenester/støttetjenester.

Flere av planene og strategiene inneholder også mål og tiltak. I en strategiplan for skolene i Vestfold[15], der temaet er livsmestring, er følgende tiltak nevnt:

- **Skoleeier** skal gi gode rammer for helse- og trivselsfremmende aktiviteter, og initiere utviklingsprosjekt om livsmestring i samarbeid med eksterne fagmiljøer.

- **Skoleledere (rektorer)** skal gjøre nye elever tidlig kjent med medelever og lærere og etablere et godt klassemiljø. De skal også arbeide kontinuerlig med miljøet på alle læringsarenaer for å forebygge utenforskap, mobbing og krenkelser.

- **Lærere, instruktører og andre ansatte** skal etablere positive relasjoner til elevene og lærlingene, bli tidlig kjent med elevene og lærlingene og deres behov, og samarbeide med kolleger og ledere om tiltak for å øke elevers og læringers livsmestring.

[13] Se pkt. 4.8.4. for en nærmere beskrivelse av styringsdialogen.
[14] Fullt navn: *Regional plan for oppvekst og kompetanse i Telemark 2016-2020.*
[15] Fullt navn: Strategiplan for videregående opplæring i Vestfold 2017 – 2022.

Mer konkrete styringsdokumenter

Sektor opplæring og folkehelse har laget om lag 40 mer konkrete styringsdokumenter. Vi ser nærmere på de som direkte gjelder arbeidet med skolemiljø.

Ordensregler for elever i videregående skole
Ordensreglene har status som forskrift, og innledningsvis står det at formålet er å gi tydelige rammer som fremmer god orden og atferd og et trygt og godt skolemiljø. Det står at reglementet gjelder i skoletiden og på skolens område. I tillegg gjelder det utenfor skolens område, utenfor skoletid og i digitale rom – dersom det handler om mobbing eller andre krenkelser og handlingen har en klar tilknytning til skolemiljøet.

Reglementet har et kapittel om elevenes rettigheter. Innledningsvis står det at elevene har rett til et trygt og godt læringsmiljø. Skolen skal jobbe aktivt og systematisk for å fremme et godt psykososialt miljø, der den enkelte elev skal kunne oppleve arbeidsro, trygghet og sosial tilhørighet.

Reglementet har også et kapittel om elevenes plikter. Ett av avsnittene handler om atferd. Det står blant annet at elevene skal bidra til å skape et godt skolemiljø ved å opptre hensynsfullt og høflig overfor hverandre. Det er ikke tillat å bruke grovt språk, mobbe elle krenke andre fysisk, verbalt eller digitalt, eller være voldelig eller komme med trusler.

Elevene har plikt til å være til stede under opplæringen dersom ikke annet er avtalt med skolen. Dersom en elev ikke følger ordensreglene, har skolen flere sanksjonsmuligheter.

Ordensreglene er oversatt til engelsk, arabisk, persisk, somali og tigrinja.

Rutiner for elevoppfølging
Dette er en samling med rutiner som skal bidra til å identifisere, kartlegge og følge opp læringsresultater. Rutinene gjelder særlig for elever som står i fare for å ikke fullføre fag/skoleår eller ikke bestå videregående opplæring. Første versjon av rutinene var klar i juni 2020. Gjeldende versjon ble godkjent av direktøren for Sektor opplæring og folkehelse i juni 2021. Før ferdigstillelse hadde begge versjonene vært gjennom en lengre innspills- og medbestemmelsesfase med PPT, skolene og ulike seksjoner i fylkesadministrasjonen.

Innledningsvis gis det en beskrivelse av hvem som har ansvar for at rutinene blir fulgt. Eksempelvis har **skoleeier** ansvar for et forsvarlig system for å følge opp enkeltelever og for systematisk å kartlegge, identifisere og evaluere opplæringen, mens **rektor** har ansvar for at rutinene blir fulgt på egen skole. **Kontaktlære**r har ansvar for å følge opp elevene gjennom elevsamtaler, og **alle lærere** har ansvar for å identifisere sosiale eller faglige vansker/behov. Det står også at **PPT og flere andre seksjoner i Sektor opplæring og folkehelse** har ansvar for at rutinen blir fulgt.

En av rutinene heter *Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø*. Innledningsvis vises det til kapittel 9A i opplæringsloven hvor det står at elevene har en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø

som fremmer helse, trivsel og læring. Nedenfor har vi tatt med det som står om det forebyggende og systematiske arbeidet.

6.1. Skolens systematiske arbeid

Opplæringsloven § 9 A-3

Tema	Tidspunkt	Handling	Ansvar	Paragraf
Nulltoleranse	Fortløpende	Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Alle ansatte, elever og foresatte skal kjenne til lovkravene i kap. 9A. Skolen må ha felles rutiner for: • å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det • å avdekke og håndtere problemer når de dukker opp • informasjon til ansatte om organisering av arbeidet – ansvar, og rolle • kontroll med at rutinene blir fulgt	Rektor	
Kontinuerlig og systematisk arbeid	Kontinuerlig	Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene.		
Rett til innsyn og rett til å uttale seg		Skolen skal holde SU-SMU, elevrådet og foresatte informert om alt som er viktig for skolemiljøet. De har *rett til innsyn* i all dokumentasjon som gjelder skolens systematiske arbeid for et trygt og godt skolemiljø. De har *rett til å uttale seg* og komme med forslag i alle saker som er viktige for skolemiljøet.		

Nedenfor har vi tatt inn det som står i rutinen om skolens informasjonsplikt, og elevenes og foresattes rett til å uttale seg:

6.2. Informasjonsplikt og rett til å uttale seg

Opplæringsloven § 9 A-9

Tema	Tidspunkt	Handling	Ansvar	Paragraf
Informere elever og foresatte	Fortløpende	Skolen skal informere elever og foresatte om: • rettighetene i kapittel 9A • skolens aktivitetsplikt • muligheten til å melde en sak til statsforvalteren	Rektor	
Skade elevenes helse	Snarest	Skolen skal varsel elever og foresatte så snart som mulig dersom den finner ut at noe ved skolemiljøet kan skade elevenes helse.		

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

Nedenfor tar vi med det som står om delplikten å **følge med** i Vestfold og Telemark fylkeskommunens rutine om *Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø*:

6.3. Aktivitetsplikten

Tema	Tidspunkt	Handling	Ansvar	Paragraf
Følge med	Fortløpende	Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som *fremmer* helse, trivsel og læring. Det er en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt *følge med* hvordan eleven har det på skolen, hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom.	ALLE ansatte i skolen inkludert kantine, studenter, frivillige og leksehjelp	

Rutine for fraværshåndtering

Formålet med rutinen for fraværshåndtering er å informere elevene om regelverk for fravær, motivere dem til jevn innsats, forhindre skulk, og bidra til at de mestrer livet og forbereder dem på reglene som gjelder i arbeidslivet.

Ifølge rutinen skal elevene møte opp og delta aktivt i opplæringen. Det regnes som fravær når en elev ikke er til stede i opplæringen som avtalt. I slike tilfeller har eleven selv ansvar for å oppdatere seg i fagene. Elever som kommer for sent får ikke registrert fravær, men får anmerkning.

Har en elev mer enn 10 prosent udokumentert fravær i et fag, vil eleven som hovedregel ikke ha rett til halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter ved skoleårets slutt. Eleven skal få et skriftlig varsel om han/hun står i fare for å ikke få karakter på grunn av fravær.[16]

4.3. Revisors vurdering

Ifølge fylkesdirektørens delegeringsreglement er rektorene gitt ansvar for å drive skolene i samsvar med lover og regler. Slik sett er ansvar og oppgaver for det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø tydelig og klart fordelt.

I samme reglement står det at det skal inngås årlige lederavtaler med rektorene, men det er ikke gjort. Dette er et brudd på delegeringsreglementet.

Offentlig sektor har vanligvis brede, langsiktige eller sammensatte målsetninger. For å nå slike mål kan det være behov å bruke flere styringsvirkemidler når målsetningene skal omsettes til tiltak, gjennomføring og resultater. Styringsvirkemidlene som velges kan derfor være ulike og skal gjerne fungere sammen for å nå ønskede resultater.

Når fylkesdirektøren i Vestfold og Telemark fylkeskommune har delegert et generelt og omfattende ansvar til rektorene, synes det hensiktsmessig å bruke lederavtaler som styringsvirkemiddel for tydelig å plassere ansvar hos vedkommende. Lederavtalene kan klargjøre rektorenes prioriterte oppgaver, og vise hvordan direktøren for Sektor opplæring og folkehelse skal følge opp, støtte, veilede og ev. foreta korrigeringer. Vi ser det er flere treffpunkter, møter og dialoger mellom opplæringsdirektøren og skolelederne gjennom skoleåret. Vi ser også at fra skoleåret 2021/2022 er denne kontakten mer formalisert. Fylkeskommunen bør vurdere om den formaliserte kontakten kan erstatte en årlig inngåelse av lederavtaler, eller om det bør inngås lederavtaler mellom direktøren for Sektor opplæring og folkehelse og rektorene.

Fylkesadministrasjonen i Vestfold og Telemark har utarbeidet flere styrende dokumenter. De fleste av disse klargjør at fylkesadministrasjonen først og fremst har et overordnet ansvar, og har som oppgave å legge til rette for det arbeidet som skal utføres i skolene, mens skoleledere har ansvar for å konkretisere overordnede styringsdokumenter og for å gjennomføre de mer konkrete styringsdokumentene. Dette synes å være i tråd med delegeringsreglementet.

[16] Fraværsreglene er felles for hele landet. Høsten 2020 innførte Regjeringen unntak fra disse reglene på grunn av koronapandemien. Regelendringene førte til at elevene ikke trengte dokumentasjon fra fastlege ved sykefravær. Denne endringen ble opphevet tidlig på høsten 2021 og senere innført igjen.

4.4. Tilrettelegge for tverrfaglig samarbeid om skolemiljø

Revisjonskriterium:

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

- **og sikre at det er tilrettelagt for tverrfaglig samarbeid om skolemiljø**

4.4.1. Støttetjenester i fylkesadministrasjonen

Sektor opplæring og folkehelse har flere virksomheter som bidrar i det tverrfaglige arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

- **Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)** bistår skolene med å utrede og vurdere behov for tilretteleggingstiltak for den enkelte elev med bakgrunn i læreforutsetninger, livssituasjon og fysiske og psykiske utfordringer. PPT kan også bistå med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Se pkt. 2.1. for en nærmere beskrivelse.

- **Oppfølgingstjenesten (OT)** jobber med å forebygge frafall i videregående opplæring. Målgruppen for deres arbeid er ungdom med rett til videregående opplæring som ikke er i opplæring eller arbeid. De tar kontakt med alle ungdommer i målgruppen og tilbyr veiledningssamtaler. I samarbeid med ungdommen skal det lages en plan for videre oppfølging. Se pkt. 2.1. for en nærmere beskrivelse.

- **Elev- og lærlingombud** skal bidra til at elevenes, lærlingenes og lærekandidatenes rettigheter blir ivaretatt. Arbeidet skal ha spesielt fokus på et trygt og godt miljø.

- **Mobbeombud** skal arbeide for at alle barn og elever i fylket skal ha et trygt, godt og inkluderende miljø i barnehage og skole.

4.4.2. Elevtjenester/støttetjenester på skolene

Alle skolene i Vestfold og Telemark fylkeskommune har egne elevtjenester og samarbeider med ulike støttetjenester som bidrar med tverrfaglig kompetanse.

Skolenes nettsider har opplysninger om ulike elevtjenester/støttetjenester. Her kan elevene finne informasjon om hvordan de kan komme i kontakt med eksempelvis helsesykepleiere, sosialrådgivere, miljøarbeidere/miljøterapeuter, rådgivere fra PPT, elev- og lærlingombud og mobbeombud.

Ledere og pedagogisk personell på skolene har jevnlige møter med de ulike elevtjenestene/støttetjenestene. De seks skolene som vi har valgt å se nærmere på, har ikke fullt

sammenfall når det gjelder møtenavn, deltakere og formål med møtene. Nedenfor gis noen eksempler på tverrfaglige samarbeidsmøter.

- **Klasselærerråd/klasselærermøter.** Her deltar alle lærere i en klasse. Avdelingsleder, PPT og rådgivere kan kalles inn ved behov. Formålet med møtene er blant annet å gjennomgå klassens læringsmiljø, anmerkninger og fravær for enkeltelever, og samordne undervisning, prosjekter og tverrfaglig opplegg.

- **Kontaktlærermøter.** Her deltar kontaktlærere på et trinn, en avdeling eller skole (avhengig av størrelse og organisering av skolen).

- **TPO-møte/TPO-team/Tett-på** (TPO står for tilpasset opplæring). Her kan studierektorer, avdelingsledere, kontaktlærere/faglærere, PPT, sosialrådgivere og helsesykepleiere delta. Formålet med møtene er å jobbe fram gode løsninger for tilpasset opplæring for den enkelte elev.

