



Vestfold
og Telemark
revisjon

Skolemiljø

Forvaltningsrevisjon | Tinn kommune

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning.....	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier.....	6
1.3. Avgrensning.....	6
1.4. Metode og kvalitetssikring	6
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	7
2. Bakgrunn	8
2.1. Organisering	8
2.2. Tall fra elevundersøkelsen	8
2.3. Tall fra Olweusundersøkelsen	10
3. Forebyggende arbeid	11
3.1. Revisjonskriterier	11
3.2. Fordele ansvar og oppgaver i arbeidet med skolemiljø	11
3.3. Forebyggende tiltak og evaluering.....	14
3.4. Tilrettelegge for tverrfaglig samarbeid – data	19
3.5. Ha kjennskap til elevenes erfaringer med skolemiljø – data	24
3.6. Rapportere til politisk og administrativt nivå – data.....	26
4. Aktivitetsplikt	28
4.1. Revisjonskriterier	28
4.2. Ha kjennskap til regelverk, rutiner og tiltak – data	28
4.3. Følge med, gripe inn, varsle og undersøke – data.....	29
4.4. Sikre elevenes perspektiv – data.....	35
4.5. Lage skriftlig aktivitetsplan – data.....	37
4.6. Revisors vurdering.....	40
5. Konklusjoner og anbefalinger	41
5.1. Konklusjoner.....	41
5.2. Anbefalinger.....	43
Litteratur og kildereferanser	44
Vedlegg.....	45
Vedlegg 1: Revisjonskriterier	45
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	52

Sammendrag

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

Våre vurderinger og anbefalinger bygger på en gjennomgang av kommunens førende dokumenter for skolemiljø. Vi har intervjuet sentrale ledere, gjennomført spørreundersøkelse blant ansatte på skolene, FAU og elevråd og hatt en gjennomgang av utfylte aktivitetsplaner.

Nærmere bestemt har vi undersøkt:

- Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?
- Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Om forebygging av skolemiljø

Tinn kommune har mange tiltak som skal sikre at skolene jobber forebyggende med skolemiljø. Kommunen har tiltak for å sikre at oppgaver og ansvar for det forebyggende arbeidet med skolemiljø er klart og tydelig fordelt, og for at administrativ og politisk ledelse får informasjon om skolenes arbeid og kan følge opp skolens arbeid med skolemiljø. Vi har også sett at kommunen har en gjennomgående systematikk i rapporteringen.

Kommunen har flere overordnede og forebyggende tiltak for å sikre et trygt, godt og inkluderende skolemiljø. Kommunen er tilknyttet Olweusprogrammet som stiller klare krav til aktiviteter tilknyttet skolemiljøarbeid. Det er utarbeidet sjekklister for å fange opp at tiltak gjennomføres, rapporteringsrutiner og maler og veiledere for gjennomføring av aktiviteter.

Vi vurderer det som en styrke at kommunen har opprettet en stilling som Olweuskoordinator, som har et særlig ansvar for å følge opp skolemiljøarbeidet i kommunen.

Kommunen har valgt å knytte det tverrfaglige samarbeidet om skolemiljø til en anerkjent samarbeidsmodell, Bedre tverrfaglig innsats. Arbeidet framstår som systematisert og det gis god informasjon om arbeid og tiltak på kommunens nettsider. Vår spørreundersøkelse blant ansatte viser imidlertid at rundt 30 % av skolens ansatte mener at de ikke har tilstrekkelig tilgang til ressursene i PPT og skolehelsetjenesten.

Skolene har flere tiltak for å innhente kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet. Det gjennomføres jevnlig elevsamtaler og utviklingssamtaler og det gjennomføres årlig elevundersøkelse og Olweusundersøkelse. Resultater fra undersøkelsene blir analysert og gjennomgått på flere sentrale møtearenaer og brukt for å vurdere nytten av eksisterende tiltak eventuelt etablering av nye.

Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Kommunen sikrer i stor grad at aktivitetsplikten blir ivaretatt på skolene. Våre undersøkelser viser at skolene har tiltak for å sikre at regelverk, rutiner og tiltak er kjent for de som er ansatt på skolen.

Vi har sett at kommunen og skolene har tiltak for å følge med, gripe inn, varsle og undersøke ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Kommunen har etablerte og oppdaterte rutiner, prosedyrer og verktøy som støtter de ulike delpliktene, og de fleste ansatte kjenner godt til sine plikter og skolens rutiner. Kommunen har flere opplæringstiltak for ansatte på skolene, men det kan være uheldig at vaktmestere på skolene ikke har benyttet seg av disse tilbudene.

Selv om ansatte oppgir å ha god kunnskap om hvilke plikter de har, er bruke av skjema for å melde fra om at en elev ikke har det trygt og godt lav, noe som kan indikere at dokumentasjonsrutinene ikke alltid følges.

I vår spørreundersøkelse svarer ansatte at de har høy grad av oppmerksomhet på elevens opplevelse av sitt skolemiljø.

Erfaringer fra foresatte og elever er noe ulike. Selv om mange er positive, har våre undersøkelser blant elevråd og FAU blant annet avdekket:

- Halvparten av elevene mener at skolepersonalet i mindre grad oppdager krenkelser og mobbing i friminutt.
- En tredel av de foresatte opplever at skolen ikke følger godt nok med på hvordan elevene har det på skolen.
- En tredel av de foresatte svarer at skolen i mindre grad følger opp barn som opplever å bli plaget/krenket.

Vi har undersøkt aktivitetsplaner ved de tre skolene og har sett at disse inneholder tiltak som i stor grad blir evaluert. Vi har imidlertid sett noen områder det er rom for forbedringer:

- Fordi planene er dynamiske, kan det være vanskelig å spore når ny informasjon blir lagt inn. Mer bruk av datoer kan bidra til å synliggjøre overganger mellom hendelser, undersøkelser, tiltak og evalueringer.
- Det fremkommer ikke hvem som har utarbeidet tiltakene i aktivitetsplanen.
- I noen saker er det i liten grad dokumentert at barn har blitt hørt. Det bør framgå at barn har blitt hørt ved utarbeidelse og revidering av tiltak og hva de tenker om tiltak man iverksetter.
- I mange saker går det ikke fram at barns beste har blitt vurdert.

Våre undersøkelser viser at en noen FAU-representanter har dårlige erfaringer med hvordan kommunen har håndtert saker hvor aktivitetsplikten er utløst. Samtidig svarer 2/3 deler av de ansatte at de har for liten tid til å følge opp enkeltelever og omtrent halvparten mener de har for få ansatte til å ivareta kravene i aktivitetsplikten. Disse tilbakemeldingene kan indikere at skolene ikke fullt ut klarer å fange opp alle elever som opplever krenkelser eller mobbing og at i saker hvor aktivitetsplikten er utløst, ikke klarer å følge opp dette arbeidet så godt som man ønsker.

Vi anbefaler kommunen å:

- etablere tiltak for sikre bedre dokumentasjon av at elever blir hørt og at elevens beste blir vurdert
- etablere tiltak som sikrer at aktivitetsplaner i større grad synliggjør overganger mellom hendelse, undersøkelser, tiltak og evalueringer.
- vurdere tiltak for å følge opp funn fra spørreundersøkelsene

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Tinn kommune i sak 31/24. Bestillingen er i tråd med plan for forvaltningsrevisjon 2024-2027. I vedtaket står det at revisor skal vurdere om skolevei kan tas med i prosjektet. Vi har tatt med dette i rapporten, og beskrevet det i avsnitt 4.3.3.

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

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

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

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er først og fremst hentet fra kommuneloven og opplæringsloven. Kriteriene framgår under hver problemstilling og er nærmere omtalt i vedlegg 1 til rapporten.

1.3. Avgrensning

Kommunen har fire skoler, tre offentlige og en privat Montessoriskole. Vi avgrenser revisjonen mot den private Montessoriskolen.

Opplæringsloven kap. 12 (tidligere kap. 9A) omfatter både det fysiske og psykososiale skolemiljøet. Vi vil kun revidere det psykososiale skolemiljøet.

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

1.4. Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Geir Kastet Dahle, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Vi har gjennomgått dokumentasjon i form av kommunens rutiner og planer mm, samt sett på konkrete skolemiljø saker. Vi har også intervjuet ansatte i administrasjonen, rektorene ved de tre

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

kommunale skolene og ansvarlige for PP-tjenesten og skolehelsetjenesten. Videre har vi gjennomført spørreundersøkelser overfor både ansatte på skolene, FAU og elevrådene.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 21.03.25, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Administrasjonen har ingen kommentar til rapporten.