- **Tverrfaglige team/tverretatlig team.** På noen skoler kalles deltakere inn etter hvilke saker som meldes inn. På andre skoler er det faste medlemmer som studierektor, rådgivere, PPT helsesykepleiere eller kommunal helsetjeneste. Formålet med møtene er å vurdere hjelpebehov for enkeltelever, eller drøfte utfordringer med skolemiljø eller klassemiljø.

- **Nærmiljøgruppe/SLT-møter** (SLT står for samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak). Her deltar vanligvis rektor, avdelingsledere, helsesykepleiere, sosialrådgivere, PPT og politikontakter. Formålet er å redusere kriminalitet blant ungdom gjennom styrket samarbeid.

Som nevnt i pkt. 4.8.1. har enkelte skoler laget årshjul for det tverrfaglige samarbeidet mellom skolens ledere og pedagogiske personale og ansatte i interne elevtjenester og eksterne støttetjenester.

4.4.3. Ansattes erfaringer med tverrfaglig samarbeid

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant ledere og de fleste ansatte på de seks valgte videregående skolene.[17] Formålet var å kartlegge hvordan ansatte opplever ulike sider av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi hvilke tre støttetjenester de mente var de viktigste i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. De kunne velge mellom åtte ulike støttetjenester. Respondentene kunne også svare vet ikke eller oppgi andre bidragsytere.

[17] Se vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av spørreundersøkelsen.

De to støttetjenestene som fikk høyest skår var helsesykepleiere/skolehelsetjenesten og miljøarbeidere/miljøterapeuter. Henholdsvis 90 prosent og 80 prosent mente de var de viktigste støttetjenestene. 62 prosent mente at PPT var blant de viktigste.

Ganske få svarte at mobbeombud, elev- og lærlingombud og barnevernet var viktige støttetjenester i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

4.5. Revisors vurdering

Fylkeskommunen og skolene har flere tiltak for å sikre at det er tilrettelagt for tverrfaglig samarbeid om skolemiljø.

Fylkesadministrasjonen har organisert Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og Oppfølgingstjenesten (OT) som egne seksjoner i Sektor opplæring og folkehelse, og gitt dem ansvar for oppgaver som er sentrale for det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.[18] Funn fra spørreundersøkelsen viser deres betydning i dette arbeidet. Svært mange ledere og ansatte på skolene mener at PPT og OT, sammen med helsesykepleier/skolehelsetjenesten, er deres viktigste tverrfaglige samarbeidspartnere.

Funn fra de undersøkte skolene tyder på at elever på videregående skole i Vestfold og Telemark fylkeskommune har tilgang til informasjon om ulike elevtjenester/støttetjenester, og at skolene har etablert tverrfaglig samarbeid og møtearenaer mellom skolens ledelse og ansatte og ulike elevtjenester/støttetjenester.

4.6. Kjennskap til elevenes erfaringer med skolemiljø

Revisjonskriterium:

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

- **skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet**

Skolene kan få kjennskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet på flere måter. Enkeltelever kan høres gjennom samtaler og oppfølging, og større elevgrupper eller hele elevgruppen kan

[18] Både oppfølgingstjenesten (OT) og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er lovpålagte oppgaver, jf. opplæringsloven §§ 3-6 og 5-6.

høres gjennom demokratisk valgte organer. Skolene kan også få kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet ved å be om tilbakemelding i ulike spørreundersøkelser.

4.6.1. Involvere elevene i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø

Ifølge kommuneloven skal fylkestinget velge et ungdomsråd, jf. § 5-12. Ungdomsrådet er et medvirkningsorgan og har rett til å uttale seg i saker som gjelder ungdom.

Opplæringsloven §§ 11-5 – 11-8 inneholder bestemmelser om videregåendeelevers rett til medvirkning. Her slås det fast at hver skole skal ha skoleutvalg (SU), skolemiljøutvalg (SMU) og elevråd. Det står også hvor mange som skal delta fra ansatte, skoleledelsen, skoleeier og elevene, og hvilke saker de har rett til å uttale seg om. Eksempelvis skal skolemiljøutvalget ha representanter fra elevene, ansatte, skoleledelsen og skoleeier. Elevene skal være i flertall. Både skolemiljøutvalget og elevrådet skal arbeide for å skape et godt og trygt skolemiljø. Skolemiljøutvalget har rett til å uttale seg om alle saker som gjelder skolemiljøet.

Skoleeiers føringer

Fylkestinget i Vestfold og Telemark fylkeskommune har vedtatt et reglement for ungdomsrådet. Ifølge reglementet skal ungdomsrådet velges av fylkestinget. Det skal ha ett medlem fra lærlingerådet og ett fra Oppfølgingstjenesten (OT). Resten av medlemmene skal velges blant deltakerne på ungdomskonferansen om høsten. Ungdomsrådet er et rådgivende organ og har rett til å uttale seg om alle saker som gjelder ungdom, men skal ikke behandle saker som gjelder enkeltpersoner og har ikke delegert vedtaksmyndighet.

Ordensregler for elever som gjelder for skolene i Vestfold og Telemark fylkeskommune, inneholder en egen bestemmelse om elevenes demokratiske rettigheter. Her står at elevene har rett til å delta i skoleutvalg og skolemiljøutvalg. Elevene har også rett til å danne elevråd. Elevrådet skal ha regelmessige møter med skoleledelsen. Elevrådet, skolemiljøutvalget og eventuelt skoleutvalget skal få framlagt resultater fra blant annet Elevundersøkelsen.

Hovedutvalget for utdanning og kompetanse i Vestfold og Telemark fylkeskommune vedtok i juni 2020 at skoleeiers representanter i *skoleutvalg* og *skolemiljøutvalg* skal delta som observatører. For å følge opp dette, har Sektor for opplæring og folkehelse laget et mandat der det blant annet står at skoleeier skal være observatør i saker for skoleutvalget, og representant for fylkeskommunen i saker for skolemiljøutvalget.

Sektor opplæring og folkehelse har utarbeidet *Rutine for SU – SMU* som ble godkjent i juni 2021. Formålet er å sikre at skolene gjennomfører arbeidet i SU – SMU i tråd med lokale vedtak og oppfyller krav i lov og forskrift.

I rutinen står det at skoleutvalg (SU) også skal være skolemiljøutvalg (SMU). Det innebærer at utvalget skal ha representanter som et skolemiljøutvalg, og at sakene som tas opp gjelder både skolesaker generelt og skolemiljøsaker spesielt. Arbeidet i utvalget skal medvirke til at skolen, de ansatte og elevene tar aktivt del i arbeidet for å skape et trygt og godt skolemiljø.

Ifølge rutinen skal det gjennomføres minimum 4 møter i året. Det er laget maler for saksliste og referat. Referatene og en årsrapport skal legges fram for hovedutvalget for utdanning og kompetanse. Rutinen inneholder en beskrivelse av ansvarfordelingen mellom rektor, elevene og de ansatte. Rektor skal blant annet planlegge og gjennomføre arbeidet i SU – SMU i tråd med opplæring loven og gjeldende rutine, koordinere arbeidet i SU – SMU i elevrådet og ha kontakt med skoleeierrepresentanten.

Skolenes arbeid med å involvere elevene

Vi ba de seks valgte skolene sende oss dokumenter som viser hvordan elevene involveres i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

- Enkelte skoler opplyser at det er opprettet SU – SMU og elevråd i tråd med Rutine for SU – SMU, noen skoler har sendt denne rutinen, mens andre skoler sendte eksempler på referater fra møtene i SU – SMU.
- Enkelte skoler har laget en egen rutine for å ivareta elevenes medvirkning eller for arbeidet i elevrådet. Her beskrives valg av tillitselev og tillitselevens oppgaver, hvilke møter som skal gjennomføres, hvem som kan møte, hvor ofte, og hva som kan være aktuelle temaer. Arbeid med skolemiljø er særskilt nevnt i disse rutinene.
- En skole har opplyst at elevene var inkludert i arbeidet med å lage flere overordnede styringsdokumenter.
- Flere skoler viste til at SU – SMU var særlige aktive og hadde hyppigere møter enn vanlig i skoleåret 2020/2021 for å følge opp skolemiljøet under koronapandemien.

4.6.2. Innhente informasjon om elevenes opplevelse av skolemiljøet

Fylkesadministrasjonen gjennomfører to nasjonale spørreundersøkelser blant barn og unge som særlig kartlegger deres opplevelse av skolen (Elevundersøkelsen), og deres opplevelse av egen livssituasjon (Ungdata).

Fylkesadministrasjonen har egne ansatte som bistår skolene med å gjennomføre disse undersøkelsene. De kan også bistå med å bearbeide resultatene og presentere dem (fk: riktig?).

Fylkesadministrasjonens arbeid

Elevundersøkelsen

Utdanningsdirektoratet har ansvar for utforming av elevundersøkelsen, og fylkeskommunen må minimum gjennomføre den hver høst for elever på Vg1. Det er frivillig for elevene å delta, og det er frivillig å svare på alle spørsmål.

Elevundersøkelsen gir elevene anledning til å si sin mening om temaer som trivsel, motivasjon, foresattes interesse og involvering, støtte fra lærerne, arbeidsforhold og læring, regler på skolen, vurdering og læring, medvirkning, trygt og godt miljø osv. For hvert tema bes elevene svare på 5-15 konkrete spørsmål.

I Vestfold og Telemark fylkeskommune har Sektor opplæring og folkehelse utarbeidet en egen rutine for gjennomføring av Elevundersøkelsen. Den ble godkjent 1. oktober 2020. Det står at undersøkelsen gir viktig informasjon om læringsmiljøet på skole- og klassenivå, og skal bidra til å ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Resultater fra undersøkelsen skal også inngå i kunnskapsgrunnlaget når skoleeier skal prioritere ulike satsningsområder.

Det står at elever både på Vg1, Vg2 og Vg3 skal få tilbud om å delta i Elevundersøkelsen, og at rektor har ansvar for å planlegge, gjennomføre og følge opp undersøkelsen. I oppfølgingen forventes det at skolene, gjerne i samarbeid med skoleeier, analyserer, prioriterer, iverksetter, følge opp og evaluerer relevante tiltak.

Se kapittel 3 for resultater fra Elevundersøkelsen om elevenes helse, trivsel og læring de senere årene.

Ungdata
Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet er i samarbeid med regionale kompetansesentre inne rusfeltet, ansvarlig for Ungdataundersøkelsene. Fylkeskommunene har ansvar for den praktiske gjennomføringen i samarbeid med skolene.

Ungdataundersøkelsen gjennomføres om lag hvert fjerde år og selve gjennomføringen skjer på skolen i skoletiden. Det er frivillig å delta og frivillig å svare på spørsmål.

Ungdataundersøkelsen stiller spørsmål om vennskap, fritidsaktiviteter, mediebruk, familie, skole, helse, trivsel, mobbing og livskvalitet. Elever på videregående nivå får i tillegg spørsmål om utdanningsprogram, hva de tenker om framtiden sin, om vold og seksuell trakassering, rusmiddelbruk, seksualitet, foresattes situasjon på arbeidsmarkedet, landbakgrunn og bosituasjon osv.

Se kapittel 3 for resultater fra de tre siste Ungdataundersøkelsene som er gjennomført i Vestfold og Telemark.

Skolenes arbeid for å innhente individuelle erfaringer

I tillegg til å få kunnskap om hvordan elevene samlet sett oppfatter skolemiljøet via store spørreundersøkelser, vil det også være behov for å innhente kunnskap om individuelle erfaringer.

Rutiner for elevoppfølging inneholder flere kapitler som viser hvordan skolene kan jobbe systematisk med å innhente informasjon fra den enkelte elev. Ett av kapitelene kalles *Årshjul for ordinær opplæring*. Det står at ordinær opplæring handler om å gi tilrettelagt opplæring ut fra elevenes forutsetninger, forkunnskaper og behov, og innenfor rammene av læreplanen og vurderingsforskriftens rammer. Det står videre at skolene må ha gode systemer for å fange opp og følge opp elever, og for å samarbeide på tvers av fagområder og med elevtjenester/støttetjenester. Det sentrale er å identifisere, kartlegge og følge opp elevens læringsresultater og tilretteleggingsbehov.

Ett avsnitt i samme kapittel kalles *Fra bekymring til handling.* Her legges det vekt på at alle ansatte må varsle dersom de er bekymret for en elevs læringsutbytte, psykiske og fysiske helse, hjemmemiljø, fravær, skolemiljø, rus, radikalisering m.m.

Det står også hvordan ansatte skal følge opp elever de er bekymret for. Lærere skal blant annet jevnlig kartlegge bekymringen og drøfte den med kolleger, nærmeste leder m. fl. Faglærere skal informere elevens kontaktlærer. Det understrekes at eleven skal bli hørt. Lærere skal derfor ta opp bekymringen i samtaler med eleven og ev. foresatte.

Dersom læreren vurderer at elevenes vansker kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring, skal ikke saken meldes videre. Dersom læreren vurderer at dette ikke er mulig, skal læreren melde saken i til TPO-møte eller tilsvarende møte[19]. Her vurderes videre tiltak.

4.7. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har tiltak for å sikre at skolene har kjennskap til hvordan elevene oppfatter skolemiljøet.

Fylkesadministrasjonen har lagt til rette for å involvere elevene i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Det er laget felles rutiner for å involvere elevene i demokratiske prosesser som blant annet omfatter arbeid for et trygt og godt skolemiljø, og for å identifisere, kartlegge og følge opp enkeltelever en er bekymret for.

Fylkesadministrasjonen har også lagt til rette for å innhente kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet ved å bistå i gjennomføringen av to nasjonale undersøkelser som kartlegger unges skoleerfaringer og livssituasjon. Fylkesadministrasjonen har i tillegg utarbeidet rutiner for å innhente og følge opp individuelle erfaringer med skolemiljøet.

[19] Se pkt. 4.4.2. for en nærmere beskrivelse av TPO-møte

4.8. Skolenes forebyggende arbeid for skolemiljø

Revisjonskriterium:

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

- **skolene har forebyggende tiltak for å sikre et trygt, godt og inkluderende skolemiljø og at disse tiltakene evalueres jevnlig**

4.8.1. Skolenes planer, retningslinjer og rutiner

Som nevnt i pkt. 4.2.1., er hver rektor i Vestfold og Telemark fylkeskommune delegert fullt resultatansvar for sin skole. De er også delegert ansvar for at skolen drives i samsvar med gjeldende lovverk.

Vi ba de seks valgte videregående skolene sende oss styrende dokumenter som viser hvordan de arbeider for å sikre at elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø blir ivaretatt. De fleste skolene sendte ganske mange dokumenter. Flere opplyste at det forebyggende arbeidet med skolemiljø gjennomsyrer nesten alt de gjør og er derfor omtalt i flere dokumenter enn de de har sendt til oss.

En gjennomgang av tilsendte dokumenter viser at arbeid med skolemiljø både er integrert i generelle styrende dokumenter og at skolene har utarbeidet egne konkrete planer og tiltak for dette arbeidet. Dette fant vi følgende tilsendte dokumenter:

- langsiktige og overordnede planer
- pedagogiske plattformer
- program for de første skoledagene om høsten for å lage en god skolestart
- årshjul for arbeidet med skolemiljø med blant annet temadager om psykisk helse
- årshjul som viser hvordan det som kalles *laget rundt eleven* jobber med overgang fra ungdomsskolen, inntak, kartlegging, tilpasset opplæring, individuelle opplæringsplaner osv
- årshjul for helt konkrete sosiale tiltak som quiz, temadager, digitale konkurranser osv
- en fast ordning for hjelp med lekser
- egen ansatt som hjelper og støtter elever som bor på hybel
- VIP-program/VIP-makkerskap[20]
- *Ordensregler for elever* og *Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø* som er utarbeidet av Sektor opplæring og folkehelse.

[20] VIP-program eller VIP-makkerskap handler om å gi elevene en trygg skolestart og et godt læringsmiljø. VIP er forkortelse for veiledning og informasjon om psykisk helse. Programmet er utviklet av Helsedirektoratet.

Nedenfor presenteres tre typer styrende dokumenter for å vise bredden i skolenes arbeid med elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø.

Årshjul elevtjenesten – Sande vgs

Innledningsvis står det at elevtjenesten ved Sande vgs består av skolens tre rådgivere og helsesykepleier, to fra Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og en fra Oppfølgingstjenesten (OT).

Det står også at skolen har et tverrfaglig team som møtes hver uke, og består av studierektor, rådgivere, helsesøster og Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Andre samarbeidspartnere inviteres ved behov, eksempelvis kontaktlærer, Oppfølgingstjenesten (OT) eller ruskonsulent. Det tverrfaglige teamet har også faste møter med NAV, politi, barnevern og Distriktspsykiatrisk senter.

Årshjulet er satt opp som en tabell med oversikt over tidspunkt, aktivitet/oppgave og ansvarlig. Nedenfor tar vi med to måneder som eksempel:

Tidspunkt	Aktivitet/oppgave	Ansvarlig
August	Informasjon til lærere om nye elever (også AHT) Presentasjon i klassene (VG1) 2-3 skoleuke Kartleggingsprøver. Norsk, engelsk og matematikk. Oversikt klassevis. Oppstartsamtaler med elever Overlapping av informasjon etter oppstartsamtale.	Rådgivere Rådgivere, helsesøster, PPT Avd. leder undervisning/elevtjenester Kontaktlærer Kontaktlærer, rådgiver
Januar	Systematisk stopp 1. termin. Gjennomgang av 1/IV og fravær. Innlevering av IOP Kopi av lister til rådgivere (karakterer/fravær) Foreldremøte VG1 (veien videre) Innsøking 1. feb. Utdanningsmesse for VG2YF og VG3	Ledergruppa Studierektor Rådgiver/karriereveileder Rådgiver/karriereveileder, studierektor Rådgiver Rådgiver/karriereveileder

Veileder for rusforebyggende og psykisk helsearbeid – Hjalmar Johansen vgs
I en veileder for rusforebyggende og psykisk helsearbeid, står det at ungdom er særlig risikoutsatt for uønskede og skadelige hendelser når de ruser seg. Tidlig debut med rusmidler øker sannsynligheten for mer omfattende rusbruk gjennom hele ungdomstida. Det vises til nasjonale retningslinjer der det står at skolen skal bidra til god helse og til positiv utvikling hos ungdommene.

Målet med veilederen er at skolen skal arbeide for å begrense risikofaktorene og øke beskyttelsesfaktorene. Dette skal gjøres ved å jobbe planmessig og langsiktig, samarbeide med foresatte og andre aktører, øke ansattes kompetanse om rus og psykisk helse, og arbeide forebyggende for et trygt og godt skolemiljø. Veilederen lister opp flere konkrete tiltak for hvert av disse temaene. For arbeid for et trygt og godt skolemiljø står det blant annet:

- Elevene gjør seg kjent med medelever, skolen og de ansatte gjennom blant annet programmet VIP-makkerskap.
- Elevene blir informert om skolereglementer og klasseregler.
- Elevråd og skolemiljøutvalg (SMU) skal jevnlig drøfte hva som menes med et godt skolemiljø.
- Felles aktiviteter for hele skolen; aktivitetsdager, avslutninger, temadager osv.
- Rådgivere og helsesykepleier møter elevene på sosiale medier.

Plan for grønninger skoleåret 2021-2022 – Thor Heyerdahl vgs
Målet med planen er å bidra i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Planen inneholder ett tiltak, og det er at voksne skal være mer synlig og tilgjengelig for elevene. Helt konkret tar ansatte på seg en grønn jakke og er ute blant elevene hver dag i midttimen. Gjennom tilstedeværelse, observasjon og dialog skal de voksne bidra til trygghet og relasjonsbygging og forebygge uønsket atferd.

4.8.2. Ansattes erfaringer med arbeid med et trygt og godt skolemiljø

Ansattes kjennskap til styrende dokumenter om skolemiljø

I spørreundersøkelsen spurte vi om skolen hadde styrende dokumenter for arbeid med skolemiljø. 76 prosent svarte ja, 3 prosent svarte nei, og 21 prosent svarte vet ikke.

Vi spurte de som svarte ja på spørsmålet ovenfor, om de var godt kjent med skolens styrende dokumenter for arbeid med skolemiljø, og om det går klart fram av disse dokumentene hvordan ansvar og oppgaver for det forebyggende arbeidet er fordelt blant stillinger/roller på skolen. De aller fleste svarte bekreftende. Se svarfordelingen nedenfor.

	Svaralternativer						
	1 helt uenig	2	3	4	5	6 helt enig	Vet ikke
Påstander (forkortet)							
Jeg kjenner til skolens styrende dokumenter om skolemiljø	3 %	4%	13%	24%	27%	28%	2 %
Ansvar og oppgaver er klart fordelt mellom stillinger/roller på skolen vår	2%	5%	16%	23%	25%	21%	8%

Vi ba respondentene også ta stilling til om de var godt kjent med eget ansvar for det forebyggende arbeidet med skolemiljø. De aller fleste svarte bekreftende.

Svarene viser også at langt flere svarte bekreftende på denne påstanden blant dem som svarte ja på spørsmålet om skolen hadde styrende dokumenter for arbeid med skolemiljø, enn dem som svarte nei/vet ikke. Se svarene nedenfor.

	Svaralternativer	
	Andel som svarte 5 eller 6* på påstanden: Ja, skolen har styrende dokumenter for arbeid med skolemiljø	Andel som svarte 5 og 6* på påstanden: Nei/vet ikke om skolen har styrende dokumenter om arbeid med skolemiljø
Påstander (forkortet)		
Jeg kjenner til eget ansvar for arbeid med skolemiljø	71%	45%

*Respondentene kunne velge mellom svaralternativene 1 helt uenig, 2, 3, 4, 5, 6 helt enig og vet ikke.

Informasjon til elever om rettigheter og plikter knyttet til skolemiljø

Vi ba respondentene ta stilling til flere påstander om informasjon til elever om deres rettigheter og plikter knyttet til arbeidet med skolemiljø.

Respondentene kunne svare 1 helt uenig, 2, 3, 4, 5, 6 helt enig og vet ikke. Nedenfor tar vi andelen som svarte 4, 5 og 6.

- Om lag 80 prosent mente at elevene på skolen deres får god informasjon om sine rettigheter knyttet til et trygt og godt skolemiljø ved skolestart.
- Over 70 prosent mente at elevene på skolen deres får god innføring i skolens ordensreglement ved skolestart.
- Over 80 prosent mente at kontaktlærerne på skolen deres legger stor vekt på å lage ordensregler/kjøreregler i egen klasse.

Kompetanse, samarbeid og arbeidsinnsats

Nedenfor tar vi med noen resultater som samlet sett gir et bilde av kompetanse, samarbeid og arbeidsinnsats om skolemiljøet.

Respondentene kunne velge mellom svaralternativene 1 helt uenig, 2, 3, 4, 5, 6 helt enig og vet ikke. Nedenfor tar vi med andelen som svarte 4, 5 og 6.

- 85 prosent mente at kontaktlærerne på deres skole hadde god kompetanse til å følge med på klassemiljøet.
- 65 prosent mente at lærerne på skolen deres hadde forebyggende arbeid om skolemiljø som hyppige/faste møter på trinnmøter og klasselærermøter.
- Nesten 75 prosent mente at arbeidet med skolemiljø var høyt prioritert hos ledergruppen på skolen deres.
- Om lag 65 prosent mente at skolen deres jobber aktivt med å sikre at alle elever var inkludert i et sosialt fellesskap.
- Nesten 85 prosent mente at skolen deres samlet sett arbeidet godt for å sikre et trygt og godt skolemiljø.

4.8.3. Skolenes evalueringer

Svar fra spørreundersøkelsen viser at 80 prosent mente at den årlige elevundersøkelsen eller andre kartlegginger gir viktig informasjon om elevenes opplevelse av skolemiljø (skår 4, 5 og 6).

Litt over 70 prosent mente at funn fra elevundersøkelsen eller andre kartlegginger er en av de viktigste kildene til revidering av skolens tiltak for et trygt og godt skolemiljø (skår 4, 5 og 6).

Vi ba respondentene ta stilling til påstanden: *På skolen vår evaluerer vi jevnlig tiltakene for et trygt og godt skolemiljø.* Nesten 65 prosent svarte bekreftende (skår 4, 5 og 6). Samtidig svarte 25 prosent at de var helt eller delvis uenig (skår 1, 2 og 3). Blant dem var det kun 4 prosent som var helt uenig (skår 1). Vi har sjekket om enkelte yrkesgrupper eller skoler svarte mer bekreftende eller avkreftende enn andre, men fant ikke noe mønster. Se svarfordeling.

1 helt uenig	2	3	4	5	6 helt enig	Vet ikke
4%	7%	14%	24%	25%	17%	9%

4.8.4. Skoleeiers oppfølging av skolenes arbeid

Selv om rektorene i Vestfold og Telemark fylkeskommune er delegert myndighet til å drive skolene i samsvar med lover og regler, har fylkeskommunen som skoleeier ansvar for at regelverket etterleves, jf. kommuneloven § 5-3. For å ivareta dette ansvaret, kan fylkeskommunen ønske å legge føringer for skolenes arbeid, og bør følge med på hvordan det gjennomføres og etterspørre resultater. Dette gjøres vanligvis gjennom et system for styring og internkontroll.

Vi får opplyst at Sektor oppvekst og folkehelse følger opp skolenes arbeid gjennom rektor- og ledersamlinger, medarbeidersamtaler med rektorene og ellers ved løpende kontakt.

I pkt. 4.2.1. så vi at det skal inngås årlige lederavtaler mellom direktøren for Sektor opplæring og folkehelse og rektorene. Dette vil også være ett element i et system for styring og internkontroll.

I pkt. 4.2. så vi at fylkesadministrasjonen har utarbeidet styrende dokumenter for hele fylkeskommunen. I tillegg hadde Sektor opplæring og folkehelse utarbeidet egne både overordnede og mer konkrete styringsdokumenter.