2. Bakgrunn

2.1. Organisering

Administrasjonen i kommunen ledes av kommunedirektør og består av fem kommunalområder.

I kommunalområdet Oppvekst, inkludering og kultur ligger enhet Skole. Rektorene i kommunen er underordnet, og rapporterer til enhetsleder Skole. En annen avdeling i Oppvekst, inkludering og kultur som er sentral i revisjonen, er PPT.

Innenfor kommunalområdet Levekår finner vi også tjenester/ansvarsområder som er relevante i denne forvaltningsrevisjonen, særlig:

- Enhet for helse og familietjenesten (med blant annet av helsestasjon).
- Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI) - en samhandlingsmodell

I Tinn kommune er det tre kommunale skoler. Disse er:

- Rjukan barneskole, med 179 elever
- Rjukan ungdomsskole, med 117 elever
- Attrå barne- og ungdomsskole, med 187 elever

2.2. Tall fra elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er en nasjonal undersøkelse der elevene får si sin mening om faglige og sosiale forhold. Undersøkelsen skal gjennomføres hver høst, og den er obligatorisk for 7. trinn og 10.trinn.

Flere av spørsmålene i elevundersøkelsen handler om trivsel, motivasjon og opplevelse av skolemiljøet, og bidrar til å kartlegge om elevene har det trygt og godt på skolen. Elevene skal også svare på konkrete spørsmål om de blir mobbet av andre elever, av voksne, eller via mobil og andre digitale løsninger.

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

Å trives på skolen er et mål i seg selv, og alle elever har rett til et skolemiljø som fremmer trivsel, jf. opplæringsloven kap. 12. Utdanningsdirektoratet skriver på sine nettsider at elever motiveres av å oppleve mestring. Forventningene til elevene bør derfor være høye og realistiske, og innholdet i undervisningen må oppleves relevant og meningsfylt.

Tabellen nedenfor viser at elevene i Tinn kommune, innenfor både områdene trivsel, mestring og motivasjon, i gjennomsnitt ligger på omtrent samme nivå som fylkessnittet for skoleårene 2022/2023 og 2023/24.

Tabell 1: [udir.no/ tall- og-forskning/statistikk-grunnskole/resultater fra elevundersøkelsen](https://udir.no/tall-og-forskning/statistikk-grunnskole/resultater-fra-elevundersøkelsen)

	Tinn 2022/23		Hele fylket (Vestf.+Telem.) 2022/23		Tinn 2023/24		Hele fylket (Telemark) 2023/24	
	7. trinn	10.trinn	7.trinn	10.trinn	7.trinn	10.trinn	7. trinn	10.trinn
Trivsel	4,0	4,2	4,1	4,1	4,3	4,2	4,1	4,0
Mestring	3,8	4,0	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9	3,8
Motivasjon	3,3	3,3	3,5	3,3	3,7	3,4	3,4	3,2

I skoleåret 2023/24 oppgir 13,7 % av elevene på 7. trinn at de blir mobbet på skolen. Tilsvarende tall for 7. trinn på landsbasis er 12.8 %. På 10. trinn er tallet 10 % i Tinn mot 10,9 % på landsbasis.

Elevundersøkelsen kartlegger også mer detaljerte skolemiljøparametere. På grunn av personvern hensyn og få data (siden Tinn er en liten kommune), er detaljdata på skolemiljø skjermet på Udirs nettsider.

I kvalitetsrapporten for grunnskoler i Tinn for skoleåret 2023 står det at kommunen, i likhet i likhet med landet ellers, opplever en økning i utfordrende adferd og fysisk utagering hos elevene.

2.3. Tall fra Olweusundersøkelsen²

Olweusundersøkelsen kartlegger skolemiljø og mobbing mer detaljert enn elevundersøkelsen. Alle elevene i Tinn kommune svarer på denne undersøkelsen hvert år. For skoleåret 2023/24 viser undersøkelsen blant annet følgende:

- Antall elever som blir mobbet 2-3 ganger i måneden eller oftere er 9,1 % av guttene og 4,7 % av jentene (samlet 6,8 %).
- De fleste som mobbes oppgir følgende former for mobbing:
 - Verbal mobbing
 - Utestenging
 - Utseende
 - Slått/sparket
 - Løgn/rykter
- Steder på skolen der elevene er blitt mobbet (en sjelden gang eller oftere) (kun et utdrag av steder):
 - Skoleplassen (48 %)
 - Skoleveien (9,6 %)
 - På mobil, nettbrett eller PC (9,6 %)
 - Bussholdeplass (5,5%)
- 27 % av elever som oppgir å bli mobbet 2 eller flere ganger i måneden har blitt mobbet i mer enn ett år.
- 14 % av guttene og 20 % av jentene føler seg redd for å bli mobbet av andre på skolen (samlet 17 %).

² Se avsnitt 3.3.1 for mer informasjon om Olweusprogrammet

3. Forebyggende arbeid

Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?

3.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

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

- oppgaver og ansvar er kjent og klart og tydelig fordelt
- skolene har forebyggende tiltak og sikrer at tiltakene evalueres jevnlig
- det er tilrettelagt for tverrfaglig samarbeid om skolemiljø
- skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet
- politisk og administrativ ledelse får informasjon og kan følge opp skolenes arbeid med skolemiljø

3.2. Fordele ansvar og oppgaver i arbeidet med skolemiljø

Revisjonskriterium:

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

- oppgaver og ansvar er kjent og klart og tydelig fordelt

3.2.1. Kommunale planer

Skole- og oppvekstplan «Sammen om en god oppvekst»

Kommunen har utarbeidet Helhetlig oppvekstplan 2024-2030 (vedtatt av kommunestyret 02.05.24). Planen knytter arbeidet rundt oppvekst opp mot rettigheter gitt i FNs barnekonvensjon, og gir flere føringer knyttet til Skolemiljø. Blant annet står det at:

- Skolene skal fremme helse, trivsel og læring ved å sikre et trygt og inkluderende miljø for alle elever.
- Elevenes stemmer skal bli hørt, og de skal involveres i beslutningsprosesser som påvirker deres skolehverdag.
- Det skal fokuseres på tidlig innsats og forebygging av mobbing og andre utfordringer som kan påvirke elevenes trivsel og læring.
- Samarbeid mellom skole, helsevesen og andre relevante tjenester er sentralt for å gi helhetlig støtte til elever som trenger det.
- Det skal fokuseres på kontinuerlig utvikling av lærernes kompetanse for å sikre høy kvalitet på undervisningen og et godt læringsmiljø.

Planen beskriver ulike tiltak i det forebyggende arbeidet som har som mål å redusere risiko i barn og unges oppvekstmiljø:

- Tidlig innsatsteam
- Ressursteam for likeverdig opplæring
- Bedre tverrfaglig innsats
- Koordinerende enhet, individuell plan, koordinator og barnekoordinator

Tiltakene er nærmere beskrevet senere i rapporten.

Nærværplan

Kommunen har utarbeidet en nærværplan³ som har fokus på å forebygge fravær i skolene. Planen inneholder en handlingsdel som beskriver rutiner for oppfølging av fravær. Planen sier at et godt skolemiljø anses som sentralt for å forebygge fravær. Kommunens arbeid med skolemiljø er implisitt omtalt i flere deler av nærværplanen.

Internkontrollsystem for skolen

Kommunen bruker tjenesten Moava IKO (tidligere 1310.no) som internkontrollsystem for skolen. I Moava er det et årshjul med forskjellige gjøremål skolene skal gjennomføre. Hvert gjøremål er satt opp med en tidsfrist. Under noen gjøremål er det gitt utfyllende informasjon med bla. lenker til ressurssider, regelverk og andre dokumenter.

Ifølge leder for Skole blir styringsdialogen sikret gjennom en fast møtestruktur og rektorenes utfylling av et skjema som danner grunnlag for årlig dialog ved skoleårets slutt, se mer om dette i pkt. 3.3.1.

Overordnede planer på skolenivå

Det er utarbeidet årlige kvalitetsplaner for de tre skolene. Vi har sett at dette er gjort både i 2023 og 2024. Planene går blant annet gjennom opplæringslovens krav til skolemiljø, kommunens/skolens kvalitetssikringssystem og tiltak på den enkelte skole.

3.2.2. Delegasjon

Kommunen har utarbeidet et administrativt delegeringsreglement som gjelder fra 01.07.24. Dokumentet beskriver delegasjon under ansvarsområdet til kommunalsjef for oppvekst, inkludering og kultur. Her er noen hovedpunkter:

- Ansvarsområder:
 - Kommunalsjef oppvekst, inkludering og kultur er ansvarlig for tjenester som grunnskole, SFO, voksenopplæring, kulturskole, barnehage, NAV med

³ Nærværplan for barn og unge i Tinn kommune, av 18.1.2023

flyktningkoordinator, kultur med bibliotek, frivilligsentral og kommunale fritidsaktiviteter.