Fra skoleåret 2021/2022 har skoleeiers oppfølging av skolenes arbeid blitt mer formalisert. En rutine kalt *Styringsdialog mellom skoler og skoleeier* ble godkjent 8. juni 2021. Innledningsvis står det at arbeid med kvalitet er en varig prosess som krever dialog både horisontalt og vertikalt. Fylkeskommunen skal utarbeide et nytt og helhetlig kvalitetssystem for videregående opplæring, og denne rutinen beskriver ett element i dette kvalitetssystemet – styringsdialogen.

Styringsdialogen består av to faste møter per år. Her møtes rektor og andre representanter fra skolen direktør for Sektor opplæring og folkehelse og andre representanter fra skoleeier. Møtet om høsten skal se nærmere på økonomi og inntak, og møtet om våren skal handle om utviklingsarbeid. Vårmøte skal ha fire faste temaer:

- Oppfølging fra forrige møte
- Måloppnåelse, inkludert skolens arbeid med oppfølging av strategiplan
- Skolens utviklingsplan
- Eventuelt andre saker – avtales i forkant av møtet.

Rutinen beskriver hvilke forberedelser som skal gjøres før møte, hvordan møtet skal gjennomføres, og hvordan oppfølgingen skal være. Det framgår også hvem som har ansvaret for hvilke oppgaver. Blant annet er det rektors oppgave å skrive referat. Det skal godkjennes av skoleeier. Rektor og skolens ledergruppe skal lage skolens utviklingsplan på bakgrunn av de avtaler som gjøres i vårmøtet.

Direktør for Sektor opplæring og folkehelse opplyser at skoleåret 2020/2021 var preget av koronapandemien og sammenslåingen til en fylkeskommune, og førte til at styringsdialogen var mindre formalisert. Det ble likevel gjennomført 20 rektor- og ledersamlinger, og medarbeidersamtaler med alle rektorer i januar og juni. Koronapandemien var tema på nesten alle rektor- og ledersamlingene. Medarbeidersamtalene hadde noen fellestemaer:

- forståelse av rektors lederoppdrag
- rektors bidra til felles kulturbygging og måloppnåelse i fylkeskommunen
- hvordan løse utfordringer sammen
- rektors forventinger til skoledirektøren

Temaene handler om å bygge felles forståelse/kultur etter sammenslåingen og har et prosessuelt preg. Rektorene skrev referat fra medarbeidersamtalene.

Direktøren for Sektor opplæring og folkehelse opplyser at medarbeidersamtalene, rektor- og ledersamtalene og ellers løpende kontakt ble brukt til å etterspørre skolenes arbeid med

gjennomføring av strategidokumentene, årsbudsjettet og de mer konkrete rutinene, retningslinjene og veilederne. Skoleeier stilte ikke krav om at skolene skulle rapportere skriftlig om dette arbeidet.

Som nevnt i pkt. 2.1. har Seksjon for sektorutvikling ansvar for å håndtere beredskapsarbeidet for sektoren, inkludert koordinering av koronapandemien. For å ivareta dette ansvaret, hadde seksjonen jevnlige møter med ledergruppene på skolene, Statsforvalteren, kommunale helsemyndigheter og tillitsvalgte i skoleåret 2020/2021. I tillegg la seksjonen ut informasjon om smitteverntiltak fra nasjonale og lokale myndigheter etter hvert som disse ble endret.

Vi får opplyst fra seksjonen at fokuset i dette arbeidet har vært å gi elevene best mulig opplæring i en krevende situasjon. For å ivareta sårbare elever ble det bestemt at elever på arbeids- og hverdagslivstrening (AHT) og elever med eksempelvis krevende sosiale hjemmeforhold, manglende/dårlig tilgang på internett, boforhold som var lite egnet for digital opplæring, og elever som i liten grad kunne nyttiggjøre seg digital opplæring, skal/kan møte på skolen under hele koronapandemien. For å legge til rette for kontakt og undervisning for alle elever under koronapandemien, ble det investert i utstyr, programvare og infrastruktur som gjorde det mulig å flytte opplæringen over på digitale løsninger. Det ble også gjennomført opplæring for elever og ansatte i temaer som personvern og praktisk bruk av digitale verktøy.

I spørreundersøkelsen ba vi ledergruppene[21] på de seks valgte skolene ta stilling til påstanden: *Fylkesadministrasjonen følger tett opp det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø på skolen vår.* Lederne kunne svare 1 helt uenig, 2, 3, 4, 5, 6 helt enig og vet ikke.

Ganske mange var middels enige/uenige i påstanden. Over 60 prosent svarte 3 og 4. Ganske mange svarte vet ikke. Ingen svarte 6 helt enig. Se svarfordeling.

1 helt uenig	2	3	4	5	6 helt enig	Vet ikke
3%	3%	24%	39%	8%	0%	24%

4.9. Revisors vurdering

Funn fra de seks valgte videregående skolene indikerer at skolene i Vestfold og Telemark fylkeskommune har forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Gjennomgangen viser at skolene har ulike typer styrende dokumenter for arbeidet med skolemiljø. Dokumentene har ulik konkretiseringsgrad, tidshorisont og tema, og kan tyde på at arbeidet med skolemiljø er en integrert del i mye av arbeidet som gjøres på skolene.

[21] Dette omfatter respondenter som har krysset av for en av følgende stillinger: 1) rektor, studierektor, studieleder eller tilsvarende, 2) avdelingsleder for undervisningsfag/programfag eller tilsvarende, eller 3) avdelingsleder, stabsleder for økonomi og administrasjon eller tilsvarende.

Resultater fra spørreundersøkelsen tyder på at de fleste ansatte er kjent med skolens styrende dokumenter for arbeidet med skolemiljø, og med eget ansvar for dette arbeidet. Samtidig ser vi en tydelig sammenheng mellom hvor godt man kjenner til disse dokumentene, og hvor sikker man er på eget ansvar. Det kan tyde på at skolene bør vurdere tiltak for å øke ansattes kjennskap til skolenes styrende dokumenter som omfatter arbeidet med skolemiljø.

Funn fra spørreundersøkelsen tyder på at skolene evaluerer tiltakene for arbeidet med skolemiljø, og at de blant annet bruker resultater fra nasjonale kartlegginger om elevenes opplevelse av skolemiljøet i dette arbeidet. Samtidig mener 25 prosent av respondentene at tiltakene for et trygt og godt skolemiljø kunne vært evaluert mer jevnlig.

Skoleeier har ansvar for at regelverket etterleves jf. kommuneloven § 5-3, selv om rektorene i Vestfold og Telemark fylkeskommune er delegert myndighet til å drive skolene i samsvar med lover og regler, jf. fylkesdirektørens delegeringsreglement. For å ivareta skoleeiers ansvar, er det vanlig å etablere systemer for styring og internkontroll.

Skoleeier hadde utarbeidet flere styrende dokumenter som gjaldt i skoleåret 2020/2021. I tillegg var det jevnlige møter og kontakt mellom skoleeier og skoleledere i dette skoleåret, inkludert møter og kontakt om håndtering av koronapandemien. Imidlertid er det vanskelig å se at skoleeier hadde tilstrekkelige tiltak for styring og internkontroll til å kunne forsikre seg om at de videregående skolene drev i tråd med gjeldende lovverk. Dette understøttes av at ganske mange i ledergruppene ved de seks valgte skolene opplevde at fylkesadministrasjonen i begrenset grad fulgte opp det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø ved deres skole.

Det er positivt at fylkesadministrasjonen har utarbeidet flere styrende dokumenter som gjelder forskoleåret 2021/2022, og har startet arbeidet med å utvikle et helhetlig kvalitetssystem. Ett av tiltakene i dette systemet ble tatt i bruk høsten 2021, og er en fastlagt styringsdialog mellom direktørene for Sektor opplæring og folkehelse og skoleledelsen på hver skole. Styringsdialogen ble tatt i bruk mens denne revisjonen har pågått, og det er for tidlig å vurdere om den har ønsket effekt.

5. Forebyggende arbeid med skolemiljø under koronapandemien

I hvilken grad sikret fylkeskommunen og de undersøkte skolene at det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø var tilpasset utfordringer knyttet til koronapandemien i skoleåret 2020/2021?

5.1. Revisjonskriterier

Ifølge Utdanningsdirektoratet ligger det en klar forventning i opplæringsloven om at det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø ikke skal være statisk, med må tilpasses situasjonen og de lokale forholdene.

For å oppnå målet om et trygt og godt skolemiljø for elevene, må det systematiske arbeidet være en integrert del av skolevirksomheten og tilpasses den enkelte skole.[22] Ifølge Utdanningsdirektoratet må fylkeskommunen som skoleeier sørge for at skolene kan gi elevene et tilbud i tråd med gjeldende regelverk for videregående skole, uavhengig av smittesituasjonen.[23]

Fylkeskommunen har ingen myndighet etter smittevernloven. Det ansvaret er lagt til statlige og kommunale helsemyndigheter, som eksempelvis skal bestemme hvilket smittevernnivå skolene skal være på etter trafikklysmodellen, stenge skoler og sette elever i karantene.

I pkt. 4.1. så vi at kommuneloven og opplæringsloven pålegger fylkeskommunen å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, inkludert opplæringen i videregående skole.

I en veileder om internkontroll[24] skriver Direktoratet for forvaltning og økonomistyring at internkontroll kan forstås som en kontinuerlig prosess i seks steg. Stegene er planlegging, risikovurdering, utforming, iverksetting, oppfølging og planlegging. Risikovurderinger (ofte kalt ROS-analyser) handler om å indentifisere risikoer som kan true oppfyllelse mål og krav som gjelder for et tjenesteområde. Når dette er kjent, kan en i større grad tilpasse tiltakene som skal hindre eller redusere risiko for manglende måloppnåelse.

[22] Kilde: Prop. 57 L (2016-2017) endringer i opplæringslova og friskolelova.
[23] Kilde: Rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017, Utdanningsdirektoratet, sist endret 06.07.2020.
[24] https://dfo.no/fagomrader/internkontroll/veileder-i-internkontroll/hvordan-utfore-internkontroll/4-2-risikovurdering

Ifølge en veileder om smittevern[25] fra Utdanningsdirektoratet, må skoleeier sikre et godt opplæringstilbud og progresjon i elevenes læring uavhengig av nivå på smitteverntiltak, og raskt kunne veksle mellom ulike smitteverntiltak etter trafikklysmodellen. Skoleeier skal utarbeide en beredskapsplan som sikrer elevene et godt opplæringstilbud og samtidig ivaretar hensynet til smittevern.

Av Utdanningsdirektoratets tilsynsrapport om Rudolf Steinerskolen i Bergen, 12. januar 2021, går det fram at fylkeskommunens og skolenes ansvar for å ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, er ekstra viktig i ekstraordinære situasjoner som koronapandemien. Både opplevelsen av og usikkerheten rundt koronavirusutbruddet og restriksjonene som skolene må følge, kan medføre at elevene ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolene må derfor arbeide forebyggende, og følge med på elevene som en del av sitt arbeid med å fremme helsen, trivselen og læringen til elevene under koronavirusutbruddet.

I Utdanningsdirektoratets tilsynsrapport om Steinerskolen på Rotvoll, 28. januar 2021, står at alle som jobber på skolen må ha kompetanse om det systematiske arbeidet for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Jo bedre og mer systematisk de som jobber på skolen følger med og er årvåkne for hvordan elevene har det, desto større sannsynlighet er det for at utfordringer i skolemiljøet eller enkeltelevers vansker oppdages på et tidlig tidspunkt. Dette innebærer at arbeidet må være en integrert del av skolevirksomheten på den enkelte skole, og at det er satt konkrete mål for det forebyggende arbeidet med et trygt og godt skolemiljø. Skolen skal arbeide systematisk og planmessig for å nå målene. Planer, tiltak mm. skal være tilpasset de lokale forholdene.

Det står også at skolen skal følge med på om elevene har det trygt og godt på skolen med de utfordringene som kan oppstå som følge av koronavirusutbruddet. Alle som jobber på skolen, skal være oppmerksomme på forhold eller oppførsel som kan tyde på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette innebærer at den enkelte skal være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. [26]

Vi vil undersøke om fylkeskommunens forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø, var tilpasset de restriksjonene skolene var pålagt som følge av koronapandemien i skoleåret 2020/2021.