- Representasjon og fullmakter:
 - Kommunalsjefen representerer kommunedirektøren i Utvalg for oppvekst, inkludering og kultur og i det lovpålagte ungdomsrådet.

Gjennom brev datert 31.10.24 har kommunen delegert løpende personalansvar, samt ansvar for økonomi og fag fra kommunalsjef til enhetsleder skole. Det er laget tilsvarende delegasjonsbrev fra enhetsleder Skole til kommunens tre rektorer. I alle brevene er delegasjonen gitt til navngitte personer.

I kommunens interne rutiner for skolemiljø står det at rektor gjennom delegasjon kan fastsette at en annen person på skolen skal ta imot varsler på dette området. Rektor er likevel ansvarlig for at varslene håndteres på en forsvarlig måte.

3.2.3. Arbeidsbeskrivelser

Kommunen har utarbeidet separate arbeidsbeskrivelser for sentrale roller på skolen, herunder blant annet

- Kontaktlærer
- Lærer
- Assistenter
- Rektor
- Inspektør
- Teamleder
- Sekretær
- Sosillærer

Alle arbeidsbeskrivelsene sier at aktivitetsplikten gjelder, og at man skal varsle rektor dersom man får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

3.2.4. Ansattes forståelse av ansvar og oppgaver knyttet til skolemiljø

I vår spørreundersøkelse svarte 93 % av de ansatte i skolen at de opplever at det er klart og tydelig hva som er eget ansvar og oppgaver i skolemiljøarbeidet. 95 % svarte at de vet hvem de kan spørre dersom de har behov for bistand i arbeidet med skolemiljø.

I spørreundersøkelsen svarer 9 av 10 ansatte at de har fått informasjon om forebyggende arbeid med skolemiljø. 95 % svarer at de er godt kjent med planer/rutiner for det forebyggende arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø.

3.2.5. Revisors vurdering av ansvar og delegasjon

Våre undersøkelser viser at kommunen har tiltak for å sikre at oppgaver og ansvar i det forebyggende skolemiljøarbeidet er klart og tydelig fordelt. Våre undersøkelser bekrefter også at ansatte har en god forståelse av hva slags ansvar og rolle de har i arbeidet med skolemiljø.

3.3. Forebyggende tiltak og evaluering

Revisjonskriterium:

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

- **skolene har forebyggende tiltak og sikrer at tiltakene evalueres jevnlig**

Vi har her valgt å fokusere på forebyggende tiltak på et overordnet nivå, og tiltak som først og fremst er relevante for arbeidet med skolemiljø. Det gjennomføres mange andre tiltak både i kommunen, på den enkelte skole og på enkelttrinn/klasse som også har som mål å jobbe med skolemiljøet, men de er ikke omtalt her.

3.3.1. Olweusprogrammet

Siden år 2000 har Tinn kommune vært tilknyttet Olweusprogrammet. Dette er et program mot mobbing og antisosial atferd og inneholder ulike tiltak. Totalt i Norge er det 54 skoler som er sertifiserte Olweusskoler. For å være en sertifisert Olweusskole kreves det at man implementer og følger 15 ulike krav, se figur 1.

Figur 1 Krav som må være oppfylt for å være en sertifisert Olweusskole

• For skoler som har innført Olweusprogrammet mot mobbing og antisosial atferd

1. To ganger i året skal det arrangeres egne personalmøter for alle ansatte som arbeider med elever ved skolen, hvor hovedelementene i det tidligere og fremtidige antimobbearbeidet blir gjennomgått og diskutert.
2. Det skal gjennomføres minimum fem møter utover skoleåret i form av pedagogiske samtalegrupper for personalet.
3. Det skal bli holdt minst ett én-dags innføringskurs for nytilsatte ved skolen.
4. Olweusundersøkelsen om mobbing blant elevene skal gjennomføres én gang i året, og resultatet blir meldt tilbake i tråd med anbefalingene i programmet.
5. Inspeksjonsplanen og rutiner for å gripe inn skal kritisk vurderes og eventuelt revideres minst én gang i året.
6. Personalet ved skolen skal sørge for at de fire skolereglene mot mobbing blir aktivt brukt på skolen.
7. Kontaktlærerne holder minimum to klassemøter om mobbing og beslektede tema i elevgruppene per måned.
8. Mobbing tas opp som tema på minst to møter i elevrådet per år.
9. Mobbing skal være et fast tema i de individuelle elevsamtaler én gang per skoleår.
10. De foresatte holdes godt orientert om skolens forebyggende og problemløsende arbeid mot mobbing, på minst ett klasse- eller trinnforeldremøte per år og i de faste utviklingssamtalene.
11. Skolen skal kjenne til og kunne bruke de prosedyrene som er beskrevet i Personalveiledningen til Olweusprogrammet og som skal brukes i arbeidet med mobbesaker og annen type krenkende atferd.
12. Alle ansatte som arbeider med elever i skolen skal ha god kjennskap til aktivitetsplikten i Kapittel 12 i Opplæringsloven. Ansatte i undervisningsstilling og ledelse bør i tillegg ha kjennskap til bestemmelsene om saksbehandling i forvaltningsloven, forskrifter, veiledere og rundskriv som utdyper lovverket omkring mobbing og antisosial atferd.
13. Skolen skal utarbeide en kvalitetsplan som viser hvordan skolen vil arbeide for å oppfylle kravene i denne standarden og Opplæringslovens Kapittel 12.
14. I alle saker hvor det skal iverksettes tiltak for at elevene skal få et trygt og godt skolemiljø, skal det utarbeides en aktivitetsplan.
15. Skolen skal ha et operativt Olweusteam som arbeider etter et skriftlig mandat som er i tråd med opplæringen og teammodellen gitt av RKBV Vest*

Alle skolene i Tinn er sertifiserte. Ved resertifisering, som gjøres hvert tredje år, må skolene dokumentere at de fortsatt oppfyller kravene i Olweusprogrammet, punkt 1-15 i figur 1.

Som deltakerkommune i Olweusprogrammet får kommunen tilgang på materiell både for opplæring og kvalitetssikring.

Olweusprogrammet har utarbeidet dokumentet «System for kvalitetssikring». I dette dokumentet gis det utdypende kommentarer på hvordan de ulike kravene skal gjennomføres. Disse kommentarene skal kan hjelpe skolene med å oppfylle de lovpålagte kravene i opplæringsloven kapittel 12 om et trygt og godt skolemiljø.

I tjenesteområdet Skole er det opprettet en stilling som Olweuskoordinator. Oppfølging og evaluering av skolemiljøtiltak er en del av hennes ansvarsområde.

Olweusprogrammet inneholder ulike sjekklister som skal fange opp hvorvidt de ulike Olweusaktivitetene er gjennomført. Hver høst gjennomfører Olweuskoordinator et møte med rektorene og avdelingslederne ved de ulike skolene, hvor koordinator ber om dokumentasjon på at kravene i Olweusprogrammet (punkt 1-15) er oppfylt. Koordinators inntrykk er at skolene jobber systematisk og oppfyller de kriteriene som ligger i Olweusstandarden.

3.3.2. Rutiner

Rutinedokumentet Skolemiljø til elevene

Kommunen har utarbeidet dokumentet Skolemiljø til elevene, en intern rutinebeskrivelse, datert 05.08.24. Om rutinen står det at den gjelder opplæringsloven kapittel 12, om skolemiljøet til elevene, og at den gjelder for skolene, leksehjelp og skolefritidsordningen i kommunen. Rutinen skal være et grunnlag for den enkelte skole til å utarbeide interne rutiner tilpasset praksis på den enkelte skole. I dokumentet er blant annet følgende beskrevet:

1. Informasjonsplikt:
 - Skolene må informere elever og foresatte om deres rettigheter og skolens aktivitetsplikt.
2. Aktivitetsplikt:
 - Skolen har fem handlingsplikter: følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. Alle ansatte har plikt til å handle hvis en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
3. Skjerpet aktivitetsplikt:
 - Dette gjelder spesielt for elever med særskilt sårbarhet og når ansatte krenker elever.
4. Forebyggende tiltak:
 - Skolene skal arbeide systematisk for å forebygge mobbing og andre krenkelser, inkludert programmer som Olweusprogrammet og Trivselslederprogrammet.
5. Elevens rett til å bli hørt:
 - Elever har rett til å bli hørt i saker som angår dem, og deres beste skal være et grunnleggende hensyn.
6. Dokumentasjonsplikt:
 - Skolen må dokumentere alle tiltak og aktiviteter som gjøres for å sikre et trygt og godt skolemiljø.
7. Spesifikke plikter:
 - Plikten til å følge med: Alle ansatte skal være årvåkne og følge med på elevenes trivsel.
 - Plikten til å gripe inn: Ansatte skal umiddelbart gripe inn ved mobbing, vold, diskriminering og trakassering.
 - Plikten til å varsle: Ansatte skal varsle rektor ved mistanke om at en elev ikke har et trygt skolemiljø.
 - Plikten til å undersøke: Skolen skal undersøke alle saker der det er mistanke om at en elev ikke har det trygt.