[25] Kilde: file:///C:/Users/rafh/Downloads/veileder-om-smittevern-for-videregaende-skole.pdf
[26] Kilde: https://tilsynsrapporter.blob.core.windows.net/prodpdf/4b69efbb-440e-4082-a2d1-bae9f8ef58b7.pdf

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- **Fylkeskommunen bør ha lagt til rette for at skolene vurderte risiko for at koronapandemien påvirket elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø i skoleåret 2020/2021**

- **Fylkeskommunen bør ha lagt til rette for at skolene utarbeidet beredskapsplaner for skoleåret 2020/2021**

- **Skolene bør ha tilpasset det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø til restriksjonene elever og ansatte ble pålagt som følge av smitteverntiltakene**

5.2. Vurdere risiko og lage beredskapsplaner

Revisjonskriterier:

Fylkeskommunen bør ha lagt til rette for at skolene vurderte risiko for at koronapandemien påvirket elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø i skoleåret 2020/2021

Fylkeskommunen bør ha lagt til rette for at skolene utarbeidet beredskapsplaner for skoleåret 2020/2021

5.2.1. Krav om ROS-analyser og beredskapsplaner

Fylkeskommunens føringer

Vestfold og Telemark fylkeskommune har en egen fane kalt *Beredskap* på egne intranettsider. Innledningsvis står det at hver virksomhet skal lage lokale beredskapsplaner. Planene skal bygge på fylkeskommunens overordnede beredskapsplan og en overordnet og en lokal risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse).

Fanen inneholder maler for lokale ROS-analyser og beredskapsplaner. Vi får opplyst at disse malene er utarbeidet av fylkesadministrasjonen.[27]

Mal for lokal ROS-analyse
Ifølge malen for lokal ROS-analyse, er hver rektor ansvarlig for å gjøre ROS-analyse for sin skole. Det står at en skal vurdere risikoer som kan påvirke ansattes og elevers fysiske og psykiske helse og sikkerhet. Risikovurdering innebærer å identifisere farer og uønskede hendelser, analysere og evaluere risiko, og identifisere tiltak som kan redusere risiko og sårbarhet.

[27] Mer konkret er malen for ROS-analyser utarbeidet Sektor HR, mestring og utvikling (HRMU), mens malen for beredskapsplaner er laget av Sektor opplæring og folkehelse/Seksjon sektorutvikling i samarbeid med HRMU og Utviklingsenhet brukerbehov, digitalisering og kommunikasjon/Seksjon IT. Se pkt. 2.1. for organisasjonskart over fylkesadministrasjonen.

Ifølge malen skal mulige helsemessige konsekvenser, økonomiske konsekvenser, omdømmemessige konsekvenser, og mulige konsekvenser for tjenesteproduksjon risikovurderes.

Mal for lokal beredskapsplan
Ifølge malen skal en beredskapsplan blant annet inneholde viktige telefonnummer, oversikt over fordeling av ansvar og oppgaver for den lokale beredskapsledelsen, system for varsling, branninstruks og det som kalles tiltakskort. Tiltakskortene gjelder ulike typer kritiske hendelser, og starter med en sentral oppgave og gjerne en punktliste med strakstiltak. Nedenfor tar vi med de tiltakskortene som er aktuelle for håndtering av koronapandemien.

- **Tiltakskort ved alvorlige smittsomme sykdommer.** Sentral oppgave: kontakt smittevernlegen i kommunen for råd og veiledning for å sikre oppdatert kunnskap om tiltak og forholdsregler.
- **Tiltakskort ved korona – trafikklysmodellen.** Det står at hver skole skal utarbeide konkrete planer for grønt, gult og rødt smittenivå. For hvert smittenivå skal planen vise skolens tiltak for å ha god hygiene, redusere fysisk kontakt og unngå at syke ansatte og elever er på skolen.
- **Tiltakskort ved melding om smittet elev eller ansatt.** Her er det en punktliste med oppgaver. Eksempelvis: 1) Opprett kontakt med smittet, nærkontakter og smittesporingsteam, 2) Opprett kontaktpersoner – smittesporingsteam og skole, og 3) Vurder ytterligere tiltak.

5.2.2. Lokale ROS-analyser og beredskapsplaner

Lokale beredskapsplaner
På fylkeskommunens intranettsider ligger det lenke til alle lokale beredskapsplaner i fylkeskommunen. I Sektor for opplæring og folkehelse har Oppfølgingstjenesten(OT) og Pedagogisk-psykologisk tjeneste(PPT) laget beredskapsplaner.

Alle de videregående skolene har også laget beredskapsplaner. En gjennomgang av beredskapsplanene for de seks valgte skolene, viser at alle har utarbeidet de tre ovennevnte tiltakskortene i tråd med malen og tilpasset dem til lokale forhold.

Lokale ROS-analyser
Vi ba hver av de undersøkte skolene om å sende dokumenter som viser at skolen gjorde ROS-analyser eller på annen måte vurderte risiko for at gjennomføringen av smitteverntiltakene kunne påvirke skolens arbeid med å ivareta elevenes rettigheter om et trygt og godt skolemiljø i skoleåret 2020/2021.

Fire av de seks skoler sendte sine ROS-analyser. Alle bygger på fylkeskommunens mal og er tilpasset lokale forhold. En gjennomgang av avsnittet om konsekvenser for tjenesteproduksjonen i disse ROS-analysene viser:

- **Hva kan gå galt?** Alle skolene nevner som første punkt at elevene ikke får den opplæringen de har rett til. En skole nevner at lærerne ikke har gode nok arenaer for å samarbeide om elevens læring, og at det kan føre til manglende tilrettelegging.

- **Hvor galt kan det gå?** Alle skolene nevner som første punkt manglende gjennomføring av opplæringen og risiko for kompetansehull hos elevene. Det kan føre til at elevene kan mangle standpunktkarakterer, få vansker med å gjennomføre eksamen eller falle ut av skolesystemet/slutter/gir opp. Dermed kan de mangle det formelle grunnlaget for videre utdanning/læreplass.

- **Nåværende tiltak.** En skole viser til egen kontinuitetsplan, to skoler skriver at skolen skal ha daglig kontakt med elevene via Teams eller telefon. En skole skriver at de forbereder seg på å drive god nettundervisning. På en skole skal kontaktlærer eller assistent ha ekstra kontakt med elever med særskilte behov. En skole skal i tillegg ha hyppige møter mellom klassens lærere for å planlegge sammen.

- **Forslag til nye tiltak.** En skole skriver at dette vurderes daglig. To andre skoler skriver blant annet om bruk av vikarer og gjenbruk og deling av undervisningsopplegg på Teams.

5.2.3. Ansattes erfaringer med ROS-analyser og beredskapsplaner

I spørreundersøkelsen ba vi de ansatte svare på om skolen hadde en oppdatert beredskapsplan da de skulle planlegge skoleåret 2020/2021. Om lag 63 prosent svarte ja, 2 prosent svarte nei og 35 svarte vet ikke. Vi har undersøkt om de som har svart vet ikke, har samme stilling/rolle eller jobbet på samme skole, men vi fant ikke slike mønstre.

Vi ba respondentene svare på om skolen deres gjennomførte ROS-analyser for å kartlegge hvilke konsekvenser restriksjonene knyttet til koronapandemien kunne få for

1. elevens læring?
2. elevens helse og trivsel?

82 prosent svarte vet ikke på begge spørsmålene.

De aller fleste respondentene er lærere, lektorer og adjunkter. Arbeid med ROS-analyser og beredskapsplaner er vanligvis en typisk lederoppgave. Vi så derfor nærmere på hva ledergruppene[28] ved skolene hadde svart på de to spørsmålene. 24 prosent svarte ja, 32 prosent svarte nei og 43 prosent svarte vet ikke.

[28] Dette omfatter respondenter som har krysset av for en av følgende stillinger: 1) rektor, studierektor, studieleder eller tilsvarende, 2) avdelingsleder for undervisningsfag/programfag eller tilsvarende, eller 3) avdelingsleder, stabsleder for økonomi og administrasjon eller tilsvarende.

5.3. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har lagt til rette for at skolene kan gjennomføre ROS-analyser og utarbeide lokale beredskapsplaner.

Vi vil imidlertid peke på at malen for ROS-analyser legger opp til en bredere kartlegging av risikoer knyttet til koronapandemien og tiltak for å redusere dem, enn tiltakskortene om håndtering av smittsomme sykdommer og koronapandemien i malen for beredskapsplan. Førstnevnte omfatter blant annet risikoer knyttet til skolenes tjenesteproduksjon, mens sistnevnte handler kun om smitteverntiltak. Det er vanskelig å se at malen for beredskapsplaner som brukes i Vestfold og Telemark fylkeskommune, er i samsvar med kravene fra Utdanningsdirektoratet som sier at det skal utarbeides en beredskapsplan som viser hvordan elevene skal sikres et godt opplæringstilbud og samtidig ivareta hensynet til smittevern.

Funn fra de valgte skolene indikerer at ikke alle skolene gjennomførte ROS-analyser eller andre risikovurderinger for skoleåret 2020/2021. Alle skolene i Vestfold og Telemark fylkeskommune har imidlertid utarbeidet beredskapsplaner.

I avsnittet om konsekvenser for tjenesteproduksjon i de undersøkte ROS-analysene, vurderer skolene at det er risiko for at koronarestriksjonene gjør at de ikke er i stand til å gjennomføre opplæringen slik at elevene får karakterer, består eksamen, får læreplass osv. Tiltakene for å hindre eller redusere disse risikoene handler om å ha daglig kontakt med alle elever og ytterligere kontakt med sårbare elever. Det synes som disse ROS-analysene får fram viktige risikoområder og hensiktsmessige tiltak – særlig knyttet til gjennomføring av opplæringen. Samtidig er det vanskelig å se at de gir en dekkende risikovurdering av om koronarestriksjonene kan påvirke elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø.

5.4. Tilpasse arbeidet med skolemiljø til koronarestriksjonene

Revisjonskriterium:

Skolene bør ha tilpasset det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø til restriksjonene elever og ansatte ble pålagt som følge av smitteverntiltakene

5.4.1. Hvilke restriksjoner ble elevene pålagt som følge av smitteverntiltakene?

Trafikklysmodellen – nasjonale føringer

Våren 2020 ga Utdanningsdirektoratet ut en veileder om smitteverntiltak.[29] Formålet var å redusere spredningen av koronapandemien i videregående skole. Ett av kapitlene beskriver nivåinndeling i smitteverntiltak etter trafikklysmodellen. Veilederen er revidert flere ganger og senest 10. desember 2021.

- **Grønt tiltaksnivå.** Skolene har vanlig skolehverdag og vanlig organisering i klasser og grupper. Ingen syke skal møte på skolen. Det skal være god hygiene og alle skal unngå fysisk kontakt som klemming og håndhilsning.

- **Gult tiltaksnivå.** Tiltakene på grønt nivå gjelder. På gult nivå kan hele klasser fortsatt ha undervisning sammen på skolen, men skolen skal ha tiltak for å redusere kontakt og holde avstand. Elever bør ha faste plasser i undervisningen og holde avstand til andre elever. Det skal være avstand mellom ansatte i alle situasjoner, og avstand mellom elever/ansatte utenfor undervisningssituasjonen. Renholdet skal forsterkes.

- **Rødt nivå.** Tiltakene på gult nivå gjelder. I tillegg skal elevene deles i mindre grupper, og det skal være avstand mellom elever og ansatte i alle situasjoner. Skolene skal vurdere ulike oppmøtetider og alternative lokaler. Undervisningen kan delvis være digital.

Trafikklysmodellen – lokale tilpasninger

Som nevnt i pkt. 5.2.1., inneholder fylkeskommunens mal for beredskapsplaner en kort beskrivelse av de nasjonale føringene for smitteverntiltak etter trafikklysmodellen. Malen inneholder også tabeller som skolene skal bruke for å lage lokalt tilpassede tiltak for henholdsvis grønt, gult og rødt tiltaksnivå.

En gjennomgang av beredskapsplanene til de seks valgte skolene viser at skolene har tilpasset og konkretisert tiltakene i tråd med føringene i mal for beredskapsplan. Eksempelvis:

[29] Kilde: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/informasjon-om-koronaviruset/smittevernveileder/veileder-om-smittevern-for-videregaende-skole/

- **Hygienetiltakene på gult nivå** på en skole omfatter vask av overflater hver dag. I tillegg skal desinfeksjonsvæske være tilgjengelig i alle rom, og pleksiglass skal skille brukere og ansatte i kantine, IT-disk, bibliotek og ekspedisjon.

- **Kontaktreduserende tiltak på gult nivå** på en annen skole handler om at kroppsøving skal foregå utendørs, alle gulv skal ha avstandsmarkering, og at en skal begrense deling av arbeidstøy og idrettsutstyr.

- **Hygienetiltak på rødt nivå** på en skole tilsier at elever og ansatte som er på skolen må rengjøre egen pult og stol hver dag, alle må fortsette med god håndhygiene, og utstyr som deles må vaskes mellom hver gang.

- **Kontaktreduserende tiltak på rødt nivå** på en annen skole handler om at lokaler som kantine, treningssenter og grupperom stenges og alle møter, arrangementer, ekskursjoner og reiser avlyses eller gjennomføres digitalt. Det skal utarbeides en plan for mindre samtidighet for elever og lærere. Planen skal i størst mulig grad følge eksisterende timeplaner og inndeling av elever etter trinn. Elevene blir inndelt i mindre grupper. Gruppene skal veksle mellom fysisk og digital opplæring. Alle som er på skolen skal holde avstand, og elevene skal unngå fellesarealer og oppholde seg i undervisningsrommene også i pausene.