- Tiltaksplikt: Skolen skal sette inn egnede tiltak for å sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø.

Rutinene beskriver også de særlige pliktene som gjelder for Olweusskoler, og som er beskrevet i figur 1 over.

Dokumentet Kapittel 9A Elevene sitt skolemiljø (rutiner fram til høsten 2024)

Inntil ny opplæringslov ble innført august 2024 brukte kommunen dokumentet «Kapittel 9 A Elevene sitt skolemiljø». Dokumentet beskriver elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, skolens og skolens ansattes ansvar og plikter for å ivareta dette og en beskrivelse av hvordan aktivitetsplikten skal følges opp av skolen.

Bedre tverrfaglig innsats (BTI) – veileder for aktivitetsplikt i skolen

Kommunen har utarbeidet flere veiledere om bedre tverrfaglig innsats (BTI) for bruk i skolen. Disse er tilgjengelige på kommunens nettsider. Her fokuserer vi på BTI-veilederen for aktivitetsplikt i skolen.⁴

Den første delen av veilederen inneholder en beskrivelse av det juridiske grunnlaget i opplæringsloven kap. 12. Deretter følger en oppstilling av relevante dokumenter og skjemaer.

I neste del av veilederen er det en handlingskjede bestående av fire nivåer, se figur 2. Hvert nivå gir informasjon om ansvar, hva man skal gjøre og hva slags verktøy og skjemaer man skal bruke. Veilederen gir lenker til skjemaer, maler og rutiner.

Figur 2 Bedre tverrfaglig innsats - veileder



⁴ Se: [Bedre tverrfaglig innsats - BTI - Aktivitetspliktveileder i skole - Tinn kommune](#)

3.3.3. Føringer gitt i kommunens ordensreglement

Frem til høsten 2024 hadde Tinn kommune forskrift om ordensreglement for grunnskolene i Tinn. I forbindelse med ny opplæringslov ble det utarbeidet en ny forskrift: Forskrift om skoleregler og skoledemokrati for grunnskolene, Tinn kommune. Forskriften er vedtatt av kommunestyret 31.10.24, og gjelder fra 01.11.24. I forskriften er det beskrevet regler for orden og oppførsel, blant annet står at elevene skal behandle medelever, ansatte og andre som de møter i skolehverdagen med respekt uansett kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsevne, seksuell orientering m.m. Dette gjelder både fysisk og digitalt.

Det følger av ordensreglementet at skolen ikke aksepterer at elevene mobber, sjikanerer, trakasserer, eller på andre måter krenker andre. Om tiltak ved brudd på reglene står det at skolen skal reagere så snart som mulig etter at regler er brutt. Forskriften inneholder en liste med 14 reaksjoner (tiltak) som kan benyttes. Den enkelte skole gis anledning til å fastsette utfyllende regler om skoleregler.

Ved brudd på ordensreglementet skal som hovedregel foresatte orienteres. I alvorlige saker skal alltid foresatte kontaktes. Kontakten kan skje muntlig, men i saker av særlig betydning bør varsel om brudd på ordensreglementet gis skriftlig. Avgjørelser i slike saker skal begrunnes, med henvisning til hvilken regel som er brutt, faktum som er lagt til grunn og de vurderinger som er gjort. Begrunnelsen skal gis samtidig med underretning om avgjørelsen til eleven, med mindre særskilte forhold vanskeliggjør dette. Begrunnelsen kan gis muntlig, men ved avgjørelser av særlig betydning bør begrunnelsen gis skriftlig.

3.3.1. Administrasjonens oppfølging av skolenes arbeid

Alle skolene utarbeider årlig en virksomhetsplan. Ved skoleårets slutt gjennomfører enhetsleder for Skole et møte med hver rektor, hvor tema blant annet er gjennomgang av virksomhetsplanene. For hver samtale brukes det et skjema med faste punkter som utgangspunkt for samtale. Vi har sett skjemaene som ble brukt i samtale ved de tre skolene i 2024. Alle er fylt ut med informasjon med status på ulike temaområder.

Svar fra spørreundersøkelsen

I vår spørreundersøkelse svarer 79 % av de ansatte at skolen jevnlig evaluerer de forebyggende skolemiljøtiltakene, mens 21 % svarer at de i liten grad gjør dette. Generelt svarer rektor, avdelingsleder og SFO-ledere mer positivt enn øvrige ansatte.

Svarene indikerer at man er flinkere til å evaluere de forebyggende skolemiljøtiltakene på Rjukan ungdomsskole enn øvrige skoler.

3.3.2. Revisors vurdering av forebyggende tiltak og evaluering

Vi vurderer at kommunen har flere overordnede, forebyggende tiltak for å sikre et trygt, godt og inkluderende skolemiljø. Kommunen er tilknyttet Olweusprogrammet som stiller klare krav til aktiviteter tilknyttet skolemiljøarbeid. Det er utarbeidet sjekklister for å fange opp at tiltak gjennomføres, rapporteringsrutiner og krav, maler for gjennomføring av aktiviteter og veiledere for hvordan aktiviteter skal gjennomføres.

Kommunen har også et eget rutinedokument som gir overordnede føringer for hvordan skolene skal følge opp aktivitetsplikten og de fem delpliktene.

Vi vurderer det som en styrke at kommunen har opprettet en stilling som Olweuskoordinator. Stillingen har et særskilt ansvar for å følge opp at tiltak gjennomføres og at rutiner og maler er oppdatert. Alle rutiner, maler og øvrige føringer som vi har undersøkt har vært oppdatert i forhold til nytt lovverk.

3.4. Tilrettelegge for tverrfaglig samarbeid – data

Revisjonskriterium:

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

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

3.4.1. Tverrfaglig samarbeid

I august 2024 endret kommunen modell for tverrfaglig samarbeid rundt barn fra «Felles barn – felles ansvar» til «Bedre tverrfaglig innsats (BTI) -modellen». Begge modellen blir omtalt her.

Felles barn – felles ansvar

Fram til høsten 2024 brukte kommunen modellen Felles barn – felles ansvar. Modellen hadde som mål å gi informasjon om hvordan man kan støtte et barn som har det vanskelig, innenfor forebygging, avdekking og håndtering/etterarbeid. Informasjonen rettet seg til barn/ungdom, familie/bekjente, ansatte i barnehage/skole og ansatte i helsevesenet.

Bedre tverrfaglig innsats (BTI) -modellen

Høsten 2024 innførte kommunen Bedre tverrfaglig innsats (BTI) -modellen⁵. Dette var et nytt tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid rundt barn. BTI-modellen er en samhandlingsmodell som beskriver den sammenhengende innsatsen i og mellom tjenester som er rettet mot gravide, barn, unge og familier som det er knyttet en bekymring til. Modellen skal bidra til tidlig innsats, samordnede tjenester og foreldreinvolvering. Informasjon om modellen, innhold og hjelpedokumenter er tilgjengelig på kommunens nettsider.

BTI består av en grunnmodell med tilhørende handlingsveiledere, verktøy og kompetanse til de ansatte, se avsnitt 3.3.2 hvor en av handlingsveilederne (aktivitetspliktveileder i skole) er beskrevet.

⁵ BTI-modellen er en norsk modell som ble utviklet for å styrke samordning og samarbeid mellom tjenester som jobber med barn, unge og deres familier. Initiativet til BTI-modellen kom fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som en del av arbeidet med å forbedre tverrfaglig innsats. Det er imidlertid kommunene som står for implementeringen av modellen, og den tilpasses lokalt for å møte ulike behov.

Handlingsveileder

Handlingsveilederen er oppskriften på hvordan man skal gå frem i konkrete tilfeller hvor man er bekymret. Her blir strukturene og prosessene som skal benyttes i arbeidet med barn og unge beskrevet, både innenfor hvert enkelt tjenesteområde og mellom tjenestene.

Verktøyene

Dette er de konkrete hjelpemidlene som kommunen skal benytte seg av i det daglige arbeidet med BTI-saker, og inkluderer spesifikke metoder eller rutiner, eksempelvis konkrete råd og tips om hvordan snakke med barn og unge, mal for hvordan kalle inn og gjennomføre møter, skala for uro – barn og unge, mm. Alle verktøy støtter handlingene i BTI-prosessen og er tilgjengelige på kommunens nettsider.

Stafettlogg et samhandlingsverktøy i arbeid med bedre tverrfaglig innsats. Formålet med stafettloggen er å forenkle samhandlingen som oppstår mellom de ulike faggruppene og gi barnet/foreldrene best mulig oversikt i egen sak. Alle beslutninger som blir tatt i forhold til barnet, skal være dokumentert i stafettloggen og derav tilgjengelig for alle aktuelle parter, også foreldrene. Kommunen har rutiner for rapportering og bruk av stafettlogg. Her står det at bruken av stafettlogg skal rapporteres til kommunalsjefsnivå fire ganger året. Ifølge enhetsleder skoler blir dette gjort, men det har vært noen utfordringer knyttet til lederbytter. Hun opplever at stafettloggen blir brukt, men at det er potensiale for at den kan bli tatt enda mer i bruk.

Kommunen har mye informasjon om BTI-modellen på sine nettsider. Man kan velge informasjon ut fra om man er barn/ungdom, voksen eller ansatt.

Det arrangeres regelmessig BTI-lederteammøter, hvor ledere for enhetene som er med deltar. I 2024 har det blitt avholdt fire slike møter.

Tidlig innsatsteam

Det er etablert et Tidlig innsatsteam på alle skolene i kommunen. Teamene skal sikre et tidlig, systematisk og tverrprofesjonelt blikk på barn, unge og deres familie og møtes på den enkelte skole en gang i måneden. Teamet består av ledelsen på skolen, PP-tjenesten, barnevernstjenesten, skolehelsetjenesten (med helsesykepleier) og fysioterapeut. Lege og kommunepsykolog kan inviteres ved behov. I saker som omhandler enkeltbarn eller -unge innhentes samtykke fra foreldre, og de inviteres med i teamet. Stafettloggen benyttes som et samordningsverktøy..

Både rektorer, PPT, skolehelsetjenesten og enhetsleder skoler opplever at Tidlig innsatsteam fungerer bra, at møter blir avholdt som planlagt og at møtearenaen sikrer det tverrfaglige i saker som tas opp. I følge leder for PPT kan saker som drøftes ha ulik utforming og kan være rettet mot både elev og skoletrinn. Hun opplever at mange av sakene er knyttet til psykososialt arbeid rundt enkeltelever og at det har vært en økning i slike saker. Det kan dreie seg om sosio-emosjonelle vansker, spisevegring, fravær med mer.

Det skrives referat fra saker som tas opp. Referatet blir lagret i elektronisk elevmappe.

Samarbeid med PPT

PPT består av tre 100 % stillinger hvor leder jobber faglig i ca. 80 % av stillingen. De jobber i stor grad som generalister og fordeler alle individsaker på skole og barnehage mellom seg. De tre ansatte er kontaktperson på hver sin skole. Kontaktordningen gir ansatte på skolene bedre anledning til å drøfte enkeltsaker med kontaktperson fra PPT. I følge leder kan de blant annet bidra med følgende:

- Observasjon av elever og klasser
- Utforming av hensiktsmessige tiltak, basert på informasjonsinnhenting
- Veiledning og kompetansehevende tiltak til ansatte på skolene (eks diagnoseforståelse, lese- og skrivevansker)

Leder for PPT synes ordningen fungerer bra og har fått mange positive tilbakemeldinger fra skolene på ordningen.

Leder for PPT sier i intervju at hun ønsker at kommunen i større grad kan jobbe mer helhetlig rundt barna, med blant annet mer fokus på klassemiljø, fravær og lærevansker.

Samarbeid med skolehelsetjenesten

I skolehelsetjenesten er det tre helsesykepleiere som følger opp de kommunale grunnskolene. Helsedirektoratet gir anbefalinger på hvor mye tilstedeværelse skolehelsetjenesten bør ha på skolenivå. I Tinn følger de disse anbefalingene, men gjør noen korrigeringer avhengig av ressurssituasjon og lokale forhold. På Rjukan barneskole er de til stede 3 dager i uka, Rjukan ungdomsskole 1,5 dager i uka og Atrå barne- og ungdomsskole 2,75 dager i uka.

Når helsesykepleier er på skolen, er hensikten å ha en åpen dør for elevene. Leder for skolehelsetjenesten opplever at det er økende utfordringer blant barn og unge og at dette skaper mye oppfølging av enkelthenvendelser fra elevene. Tidsmessig kan det skape et dilemma, da det også er behov for å jobbe med systematiske tiltak overfor skolene.

Leder for skolehelsetjenesten mener at skolene gjør mye godt forebyggende skolemiljøarbeid. Samtidig opplever hun at de av og til kommer seint inn i enkeltsaker og at de gjerne kunne bidratt mer i enkeltsaker.

Skolehelsetjenesten er mye ute i klasserommene og snakker om temaer innen skolemiljø/helse. Leder ser på dette som en viktig del av jobben deres. På alle skolene lages det planer for gjennomføring av slike informasjonsrunder, og det er leders inntrykk at disse informasjonsrundene gjennomføres i henhold til planene.

Når skolene lager aktivitetsplaner, mener leder for skolehelsetjenesten at de blir brukt i varierende grad.

3.4.2. Ansattes erfaringer med tverrfaglig samarbeid

I vår spørreundersøkelse spurte vi de ansatte på skolene om hvordan de opplever samarbeidet med andre når det kommer til å skape et godt skolemiljø.

Tabellen nedenfor viser at et flertall av de ansatte er enige i at det er et godt samarbeid med Tidlig innsatsteam. Samtidig er andelen som svarer vet ikke, når det gjelder hvilken effekt Tidlig innsatsteam har hatt på skolemiljøet, nokså høy (48 %).

Tabell 2 Erfaringer med Tidlig innsatsteam, N=52

Påstander	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke
Jeg er godt kjent med hvilken bistand jeg kan få fra Tidlig innsatsteam.	4 %	0 %	6 %	25 %	25 %	33 %	4 %
Ved behov får jeg god faglig bistand fra Tidlig innsatsteam	4 %	2 %	10 %	19 %	21 %	23 %	21 %
Tidlig innsatsteam har hatt positiv innvirkning på å sikre elever et trygt og godt skolemiljø.	0 %	6 %	10 %	15 %	12 %	10 %	48 %

Nedenfor ser vi at om lag 65 % er enige i at samarbeidet med PPT styrker det forebyggende skolemiljøarbeidet, mens 22 % er uenige. 57 % er enige at skolen har tilgang til tilstrekkelige ressurser fra PPT, mens 25 % er ikke enige i dette.

Tabell 3 Erfaringer med PPT, N=52

Påstander	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke
Samarbeidet med PPT styrker det forebyggende arbeidet med skolemiljø.	0 %	8 %	14 %	23 %	17 %	25 %	14 %
Skolen har tilstrekkelig tilgang til ressurser i PPT i det forebyggende arbeidet med skolemiljø.	0 %	8 %	17 %	17 %	21 %	19 %	17 %

Tabellen nedenfor viser at 79 % er enige at samarbeidet med skolehelsetjenesten styrker det forebyggende arbeidet med skolemiljø, mens 16 % er uenige. 54 % prosent mener at skolen har tilgang til tilstrekkelige ressurser fra skolehelsetjenesten, mens over 30 % er uenige i den påstanden.

Tabell 4 Samarbeid med skolehelsetjenesten/helsesykepleier, N=52

Påstander	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke
Samarbeidet med skolehelsetjenesten styrker det forebyggende arbeidet med skolemiljø.	0 %	6 %	10 %	21 %	25 %	33 %	6 %
Skolen har tilstrekkelig tilgang til ressurser i skolehelsetjenesten i det forebyggende arbeidet med skolemiljø.	4 %	14 %	14 %	15 %	25 %	14 %	15 %

I vår spørreundersøkelse spurte vi rektorer, avdelingsledere og SFO-ledere om i hvilken grad de samarbeider godt med andre for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær. Her svarer nær alle at de har et godt samarbeid med både

- Foresatte
- Skolehelsetjeneste
- Sosiallærer/rådgiver
- Avdelingsleder
- Tidlig innsatsteam
- PPT

3.4.3. Revisors vurdering av tverrfaglig samarbeid

Kommunen har valgt å knytte det tverrfaglige samarbeidet om skolemiljø til en anerkjent samarbeidsmodell, Tidlig innsats. Arbeidet framstår som systematisert og det gis god informasjon om arbeid og tiltak på kommunens nettsider.