Vi får opplyst at gult tiltaksnivå har vist seg vanskelig å overholde i praksis i videregående skole. På dette tiltaksnivået er det vanlig at en klasse utgjør en kohort, men på videregående skole foregår kun deler av undervisningen i klassen, mens resten foregår i elevgrupper som er satt sammen på tvers av klasseinndelingene.

Omfang av gult og rødt smittevernnivå på de seks valgte skolene

For å få et bilde av omfanget og variasjonen i smitteverntiltak gjennom skoleåret 2020/2021, ba vi de seks valgte skolene opplyse om antall skoledager de var på gult eller rødt tiltaksnivå etter trafikklysmodellen, og antall dager skolen var stengt og all kontakt og undervisning foregikk via digitale løsninger. Ett skoleår er på 190 dager. Nedenfor listes skolene opp alfabetisk.

- **Horten vgs** hadde 136 dager på gult smittevernnivå og 35 dager på rødt smittevernnivå. Skolen hadde en dag med rødt smittevernnivå før jul. Etter jul var det perioder med rødt smittevernnivå i januar, februar, mars og april. Skolen var stengt i 17 dager og all kontakt og undervisning foregikk via digitale løsninger.

- **Hjalmar Johansen vgs** skiftet 7 ganger mellom gult og rødt nivå på smitteverntiltakene. De røde periodene var i desember/januar, mars/april og i mai.

- **Notodden vgs** var på rødt tiltaksnivå 10 skoledager i januar. Ellers var skolen på gult tiltaksnivå.

- **Sande vgs** var på gult smittevernnivå fram til mars. Fra da var skolen på rødt smittevernnivå fram til slutten av mai. Etter det var skolen på gult smittevernnivå.

- **Thor Heyerdahl vgs** hadde 98 dager på gult smittevernnivå og 98 dager på rødt smittevernnivå. Skolen var stengt for fysisk undervisning en dag.

- **Vest-Telemark vgs** var stort sett på gult smittevernnivå gjennom hele skoleåret.

Gjennomgangen viser stor forskjell mellom skolene. Ytterpunktene er Thor Heyerdahl vgs med 98 dager på rødt tiltaksnivå og Horten vgs med 35 skoledager på rødt tiltaksnivå og 17 skoledager med kun digital undervisning, mens Vest-Telemark vgs og Notodden vgs kunne drive tilnærmet normal undervisning på gult tiltaksnivå gjennom store deler av skoleåret.

Individrettede smitteverntiltak

I tillegg til felles smitteverntiltak, var det også utarbeidet individrettede smitteverntiltak for skoleåret 2020/2021. Syke elever og ansatte skulle ikke være på skolen. I tillegg skulle alle med symptomer på smitte være i karantene i et visst antall dager eller til det forelå negativ test. Alle nærkontakter til en smittet person skulle også være i karantene i et visst antall dager. Nærkontakter kan være de som bor i samme husstand som den syke, nære venner, kjærester og klassekamerater.

5.4.2. Skolenes tilpasning til smitteverntiltakene

Vi ba skolene vise hvordan de tilpasset det forebyggende arbeidet med et trygt og godt skolemiljø til de restriksjonene elevene og ansatte var pålagt som følge av smitteverntiltakene. Vi undersøkte særlig kontaktlærers klasseledelse, informasjon til elevene og tverrfaglig samarbeid.

Kontakt og klasseledelse

Utdanningsdirektoratet skriver at klasseledelse handler om lærerens arbeid med elevenes faglige, sosiale og emosjonelle læring og utvikling. Det krever utvikling av strukturer, rutiner og kultur i klasserommet, og samspill og samarbeid mellom skolens ansatte.[30]

- Flere skoler peker på at ansattes kontakt med elevene var ekstra viktig i perioder da skolene var på rødt tiltaksnivå eller hadde kun digital undervisning. En skole nevner at elevassistentene fikk ekstra ansvar for å være i tett dialog med elevene, en annen skole sier at enkeltelever ble fulgt opp med individuelle samtaler. To andre skoler viser til at laget rundt eleven (lærere, ledelse og elevtjenester/støttetjenester osv) var involvert i dette arbeidet.

[30] Kilde: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/klasseledelse/

- En skole skriver at de til enhver tid fulgte timeplanen, og at lærerne hadde samme kontakt med elevene uavhengig av undervisningen var digital eller fysisk. Lærerne tok likevel ekstra kontakt med elever som ble passive i den digitale undervisningen.

- Enkelte skoler skriver at de ikke så behov for å forsterke kontaktlærers faglige og sosiale kontakt med klassen som helhet, enkelte grupper eller enkeltelever fordi skolene stort sett var på gult nivå i skoleåret 2020/2021.

Informasjon til elevene

Å skifte mellom ulike smittevernnivå kan føre til at opplæringen blir preget av variasjon og uforutsigbarhet. For å minimere dette vil elevene ha behov for informasjon.

Vi fant at Teams ble en viktig kanal for informasjon til elevene. Informasjonen gjaldt både smitteverntiltak og gjennomføring av skolehverdagen. Teams har en chat-funksjon, og mange elever brukte den til å stille spørsmål til ansatte. Flere skoler nevner at de også la ut informasjon på skolens hjemmeside og at de brukte sosiale medier som Facebook og Instagram. Enkeltelever ble kontaktet via telefon og sms. En skole skriver at informasjon ble lagt på Teams ved hver ny endring. En annen viser til at beredskapsgruppa hadde møter om kvelden, slik at ansatte og elever fikk oppdatert informasjon på morgenen dagen etter.

Skolene la ut noe informasjon om hvordan skolens forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø skulle foregå. Flere skoler viser til at sosiale tiltak ble flyttet til digitale plattformer eller foregikk ute. En skole skriver at egne ansatte, som fulgte opp smitteverntiltak blant elevene på skolen, også oppsøkte og snakket med dem som oppholdt seg i skolens fellesarealer.

Elevene fikk også informasjon om hvordan de skulle bli fulgt opp faglig, inkludert hvordan skolene skulle gjennomføre vurdering for læring og hva som kreves for at en lærer hadde tilstrekkelig vurderingsgrunnlag til å sette karakter. En skole viser til vurderingsforskriften og de bestemmelsene som står der. En annen skole sier de hadde samme oppfølging som tidligere, men brukte muntlige vurderinger i større utstrekning enn tidligere.

Skolene la ut informasjon til elevene om hvordan de kunne komme i kontakt med elevtjenester/støttetjenester som helsesykepleier/skolehelsetjenesten, miljøarbeidere og PPT.

Tverrfaglig samarbeid

I pkt. 4.4. så vi at tverrfaglig samarbeid er en integrert del av skolenes arbeid for et trygt og godt skolemiljø. Vi ba de undersøkte skolene beskrive hvordan dette planlagt og gjennomført innenfor rammene av koronarestriksjonene.

Skolene skriver at følgende møter og samarbeidsarenaer ble stort sett gjennomført etter oppsatt plan, men flyttet til Teams.

- Klasselærermøter, trinnmøter og møter mellom skoleledelse og pedagogisk personell

- Møter mellom kontaktlærere og ulike støttetjenester/elevtjenester
- Møter mellom skoleledelsen og ulike støttetjenester/elevtjenester
- Møter i skolemiljøutvalg (SMU) og elevråd

Vi spurte om noen møter ble gjennomført sjeldnere enn planlagt i skoleåret 2020/2021. Fem av de seks valgte skolene svarte nei. Den sjette skolen skriver at de hadde færre elevrådsmøter og møter i skolemiljøutvalget (SMU). I stedet var det flere uformelle møter mellom rektor og elevrådsleder.

Vi spurte også om noen møter ble gjennomført oftere enn planlagt. Flere skoler nevner hyppigere møter mellom skoleeier og skoleledelse og møter i skolens ledergruppe. Formålet med mange av disse møtene var oppfølging av koronapandemien. En skole skriver at møter som hadde som formål å fange opp elever med behov oppfølging, ble gjennomført hyppigere i skoleåret 2020/2021.

Vi ba skolene vurdere om den utstrakte bruken av digitale møter var en ulempe, ikke hadde betydning eller var en fordel for arbeidet med å ivareta bestemmelsene i opplæringsloven kap. 9A skolemiljø.

- Flere skoler peker på at kontakt via digitale løsninger var eneste alternativ og var helt avgjørende for å opprettholde kontakt og gjennomføre opplæringen. Alternativet var å ikke møtes i det hele tatt, som ville vært en mye større ulempe.

- Enkelte skoler sier at arbeidet med elevenes læringsmiljø er et kontinuerlig utviklingsarbeid. Digitale løsninger kan bidra til at opplæringen blir forsvarlig, men er lite egnet til å drive utviklingsarbeid.

- Enkelte skoler nevner at de aller fleste møter for ansatte ble kortere og mer konsentrerte. Noen nevner dette som en fordel, mens andre opplevde det som en ulempe. Førstnevnte skriver at de gode erfaringene har ført til at enkelte møter har fortsatt som digitale møter selv etter at det var mulig med fysiske møter igjen. Sistnevnte viser til at flere ble passive deltakere i fellesmøter og avdelingsmøter, eller at møter om vanskelige temaer ikke ble like dyptpløyende som fysiske møter.

- En skole viser til at flere elever hos dem trivdes med digitale løsninger og fikk økt læringslyst og økt læringsutbytte.

- Enkelte skoler skriver at det var lavere fremmøte på digitale foreldremøter.

5.4.3. Det pedagogiske personalets erfaringer

Vi ønsket å kartlegge det pedagogiske personalets erfaringer med å jobbe innenfor rammene av koronarestriksjonene. I dette avsnittet har vi tatt med svar fra spørreundersøkelse fra dem som har krysset av for at de er lærer, adjunkt, lektor eller tilsvarende.

Vi ønsket også å sammenlikne skoler som hadde mange skoledager på rødt tiltaksnivå etter trafikklysmodellen eller mange dager med kun digital kontakt og undervisning, med skoler som hadde få slike skoledager. Vi fikk imidlertid under 50 prosent svar på spørreundersøkelsen, og hadde ikke grunnlag for å gjøre den type sammenlikninger. Nedenfor presenteres derfor resultatene samlet for alle de undersøkte skolene. Se vedlegg 2 for mer informasjon om spørreundersøkelsen.

Kjennskap til koronapandemiens konsekvenser for elevene

Pedagogisk personale ble spurt om skolenes kjennskap til koronapandemiens konsekvenser for elevene da skolen deres planla skoleåret 2020/2021. De kunne svare 1 helt uenig, 2, 3, 4, 5, 6 helt enig og vet ikke. Nedenfor tar med andelen som har svart 4, 5 og 6.

- 75 prosent mente at det var kjent og forstått blant ansatte at elevene sannsynligvis måtte gjennomføre deler av undervisningen digitalt.
- 75 prosent mente at det var kjent og forstått blant ansatte at trafikklysmodellen la klare restriksjoner på sosialt samvær mellom elevene.

Oppfølging av elevene

Pedagogisk personale ble bedt om å sammenlikne oppfølgingen av elevene i skoleåret 2020/2021 med tidligere år.

Oppfølging av bekymringsfullt fravær

74 prosent av pedagogisk personale svarte ja på spørsmålet som skolen deres hadde egen plan/egne tiltak for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær. Om lag 6 prosent svarte nei og 20 prosent svarte vet ikke.

Blant de som svarte ja, var det om lag 50 prosent som mente at planen/tiltakene var godt tilpasset restriksjonene som fulgte med koronapandemien (skår 4, 5 eller 6). Om lag 21 prosent svarte vet ikke.

Vi ba pedagogisk personale ta stilling til om de hadde hatt flere elever med bekymringsfullt fravær i skoleåret 2020/2021 enn tidligere. Flest har svart enten 1 helt uenig eller 6 helt enig – henholdsvis 21 og 23 prosent. Resten av svarene fordeler seg ganske jevnt over resten av svarskalaen, og ligger mellom 10 og 14 prosent.

Vi spurte om de fikk fulgt opp disse elevene med samme kvalitet som tidligere skoleår. Svarene på begge påstandene fordeler seg ganske jevnt over hele svarskalaen, men flest har svart avkreftende (skår 1, 2 og 3). Se svarfordeling.

1 helt uenig	2	3	4	5	6 helt enig	Vet ikke
9%	15%	19%	14%	14%	16%	13%

Oppfølging av elever med karakteren 1 eller som mangler vurderingsgrunnlag (IV)
78 prosent av pedagogisk personale svarte at skolen deres har egne tiltak for å følge opp elever med karakteren 1 og elever som ikke har deltatt i undervisningen i tilstrekkelig grad til at læreren har vurderingsgrunnlag for å sette karakter (forkortes IV). 5 prosent svarte nei og 17 prosent svarte vet ikke.

Vi ba de som svarte ja ovenfor, ta stilling til om tiltakene for elever med karakteren 1 eller IV var godt tilpasset restriksjonene som følge av koronapandemien i skoleåret 2020/2021. Svarene er ganske jevnt fordelt over hele svarskalaen, men med en overvekt av respondenter som er helt eller delvis enig (skår 4, 5 og 6). 24 prosent svarte vet ikke.