De aller fleste ansatte opplever at det tverrfaglige samarbeidet fungerer etter hensikten og bidrar til å styrke det forebyggende arbeidet med skolemiljø. Samtidig påpeker rundt 30 % av svargiverne at skolene ikke har tilstrekkelig tilgang til ressursene i PPT og skolehelsetjenesten.

3.5. Ha kjennskap til elevenes erfaringer med skolemiljø – data

Revisjonskriterium:

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

- skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet

3.5.1. Kartlegginger

Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen skal gjennomføres hver høst for 7. trinn og 10.trinn. Skolene kan i tillegg invitere elever fra 5., 6., 8. og 9.trinn. Det er frivillig for elevene på alle trinn å svare på spørsmålene. Tinn kommune har valgt å kun gjennomføre elevundersøkelse på 5. og 10. trinn.

Olweusundersøkelsen

Kommunen kartlegger også elevenes skolemiljø gjennom olweusundersøkelsen. Dette er en årlig undersøkelse hvor man kartlegger mobbing basert på elevs selvrapportering. Tinn gjennomfører undersøkelsene for alle elever fra 4. trinn til 10. trinn. Det er utarbeidet materiell for både gjennomføringen av undersøkelsen og presentasjon av resultatene i etterkant.

Vi har sett dokumentasjon på at undersøkelsene gjennomføres som planlagt. I følge rektorer og skoleadministrasjonen blir resultater fra undersøkelsene analysert, gjennomgått på flere sentrale møtearenaer, herunder personalmøter, FAU, elevråd og trinnmøter på skolene, og brukt for å vurdere nytten av eksisterende tiltak, eventuelt etablering av nye. Olweuskoordinator opplyser at hun ofte bistår skolene i hvordan man skal følge opp resultater fra undersøkelsene. Blant annet er det utarbeidet standardiserte presentasjonsmodeller for visning og diskusjon av resultater.

Samtaler med elever og foresatte

Skolene i Tinn har laget hver sine rutiner for planlegging av utviklingssamtaler mellom elev, foresatte og kontaktlærer. Skolene har også rutiner for samtaler mellom elev og kontaktlærer. Det er utarbeidet ulike maler for samtalene, men følgende tema er med i alle malene:

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

I vår spørreundersøkelse svarer 94 % av lærerne at de gjennomfører jevnlig samtaler med hver elev hvor klasse- og skolemiljø er et tema. 94 % svarer også at de kartlegger hvilke hendelser som gjør at elever ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt.

Foresattes erfaringer

For å innhente foresattes erfaringer med skolenes skolemiljøarbeid, sendte vi en spørreundersøkelse til medlemmene i FAU (foreldrenes arbeidsutvalg) ved de undersøkte skolene.⁶ Her svarer nesten 80 % at de opplever at det er et godt skolemiljø på skolen barna går på. 11 (halvparten) av FAU-representantene svarer at de er kjent med saker som har utløst aktivitetsplikten. To tredeler av de 11 mener at skolen håndterte disse sakene på en god måte. Nesten alle mener at det er enkelt å komme i kontakt med skolen dersom man ønsker å ta opp forhold knyttet til skolemiljø. Vi har også sett følgende:

- 58 % opplever at de i større grad blir orientert om kommunens arbeid med å sikre godt skolemiljø. 38 % svarer negativt.
- 71 % opplever at de i større grad blir orientert om kommunens ordensreglement. 25 % svarer negativt.
- 79 % svarer at de i større grad opplever at det er et godt skole-hjem samarbeid om skolemiljø. 21 % svarer negativt.
- 63 % opplever i større grad at foreldre gis informasjon om hvordan skolen jobber med å forebygge digital mobbing. 33 % er negative.
- 50 % opplever at elevene får kunnskap og ferdigheter for å utvikle god digital dømmekraft (f.eks. hvordan en bør opptre på nettet, utfordringer ved det å dele bilder mm.). 38 % er negative.

3.5.2. Revisors vurdering av skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet

Skolene har flere tiltak for å innhente kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet. Det gjennomføres jevnlig elevsamtaler og utviklingssamtaler og det gjennomføres årlig elevundersøkelse og Olweusundersøkelse. Olweusundersøkelsen har et særlig fokus på skolemiljøet. Det er positivt at resultatene fra undersøkelsene blir analysert og gjennomgått på flere sentrale møtearenaer, herunder personalmøter, FAU, elevråd og trinnmøter på skolene, og brukt for å vurdere nytten av eksisterende tiltak eventuelt etablering av nye.

⁶ Se vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring for en nærmere presentasjon av spørreundersøkelsen.

3.6. Rapportere til politisk og administrativt nivå – data

Revisjonskriterium:

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

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

3.6.1. Rapportering

I Plan for skole og oppvekst (2018-2025) har kommunen gitt mål for skolesektoren. I kommunens økonomirapportering gis det status på ulike parametere, se tabell 5. Tabellen viser en oversikt over indikatorer. der grønt symboliserer om mål er nådd, gult akseptabelt nivå og rødt for svakt resultat.

Tabell 5 Tabell hentet fra mål og økonomiplan 2022-2026. Resultater fra 2023 gitt i venstre kolonne.

Dimensjon/indikator	Resultat	Mål	Akseptabelt	For svakt	Forklaring til skala:
Grunnskolepoeng	41,7	Mer enn 42	40-42	Mindre enn 39	skalapoeng 0-50
Elever på laveste mestringsnivå nasjonale prøver i lesing på 5. trinn (tre nivåer).	43,6	Færre enn 25%	25%-30%	Flere enn 30%	prosentvis fordeling
Elever på de to laveste mestringsnivåene nasjonale prøver i lesing på 8. trinn (5 nivåer).	38,3	Færre enn 25%	25%-30%	Flere enn 30%	prosentvis fordeling
Lærere med godkjent utdanning 1.-7. klasse	90,5	Flere enn 95%	85%-94%	Færre enn 84 %	prosent
Lærere med godkjent utdanning 8.-10. klasse	87,6	Flere enn 95%	85%-94%	Færre enn 84 %	prosent
Lærere som oppfyller kravene til undervisning 1.-7.klasse(30 stp i basisfag)	90,0	Flere enn 95%	85%-94%	Færre enn 84 %	Prosent
Lærere som oppfyller kravene til undervisning 8.-10.klasse (60 stp i basisfag)	100,0	Flere enn 95%	85%-94%	Færre enn 84 %	prosent
Elevs motivasjon	3,6	Mer enn 4	3,8 -4	Lavere enn 3,8	Indeks 0-5
Trygt og godt læringsmiljø 7. trinn (mobbing og krenkelser)	Ikke offentlige tall	Færre enn 1%	2-6%	Mer enn 6%	Prosent (nullvisjon)
Trygt og godt læringsmiljø 10.trinn (mobbing og krenkelser)	Ikke offentlige tall	Færre enn 1%	2-6%	Mer enn 6%	Prosent (nullvisjon)
Trivsel	4,3	Mer enn 4	3,8 -4	Mindre enn 3,8	Indeks 0-5

Ifølge enhetsleder Skole gjennomfører hun faste rapporteringsmøter hver vår med rektorene, hvor fokus er på styring og internkontroll. Det benyttes et skjema som grunnlag for samtaler, med faste sjekkpunkter rundt driften av skolen. Vi har sett dokumentasjon på både mal og utfylte skjemaer for de tre skolene.

Gjennom Olweusprogrammet har Olweuskoordinator løpende dialog med hver skole for kvalitetssikring av Olweusprogrammet, se avsnitt 3.3.1 for nærmere omtale.

Enhetsleder Skole utarbeider årlig en kvalitetsrapport for skolene. Denne utarbeides i stor grad i samarbeid med rektorene. Kvalitetsrapporten gir informasjon om antall elever og lærere, funn fra elevundersøkelsen om læringsmiljø og mobbing, samt resultater fra nasjonale prøver, karakterer og grunnskolepoeng. I arbeidet bruker kommunen insight-modulen i Conexus. Rapporten blir levert til politisk behandling i mai/juni måned. Ved behandlingen i utvalg for oppvekst, inkludering og kultur, deltar rektorene sammen med enhetsleder Skole slik at eventuelle spørsmål kan besvares. Vi har sett at kvalitetsrapporten årlig blir lagt fram for politisk behandling både i utvalg for oppvekst, inkludering og kultur (se eksempelvis sak 19/23) og kommunestyret (se eksempelvis sak 52/23).