Pedagogisk personale ble bedt om å svare på om de hadde hatt flere elever med karakteren 1 eller IV i skoleåret 2020/2021 enn tidligere. Her svarte nesten 60 prosent at de er helt eller nesten helt uenig (skår 1 og 2).

Vi ba dem vurdere om de fikk fulgt opp disse elevene med samme kvalitet som tidligere år. Her fordeler svarene seg ganske jevnt over hele svarskalaen, men med en overvekt av respondenter som er helt eller delvis enig. 19 prosent svarte vet ikke.

Oppfølging av arbeidet for å fremme trygge og gode relasjoner
Over 60 prosent av pedagogisk personale mente at skolen deres har eget årshjul/egne tiltak som er godt egnet til å fremme trygge og gode relasjoner, eksempelvis turer, temadager, leker og spill (skår 4, 5 og 6)

Vi spurte om disse tiltakene var godt tilpasset koronarestriksjonene. Svarene fordeler seg over hele svarskalaen, men med en overvekt av respondenter som er helt eller delvis uenig (skår 1, 2 og 3). 22 prosent svarte vet ikke.

Pedagogisk personale ble bedt om å ta til stilling om de fikk gjennomført tiltakene som skal fremme trygge og gode relasjoner i skoleåret 2020/2021 med samme kvalitet som tidligere år. Om lag 60 prosent er helt eller delvis uenige (skår 1, 2 og 3).

Oppfølging av arbeidet med skolemiljø
Vi ba pedagogisk personale ta stilling til om skolen deres samlet sett tilpasset det forebyggende arbeidet med skolemiljø på en god måte til koronarestriksjonene. Litt over 60 prosent er helt eller delvis enige (skår 4, 5 og 6).

Pedagogisk personale ble også bedt om å vurdere om de selv fikk gjennomført det forebyggende arbeidet med skolemiljø i skoleåret 202/2021 med samme kvalitet som tidligere år. Nesten 60 prosent av det pedagogiske personalet svarte 3, 4 og 5.

5.4.4. Elevenes erfaringer

I den Elevundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2021, ble elevene bedt om å ta stilling til to påstander om koronapandemien.

I tabellen nedenfor ser vi at ganske mange elever i Vestfold og Telemark fylkeskommune opplevde at koronapandemien i liten grad påvirket skolehverdagen. Samtidig svarte 22 prosent at koronapandemien påvirket skolehverdagen negativt.

Tabellen viser også at andelen elever som opplevde at koronapandemien påvirket skolehverdagen negativt, var høyere enn andelen elever som opplevde at den påvirket positivt. Se svarfordeling.

	Svaralternativer				
	Nei, ikke det hele tatt	Ja, litt	Ja, en del	Ja, mye	Ja, veldig mye
	Andel	Andel	Andel	Andel	Andel
Påstander					
Koronapandemien påvirker skolehverdagen min negativt	28%	32%	17%	10%	12%
Koronapandemien påvirker skolehverdagen min positivt	42%	36%	12%	5%	6%

Vi viser også til pkt. 3.3.4. med resultater fra Ungdataundersøkelsen fra 2021.

5.5. Revisors vurdering

Skolene iverksatte tiltak for å tilpasse arbeidet for et trygt og godt skolemiljø til koronarestriksjonene. Imidlertid opplevde 20 prosent av elevene at koronapandemien påvirket skolehverdagen negativt, og bare om lag halvparten av pedagogisk personale erfarte at tiltakene var godt tilpasset koronarestriksjonene.

Smitteverntiltakene etter trafikklysmodellen handler om å redusere kontakt og holde avstand mellom elever og mellom elever og ansatte. Formålet er å redusere smitte, men kan vanskeliggjøre skolenes arbeid for et trygt og godt skolemiljø som blant annet handler om å skape kontakt og etablere trygge og gode relasjoner.

Funn fra spørreundersøkelsen tyder på at da de planla skoleåret 2020/2021 var det kjent og forstått at tiltak etter trafikklysmodellen la restriksjoner på sosialt samvær mellom elevene, og at elevene måtte gjennomføre deler av undervisningen digitalt. Skolene møtte dette ved å forsterke

eksisterende tiltak. Eksempelvis ble oppsøkende kontakt med elever som trengte oppfølging, satt mer i system. I tillegg etablerte skolene nye arenaer for kontakt, undervisning, informasjon og møtevirksomhet.

Til tross for disse tiltakene, ga både elevene og pedagogisk personale et sammensatt bilde av skolehverdagen i skoleåret 2020/2021. De fleste elever opplevde at koronapandemien i liten grad påvirket skolehverdagen deres. Samtidig erfarte hver femte elev at den påvirket skolehverdagen negativt. Blant pedagogisk personale sa mange at skolen deres hadde planer/tiltak for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær, elever med karakteren 1 eller IV, og for bygge trygge og gode relasjoner. Samtidig mente ganske mange at planene/tiltakene i begrenset grad var tilpasset koronarestriksjonene, og at gjennomføringen av tiltakene bare delvis ble gjort med samme kvalitet i 2020/2021 sammenliknet med tidligere skoleår.

6. Konklusjoner og anbefalinger

6.1. Konklusjoner

Forebyggende arbeid med skolemiljø – generelt

Rektorene i Vestfold og Telemark fylkeskommune er delegert myndighet til å drive skolene i samsvar med lover og regler. Slik sett er ansvar og oppgaver for det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø tydelig og klart fordelt.

Fylkeskommunen som skoleeier har likevel ansvar for at skolene etterlever regelverket, og bør ha etablert systemer for styring og internkontroll med skolenes virksomhet. Fylkeskommunen hadde enkelte tiltak for styring og internkontroll i skoleåret 2020/2021, men det er vanskelig å se at dette var tilstrekkelig til at skoleeier kunne forsikre seg om at de videregående skolene drev i samsvar med gjeldende regelverk. Fylkeskommunen har iverksatt flere tiltak for skoleeiers styring og internkontroll med skolenes virksomhet i skoleåret 2021/2022. Vi ser dette som positivt, men medio desember er det for tidlig å vurdere om tiltakene har ønsket effekt.

Selv om fylkeskommunens styring og internkontroll med skolenes virksomhet synes utilstrekkelig i deler av den reviderte perioden, indikerer våre funn at skolene i Vestfold og Telemark fylkeskommune har ulike typer styrende dokumenter for arbeidet med skolemiljø, og at dette arbeidet er en integrert del i mye av arbeidet som gjøres på skolene.

Forebyggende arbeid med skolemiljø under koronapandemien

Risikovurderinger og beredskapsplaner er anbefalte styringsdokumenter for å kartlegge hvilke risikoer koronarestriksjonene kunne ha for gjennomføringen av opplæringen, og for å utarbeide tiltak for å hindre eller redusere disse risikoene og samtidig ivareta kravene om smittevern.

Fylkeskommunen har lagt til rette for at skolene kan gjennomføre ROS-analyser og utarbeide lokale beredskapsplaner.

Malen for beredskapsplan inneholder ulike tiltakskort. De tiltakskortene som gjelder smittsomme sykdommer og koronapandemien, handler kun om smitteverntiltak. Ifølge Utdanningsdirektoratet skal en beredskapsplan vise hvordan elevene både sikres et godt opplæringstilbud og tilstrekkelig smittevern. Det er vanskelig å se at malen for beredskapsplaner som brukes i Vestfold og Telemark fylkeskommune er i samsvar med kravene fra Utdanningsdirektoratet.

Funn fra de undersøkte skolene i Vestfold og Telemark fylkeskommune tyder på at de fleste, men ikke alle skolene hadde gjennomført ROS-analyser eller tilsvarende risikovurderinger for skoleåret 2020/2021. Alle skolene har imidlertid laget lokale beredskapsplaner som blant annet inneholder lokalt tilpassede smitteverntiltak etter trafikklysmodellen.

Det generelle forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø for elevene er en kontinuerlig prosess, og kan være et utgangspunkt når arbeidet for skolemiljøet skulle tilpasses restriksjonene

som fulgte med koronapandemien i skoleåret 2020/2021. Skolene i Vestfold og Telemark fylkeskommune synes å ha forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø. I tillegg hadde de utarbeidet tiltak for å tilpasse arbeidet med skolemiljøet til koronarestriksjonene i skoleåret 2020/2021.

Det synes likevel som om disse tiltakene ikke fullt ut var tilstrekkelig tilpasset koronarestriksjonene i skoleåret 2020/2021. Selv om de fleste elever opplevde at koronapandemien i liten grad har påvirket skolehverdagen deres, erfarte hver femte elev at den påvirket skolehverdagen negativt. I tillegg mente bare halvparten av pedagogisk personale at tiltakene var tilstrekkelig tilpasset koronarestriksjonene.

6.2. Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen å:

- arbeide videre med tiltak for styring og internkontroll med de videregående skolenes virksomhet
- sørge for at skolene lager beredskapsplaner som er i tråd med Utdanningsdirektoratets føringer

Dersom koronapandemien blir langvarig, anbefaler vi fylkeskommunen å:

- sikre at alle skoler vurderer risiko for etterlevelse av lovpålagte plikter under koronapandemien
- sikre at skolene i større grad tilpasser det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø til koronarestriksjonene

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven)
- Lov 5. august 1994 nr. 55 om smittsomme sykdommer (smittevernloven)

Offentlige dokument

- NOU 2021:6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien
- Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)

Fylkeskommunens dokumenter

Se vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring

Elektroniske kilder

Utdanningsdirektoratet:

- https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/informasjon-om-koronaviruset/smittevernveileder/beredskapsplan-for-skoleeiere/
- file:///C:/Users/rafh/Downloads/veileder-om-smittevern-for-videregaende-skole.pdf
- https://tavla-v1.udir.no/tilsynsrapporter/rapport/4353/Rudolf-steinerskolen-i-Bergen
- https://www.udir.no/laring-og-trivsel/klasseledelse/
- https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017
- Utdanningsspeilet 2020, utgitt av Utdanningsdirektoratet. https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/utdanningsspeilet-2020/del-2/hvordan-har-koronapandemien-pavirket-barnehager-og-skoler/
- https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/

Statsforvalteren:

- https://tilsynsrapporter.blob.core.windows.net/prodpdf/4b69efbb-440e-4082-a2d1-bae9f8ef58b7.pdf

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring:

- https://dfo.no/fagomrader/internkontroll/veileder-i-internkontroll/hvordan-utfore-internkontroll/4-2-risikovurdering

Folkehelseinstituttet:

- https://www.fhi.no/nettpub/folkehelserapporten-temautgave-2021/om-rapporten/om-folkehelserapportens-temautgave-2021/?term=&h=1 publisert på nett 11.10.21

Vedlegg

Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse

Til Vestfold og Telemark revisjon v/ Hildegunn Rafdal

Etter avtale med fylkesdirektør Arve Semb Christophersen og direktør for Opplæring og folkehelse, Helge Galdal, oversender jeg fylkeskommunens høringsuttalelse til forvaltningsrevisjonsrapporten «Arbeid med skolemiljø – generelt og under koronapandemien». Se vedlegg.

Vennlig hilsen

Hanne Torgersen
Rådgiver
Pedagogisk støtte og utvikling
Opplæring og folkehelse

Telefon: 33 34 40 21 / Mobil: 91 39 80 44

Vestfold og Telemark fylkeskommune
www.vtfk.no

Høringssvar fra Vestfold og Telemark fylkeskommune til forvaltningstilsynsrapporten «Arbeid med skolemiljø – generelt og under koronapandemien» fra Vestfold og Telemark revisjon, VTR.

Vestfold og Telemark fylkeskommune er svært opptatt av å skape skolemiljø som oppleves trygge og gode for alle elever.

Fylkesdirektøren takker Vestfold og Telemark revisjon, VTR, for en viktig og interessant gjennomgang av internt rammeverk og fokusering på elevenes rettigheter. Fylkesdirektørens ansvar for elevene på systemnivå er hjemlet i Kommuneloven § 25 om internkontroll og i Opplæringsloven kapittel 13 om fylkeskommunens ansvar, og på individnivå i Opplæringsloven,

blant annet i kapittel 9A om skolemiljø. Denne revisjonen ser særskilt på elevens rettigheter knyttet til skolemiljøet, men deler av redegjørelsen handler om fylkeskommunens systemer for å sikre enkeltelevenes rettigheter. Rapporten analyserer i særdeleshet skoleåret 2020/2021. Revisjonsrapporten er et resultat av en bestilling fra Vestfold og Telemark kontrollutvalg av 17. juni 2021. Fylkesrådmannens uttalelse skal følge rapporten til behandling i kontrollutvalget.