3.6.2. Skoleledelsens erfaringer med skoleadministrasjonen oppfølging

I spørreundersøkelsen som gikk til ledelsen ved de tre skolene (7 personer har svart) spurte vi om hvordan de opplevde oppfølgingen fra skoleadministrasjonen.

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

3.6.3. Revisors vurdering

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

4. Aktivitetsplikt

Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

4.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har utledet følgende revisjonskriterier:

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

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

Revisjonskriterium:

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

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

Tiltak iverksatt av skoleadministrasjonen

I kommunens rutinedokument *Skolemiljø til elevene* og også gjennom Olweusprogrammet står det at kommunen årlig skal gjennomføre flere personalmøter hvor arbeid med skolemiljø og antimobbebeid er tema. To ganger i året skal hver skole arrangere personalmøter hvor ansatte skal drøfte antimobbebeid, og minimum fem ganger i året skal det gjennomføres pedagogiske samtalegrupper for personalet. Kommunen skal også gi nyansatte ett en-dagskurs hvor skolemiljø og aktivitetsplikt blant annet er tema. Kommunen benytter en Olweuskoordinator som gir informasjon om innretning og tema på disse opplærings- og møtearenaene. Opplæringsloven kap. 12 er sentral i alle de nevnte fora.

Ifølge både Olweuskoordinatoren og de tre rektorene gjennomføres disse kompetansehevingstiltakene ved alle tre skolene. Koordinatoren bidrar også med innhold til opplæringen av nyansatte. Implementeringen av tiltakene er en forutsetning for å opprettholde sertifiseringen som Olweusskole.

I tillegg holder Olweuskoordinatoren opplæring for renholdspersonalet årlig, med mulighet for hyppigere oppfølging ved behov. Hun har også tilbudt tilsvarende opplæring til vaktmestertjenesten (to personer), men dette tilbudet har foreløpig ikke blitt benyttet. Enhetsleder skoler opplever likevel at vaktmesterne følger med og sier ifra til skolens ledelse dersom de ser spesielle forhold knyttet til skolemiljø.

I spørreundersøkelsen svarer ledelsen ved skolene at de ved oppstart sist skoleår drøftet med de ansatte hvordan man skal forstå aktivitetsplikt og skjerpet aktivitetsplikt. De er også klare på at de ansatte har fått opplæring i oppgaver og ansvar for å ivareta kravene til skolemiljø. Alle ansatte svarer at de har fått informasjon om både den generelle aktivitetsplikten og den skjerpende aktivitetsplikten (skolens skjerpede aktivitetsplikt dersom en ansatt ved skolen krenker en elev).

4.2.2. Revisors vurdering – regelverk, rutiner og tiltak må være kjent for de ansatte

Våre undersøkelser viser at skolene har tiltak for å sikre at regelverk, rutiner og tiltak er kjent for de ansatte på skolen. Dette blir gjennomgått minimum årlig i personalgruppa, samt at arbeid med skolemiljø og aktivitetsplikt jevnlig er tema på personalmøter.

Vår spørreundersøkelse viser at nær alle ansatte mener at de har fått god opplæring og har god kjennskap til disse reglene, rutinene og tiltakene. Kommunen bør vurdere å følge opp opplæring overfor vaktmesterne.

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

Revisjonskriterier:

Skolene skal ha tiltak for å ivareta

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

4.3.1. Tiltak - rutiner

Kommunen har utarbeidet en rutinebeskrivelse som beskriver hvordan skolen skal følge opp aktivitetsplikten og de ulike delpliktene⁷. Dokumentet er oppdatert høsten 2024.

Om plikten til å følge med står det blant annet at alle ansatte skal foreta aktiv observasjon og ha lav terskel for å bry seg i elevers aktiviteter. Videre skal de ha kjennskap til rutiner og ha kompetanse på hva som kan skape utrygghet for elevene. Rektor skal sikre systematisk arbeid, gjennomføre kartlegging og evaluering av skolemiljø. Skolen skal ha rutiner for oppfølging, inkludert tilsyn på utsatte områder (uteområder, garderober, osv.). Resultater fra undersøkelser skal evalueres og følges opp med nødvendige tiltak.

Om plikten til å gripe inn står det blant annet at alle ansatte har plikt til å umiddelbart gripe inn ved mobbing, vold, diskriminering eller trakassering for å stanse akutte situasjoner. Inngrep kan

⁷ Den femte delplikten omtales i avsnitt 4.5

være å stoppe negativ oppførsel, bryte opp slåsskamper eller håndtere verbal krenkelse. Skolen skal ha rutiner som sikrer at de har tilstrekkelig kunnskap om hva plikten innebærer for den enkelte.

Om plikten til å varsle står det blant annet at alle ansatte ved skolen har plikt til å varsle rektor ved mistanke om, eller kjennskap til, at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette skal sikre rask håndtering av saker og bygge på lav terskel for varsling. Ved alvorlige hendelser som grove krenkelser, vedvarende problemer eller digital mobbing) skal rektor varsle skoleeier. Kommunen har utarbeidet en aktivitetspliktveileder hvor det er nærmere omtalt hvordan det skal varsles og skjemaer som kan brukes.

Om plikten til å undersøke står det blant annet at skolens plikt til å undersøke handler om å kartlegge elevens opplevelse av skolemiljøet, ikke om å bevise eller motbevise krenkelser eller mobbing. Det skal være lav terskel for å undersøke, undersøkelsen skal starte umiddelbart, elevens stemme skal bli hørt og foreldre skal informeres/inkluderes. I kommunens aktivitetspliktveileder er det beskrevet mer utførlig hvordan man skal undersøke og aktuelle skjemaer som kan brukes.

4.3.2. Sjekkliste, maler mm

Som del av BTI-arbeidet har kommunen utarbeidet flere verktøy som kan være med på å sikre at de fem delpliktene blir fulgt. Kommunen har blant annet utarbeidet følgende:

- Bekymringsskala for vurdering av foresatte
- Bekymringsskala for vurdering av barn og unge
- Signaler på at barn får utilstrekkelig omsorg
- Verktøy og skjema for observasjon av elev i skolen
- Tiltaksoversikt for barn i ulike aldre og med ulike behov
- Skjema for melding om mistanke om – eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- Rutine og prosedyre for hva som ligger i å undersøke en skolemiljøsak og hvordan det skal gjøres
- Prosedyre for å hvordan gripe inn når det skjer mobbing

Både de tre rektorene og skoleadministrasjonen opplyser i intervjuer at de er godt kjent med rutiner, prosedyrer og maler/verktøy som er relevant i skolemiljøarbeidet, og at disse i stor grad blir brukt i tråd med forventninger.

4.3.3. Ansattes erfaringer

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

Nær alle som svarte er kjent med at de skal *følge med* på at elever har det trygt og godt på skolen, og hva de må gjøre dersom de ser eller mistenker at en elev ikke har det trygt og godt. 96 % sier

at de legger elevens egen opplevelse til grunn for om retten til et trygt og godt skolemiljø blir ivare tatt.

Når det gjelder det konkrete arbeidet med å følge med, svarer 84 prosent av de ansatte at de jevnlig har samtaler med hver elev hvor klasse- og skolemiljø er et tema. Alle som har svart opplever at skolens inspeksjonsrutiner er til hjelp for å ivareta plikten til å følge med.

85 % av de ansatte mener at ledelsen ved skolen har tydelig kommunisert når en voksen skal *gripe inn* i en situasjon. Enda flere sier de er godt kjent med grensene for når de skal gripe inn i ulike situasjoner som oppstår på skolen.

Nesten 90 prosent av de ansatte mener det er lav terskel ved deres skole for å varsle rektor ved mistanke om at elever ikke har det trygt og godt på skolen.

De ansatte fikk spørsmål om erfaringer med *skjema for melding om mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø*, som kan brukes når de skal varsle om elever som kanskje ikke har det trygt og godt på skolen. Vi spurte først om de hadde brukt skjemaet. 24 % svarte ja og 76 % nei. Når vi fordeler svarene på yrkesgrupper, ser vi at kontaktlærerne bruker det mer enn lærere og assister/fagarbeidere og miljøarbeidere.

Blant dem som hadde brukt skjemaet, svarer alle at det er relativt enkelt å bruke. Halvparten av de som har brukt skjemaet kan imidlertid ønske mer opplæring i bruk av skjemaet.