Fylkesrådmannen er glad for at rapporten så tydelig viser at Vestfold og Telemark fylkeskommune har rutinebeskrivelser, avtaleverk, beredskapsplaner og en fleksibilitet i styringsstrukturen som gjør at elevene våre blir og ble ivaretatt, også gjennom forrige pandemiskoleår. Vi er videre glade for at revisjonen viser at våre ansatte har kompetanse på skolemiljø, og at skolene kjenner og tilrettelegger for elevene sine. Vi har forbedrings- og læringspunkter. Men i en ekstrem skolehverdag som ingen av oss hadde erfaring med, og hvor Opplæringslovens bestemmelser i stor grad ble tilsidesatt av smittevernhensyn, er vi opptatt av at hovedbildet som vises er at majoriteten av elevene våre hadde det trygt og godt. I en situasjon med trafikklysmodellens vekslende farger som ga helt nye praktiske utfordringer samt betydelig bekymring og redsel for egen helse blant elever, elevenes foresatte, pedagoger og skoleledere, holder de fleste indikatorene på elevens skolemiljø seg stabile sammenlignet med foregående år. Korreksjonspunktene i revisjonsrapporten, om enn viktige i seg, bekrefter det store bildet av at fylkeskommunen har et forsvarlig system som sikrer elevenes skolemiljø. Og at elevene i fylket vårt har det like trygt og godt som landsgjennomsnittet.

Revisjonsrapporten fra VTR er grundig og gjennomgår kjent bakgrunnsstatistikk fra Elevundersøkelsen, UngData og Utdanningsdirektoratet. Rapporten gjennomgår innsendte rutinebeskrivelser og andre formelle dokumenter fra fylkesadministrasjonen og fra seks utplukkede skoler. I tillegg er det gjennomført intervjuer med sentrale ansatte i fylkesadministrasjonen for Opplæring og folkehelse og med rektorer og andre skoleledere i skolene. I rapporten står det i punkt 1.4. at alle seksjonslederne i Sektor opplæring og folkehelse er intervjuet, dette medfører ikke riktighet, kun seksjonsledere med ansvar for elever i skolene ble intervjuet.

Rapporten tilfører ny viten ved at tilsynsmyndigheten har gjennomført en spørreundersøkelse blant ledere og pedagoger ved de seks videregående skolene. I et møte med tilsynsmyndigheten hvor den foreløpige rapporten ble gjennomgått, ble det understreket at svarprosenten på undersøkelsen er svært lav. Dette kommer i liten grad fram i rapporten. Lav svarprosent minsker validiteten, gyldigheten, av konklusjonene. Vestfold og Telemark fylkeskommune er derfor spørrende til om resultatene fra undersøkelsen er representative. Rapportens gjennomgang av statistikk, dokumentasjon og intervjusvar gir imidlertid nyttige perspektiver både på system- og på individnivå til et stadig pågående lærings- og utviklingsarbeid i fylkeskommunen.

Det finnes svært mange definisjoner av begrepet skolemiljø, og dermed mange forståelser av hva begrepet innebærer. Revisjonsmyndigheten definerer dessverre ikke begrepet i denne rapporten, noe som kunne hevet presisjonsnivået. Det vises til Opplæringslovens kapittel 9 A om skolemiljø, og det understrekes at det er det psykososiale miljøet som skal undersøkes i tillegg til fylkeskommunens forebyggende arbeid for at elever skal ha det trygt og godt. I faglitteraturen

skiller en ofte mellom begrepene skolemiljø og læringsmiljø. Revisjonsmyndigheten gjør i denne rapporten læringsresultater, altså sluttvurderinger i fag, til kriterier for om elevene har det trygt og godt. Det kan være sammenhenger mellom skolemiljø, læringsmiljø og læringsresultater, men i rapporten skapes det kanskje et inntrykk av at dette kan være kausale sammenhenger.

Elevene fikk skoleåret 20/21 høyere standpunktvurdering enn tidligere både nasjonalt og hos oss i Vestfold og Telemark. Flere elever fikk IV, ikke vurdert, i enkeltfag enn foregående år, men færre elever sluttet i løpet av skoleåret. Om disse læringsresultatene kan knyttes til om elevene hadde det mindre trygt og godt, vet vi ikke. Vi vet at noen elever føler seg mer ensomme enn før koronatida og at flere elever sier at koronapandemien påvirker skolehverdagen negativt. Men vi har få holdepunkter for å si at dette er fordi skolemiljøet ikke oppleves trygt.

Et av kritikkpunktene i tilsynsrapporten omhandler fylkeskommunens delegasjonsreglement og inngåelse av individuelle lederavtaler med rektorene. Vestfold og Telemark fylkeskommune vil se på delegasjonsreglementet opp mot det erfaringsgrunnlaget koronapandemien har gitt oss for styring. Vi ønsker imidlertid å påpeke at det ikke er slik at rektorene ikke har lederavtaler, men at disse ikke ble gjenstand for revisjon ved fylkessammenslåingen. Samtidig har vi fra høsten 2022, dvs etter tilsynsperioden, utviklet et system for styringsdialog hvor direktøren for Opplæring og folkehelse to ganger i året møter skolenes ledergrupper for å følge opp skolenes virksomhet både økonomisk, pedagogisk og forvaltningsmessig. Denne nye praksisen må ses opp mot delegasjonsreglementets formuleringer om lederavtaler.

Et annet kritikkpunkt i rapporten er at skolenes beredskapsplaner og fylkeskommunens mal for beredskapsplaner ikke følger rådene utviklet av Utdanningsdirektoratet for risikovurderinger. Revisjonsmyndigheten påpeker at beredskapsplanene ved de seks undersøkte skolene ikke i tilstrekkelig grad tar opp i seg en vurdering av hvordan elevenes skolemiljø skal sikres løpende samtidig som en overholder smittevernreglene. Planene gir en for snever beskrivelse av konsekvenser og tiltak knyttet til risikoer for tap av opplæring og tap av et trygt og godt miljø. Dette er en svært nyttig tilbakemelding. Direktøren for Opplæring og folkehelse vil starte et arbeid med å evaluere malen for beredskapsplanene og gjennomgå skolenes beredskapsplaner med bakgrunn i erfaringene fra pandemien og med støtte i rådene fra denne revisjonen.

Revisjonsrapporten trekker fram et tredje kritikkpunkt som henger sammen med beredskapsplanarbeidet: Informasjonen fra de seks utvalgte skolene kan tyde på at en i det løpende beredskapsarbeidet skoleåret 20/21, har hatt et for ensidig fokus på det smittevernfaglige. Vi har kanskje ikke i tilstrekkelig grad klart å heise løpende risikovurderinger av elevenes skolemiljø og igangsette dynamiske tiltak på bakgrunn av den lokale smittesituasjonen. I denne tilbakemeldingen fra revisjonsmyndigheten ligger nok de viktigste læringspunktene for oss som organisasjon. Beredskapsarbeid i sektoren er mangefasettert fordi elevenes rettigheter er komplekse og fordi elevenes behov er individuelle. Det er flere forhold som skal vurderes samtidig for å sikre at elevene får god opplæring, tett oppfølging og at de har det trygt og godt. Samarbeidet med revisjonsmyndigheten har her gitt oss anledning til i større grad å se sårbarheter i egne risikovurderinger og i egen beredskapspraksis. Driftsfokuset og de praktiske utfordringene med å

gjennomføre opplæringen blant annet via nye digitale plattformer, kan ha gjort at vi overså risiko knyttet til elevenes læring og trivsel. Dette vil vi evaluere.

Revisjonsmyndighetens rapport konkluderer totalt med fire forbedringsområder og anbefaler VTFK å

- arbeide videre med tiltak for styring og internkontroll med de videregående skolenes virksomhet
- sørge for at skolene lager beredskapsplaner som er i tråd med Utdanningsdirektoratets føringer
- sikre at alle skolene vurderer risiko for etterlevelse av lovpålagte plikter under koronapandemien
- sikre at skolene i større grad tilpasser det forebyggende arbeidet for et trygt og godt skolemiljø til koronarestriksjonene

Dette er viktige læringspunkter i vårt arbeid med å bygge forståelse, rammeverk og rutinebeskrivelser for en praksis som skal sikre elevenes psykososiale skolemiljø. Det er også viktige læringspunkter i vår evaluering av beredskapsarbeidet gjennom pandemien.

Revisjonsrapporten fra VTR tar utgangspunkt i to overordnede problemstillinger hvor en spør i hvilken grad Vestfold og Telemark fylkeskommune sikrer at skolene jobber forbyggende med skolemiljøet – og i hvilken grad fylkeskommunen og de seks utvalgte skolene sikret elevene et trygt og godt skolemiljø under koronapandemien forrige skoleår. Hovedinntrykket rapporten etterlater, tross korreksjonsforslagene, er at fylkeskommunen sikrer elevenes skolemiljø på systemnivå – og at vi også gjorde det under det vanskelige skoleåret 2020-2021.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 24. august 2021. Oppstartsmøte ble holdt 20. september 2021 med ledergruppa i Sektor for opplæring og folkehelse til stede.

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

Nedenfor vil vi redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet. Et viktig tiltak for å sikre relevans og pålitelighet er at vi har innhentet data med ulike metoder og fra ulike kilder.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden september 2021 – medio januar 2022.

Gjennomgang av dokumenter

- Fylkesdirektørens delegeringsreglement
- Budsjett- og økonomiplan 2021-2024
- Overordnede styringsdokumenter utarbeidet av Sektor opplæring og folkehelse
- Mer konkrete styringsdokumenter utarbeidet av Sektor opplæring og folkehelse
- Dokumenter om ROS-analyser og beredskapsplaner

De seks valgte skolene sendte oss en rekke dokumenter. Eksempelvis:

- Planer/tiltak for arbeid med skolemiljø, kvalitetsplan, trivselsplan, plan for arbeid med sosial kompetanse
- Dokumenter som viser hvordan ulike elevtjenester/støttetjenester involveres i arbeidet for et godt og trygt skolemiljø
- Dokumenter som viser hvordan elevene involveres i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø
- ROS-analyser eller tilsvarende risikovurderinger for skoleåret 202/2021
- Lokale beredskapsplaner
- Planer/tiltak for kontaktlæreres klasseledelse under koronapandemien
- Plan/tiltak for å informere elevene under koronapandemien
- Planer/tiltak for å gjennomføre samarbeid og kontakt mellom ledelse, pedagogisk personale og elevtjenester/støttetjenester under koronapandemien.

Spørreundersøkelse
Vi sendte en spørreundersøkelse til seks videregående skoler. Vi ønsket at skolene skulle være et rimelig tverrsnitt av skolene, og hadde følgende utvalgskriterier:

- Skolene skulle ha elever som gikk på både yrkesfag og studiespesialiserende utdanningsprogrammer.
- Det skulle være små skoler, middels store skoler og store skoler
- Skolene skulle ligge i byer og i bygdesentra.
- Skolene skulle ligge i kommuner med mange innbyggere, middels antall innbyggere og få innbyggere.

De valgte skolene ble i alfabetisk rekkefølge: Hjalmar Johansen vgs, Horten vgs, Notodden vgs, Sande vgs, Thor Heyerdahl vgs og Vest-Telemark vgs.

Spørreundersøkelsen ble sendt på e-post til nesten alle ansatte. De eneste som ikke fikk spørreundersøkelsen var:

- Renholdere
- Byggdriftere/vaktmestere
- Konsulenter som jobber med administrative eller økonomiske oppgaver
- Kantineansatte
- IT-ansatte

Vi sendte spørreundersøkelsen til 903 respondenter. Vi har hatt flere tiltak for å sikre best mulig svarprosent. Rektorene eller andre i skoleledelsen fikk informasjon om undersøkelsen i forkant av utsendelsen, og har bedt de ansatte svare på den. Det ble sendt ut tre påminnelser. Vi fikk svar fra 393 og det gir en svarprosent på 44 prosent. Selv om det hadde vært ønskelig med høyere svarprosent, mener vi at undersøkelsen gir godt nok grunnlag for å si noe om de ansattes syn og vurderinger på de spørsmål som er stilt. Det skyldes blant annet at undersøkelsen ble sendt ut til et høyt antall respondenter, og antallet svar er så vidt høyt.

Vi ønsket å sammenlikne de valgte skolenes arbeid med å tilpasse arbeidet med skolemiljø til koronarestriksjonene. Men med en svarprosent på under 50 prosent, valgte vi å presentere resultatene samlet for de seks skolene.

Intervju
Vi har gjennomført ett eller flere intervjuer på e-post med:

- direktøren og alle seksjonslederne i Sektor opplæring og folkehelse
- en rådgiver i Seksjon for pedagogisk støtte og opplæring (PSU)
- rektorer på de seks skolene som deltok i spørreundersøkelsen

Tilgang til dokumenter på fylkeskommunens intranett
Vi har hatt tilgang til fylkeskommunens intranett kalt *Innsida*, og har funnet styrende dokumenter for hele fylkeskommunen og for Sektor opplæring og folkehelse. Vi har også funnet dokumenter om ROS-analyser og beredskapsplaner.

I tillegg har vi hatt tilgang til Vestfold og Telemark sine resultater fra Elevundersøkelsen.

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

Samlet sett mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i fylkeskommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

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

God kommunal revisjonsskikk – kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.[31]

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

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.[32] Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

[31] God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

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

På vakt for fellesskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?
Ta kontakt med oss:
Telefon: 33 07 13 00
E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no