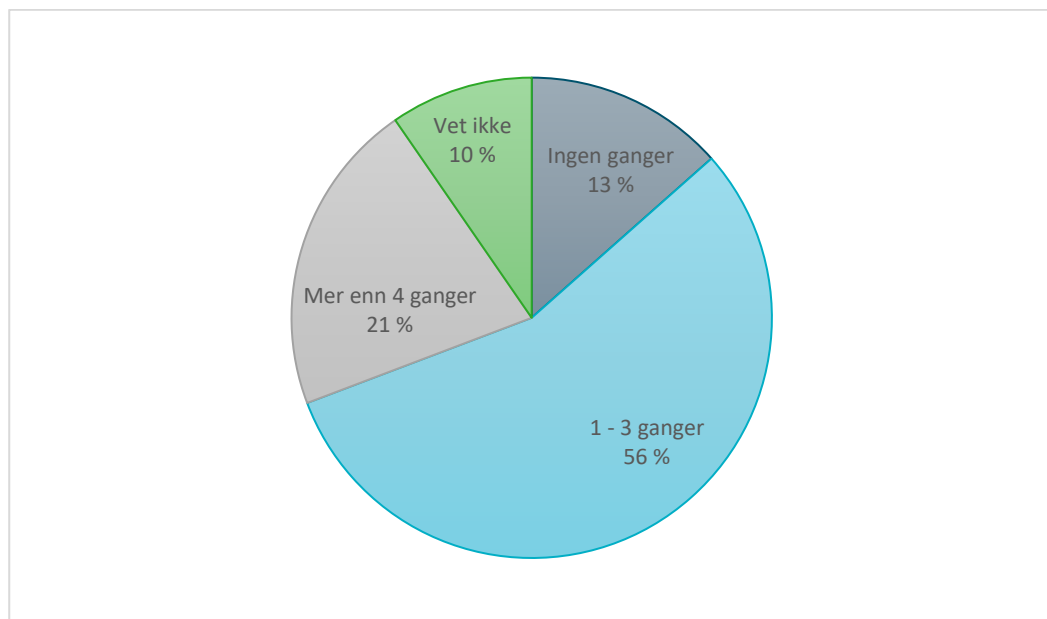
Den gruppen som svarte at de ikke har brukt meldeskjema, ble bedt om å begrunne svaret. Flere svar var mulig. Ganske mange har krysset av for at andre ansatte har dokumentert varslingen eller at varslingen er gitt muntlig. 15 % svarer at de ikke har sett eller hatt mistanke om at elever ikke har det trygt og godt. Se tabell 6.

Tabell 6 Årsaker til hvorfor ansatte selv ikke har brukt skjema, N=39

Jeg har ikke sett eller hatt mistanke om at det er elever som ikke har det trygt og godt.	15 %
Dokumentasjon av varslingen er gjort av kontaktlærer.	62 %
Dokumentasjon av varslingen er gjort av ledelsen ved skolen.	46 %
Jeg har kun varslet muntlig og er ikke kjent med hva som er dokumentert.	26 %
Annet.	8 %

De ansatte fikk også spørsmål om hvor mange ganger i perioden 2022-2024 de har varslet/meldt (både muntlig og skriftlig) fra til skoleledelsen om elever som opplever at de ikke har et trygt og godt skolemiljø, se figur 3. Her svarer noe over halvparten at de meldt fra 1-3 ganger mens 21% har gjort det mer enn 4 ganger.

Figur 3 Andel ansatte som har meldt fra om elever som kanskje ikke har det trygt og godt på skolen, 2022-2024, N=52



De ansatte ble bedt om å ta stilling til noen påstander om hvordan de ivaretar *undersøkelsesplikten*, se tabell 8. I tabellen kan man se at 92 % sier de kartlegger hvilke hendelser som gjør at eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt. Nesten like mange svarer at de kartlegger faktorer i klasse- og skolemiljøet som kan føre til at skolemiljøet ikke oppleves trygt og godt for eleven. I tillegg mener omtrent like mange at de kartlegger elevens subjektive oppfatning.

Tabell 7 Ansattes svar på ulike påstander knyttet til undersøkelsesplikten, N= 51

Påstander	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke
Jeg mener at vi kartlegger hvilke hendelser som gjør at eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt	0%	2%	4%	24%	35%	33%	2%
Jeg mener at vi kartlegger faktorer i klasse- og skolemiljøet som kan bidra til at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø	2%	0%	8%	28%	31%	29%	2%
Jeg mener at vi kartlegger elevens subjektive oppfatning	0%	0%	8%	24%	31%	33%	4%

Elevenes erfaringer

Vi sendte en spørreundersøkelse til elevene i elevrådene, trinn 5-10 på de undersøkte skolene⁸, for å få deres vurdering på skolens skolemiljøarbeid. Svarene viser at:

- De aller fleste elevrådsmedlemmene opplever at voksne på skolen følger med på hvordan elevene har det både i timene og i friminuttene.
- 71 % synes det er tilstrekkelig antall voksne ute i friminuttene, men kun halvparten av elevrådsmedlemmene mener at de voksne oppdager krenkelser og mobbing som foregår.
- Når voksne oppdager at elever krenkes eller mobbes, mener halvparten av elevrådsmedlemmene at de voksne griper inn og følger opp. Den andre halvparten svarer at de ikke vet.

Et klart flertall av elevrådsmedlemmene opplever at elevene er med i arbeidet for å sikre et godt og trygt skolemiljø. Blant annet mener de at:

- Både i klassene og i elevrådet blir det gitt informasjon om skolens arbeid med skolemiljø
- Digital mobbing blir tatt opp som tema i klassen/på skolen
- Elevrådet får være med på å foreslå tiltak for at elevene skal trives på skolen

Foresattes erfaringer

Vi sendte også en spørreundersøkelse til medlemmene i FAU på de tre skolene. Svarene viser at nesten 70 prosent av dem som besvarte undersøkelsen opplever at skolen følger godt med på hvordan elevene har det på skolen. Ikke like mange, 58 %, mener at skolen følger opp dersom en elev blir plaget/krenket på skolen. En tredjedel svarer at skolen i mindre grad følger opp barn som opplever å bli plaget/krenket. 11 % svarer vet ikke.

4.3.4. Særskilt om aktivitetsplikt på skolevei

Av kommunens rutiner går det frem at reglene om elevenes skolemiljø også gjelder på skoleveien. I følge rutinene har elevene en rett og plikt til opplæring, og skoleveien er i en særstilling og nært tilknyttet skolegangen. Skolen må derfor kunne forventes å sette inn tiltak som omfatter skoleveien.

De tre rektorene svarer alle i intervju at skolevei er en del av skolemiljøet. Det er en utfordring at man ikke kan overvåke og følge med på skolemiljø der som på skolen, men det tas likevel på alvor. Rektorene viser til episoder som har skjedd på busstopp/skolebuss, hvor det er satt inn tiltak som for eksempel inspeksjon på busstopp, faste plasser på skolebuss og bussvakter. Det har også vært vurdert å hindre enkeltelever å ta skolebuss.

⁸ Se vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring for en nærmere omtale av spørreundersøkelsen.

I spørreundersøkelsen til de ansatte på skolene svarer ca. 90 % at skolen tar på alvor å sikre et godt skolemiljø på skolevei, buss og busstopp. Samtidig svarer rundt 80 % at forhold utenfor skoletiden gir utfordringer i arbeidet med å sikre et godt skolemiljø.

Vi har spurt FAU om i hvilken grad de opplever at mobbing el. på skolevei/skolebuss/busstopp blir tatt tak i av skolen. Her svarer 21 % at dette i mindre grad blir tatt tak i, mens 64 % mener det tas tak i. 14 % svarer vet ikke. Vi stilte det samme spørsmålet til elevrådsmedlemmene på femte til tiende trinn. Her svarer 25 % at mobbing el. på skolevei/skolebuss/busstopp ikke blir tatt tak i, mens 20 % svarer at det blir tatt i. 55 % svarer vet ikke.

4.3.5. Revisors vurdering

Vi vurderer at kommunen og skolene har tiltak for å følge med, gripe inn, varsle og undersøke ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Kommunen har etablerte og oppdaterte rutiner, prosedyrer og verktøy som støtter de ulike delpliktene, og de fleste ansatte kjenner godt til sine plikter og skolens rutiner.

De ansattes erfaringer viser at det er høy grad av oppmerksomhet på elevens opplevelse, lav terskel for å varsle, og god kjennskap til når og hvordan de skal gripe inn i skolemiljø saker. Bruken av meldeskjema er imidlertid noe lav.

Erfaringer fra foresatte og elever er imidlertid ikke like god. I våre spørreundersøkelser har vi blant annet sett følgende:

- Halvparten av elevene mener at skolepersonalet i mindre grad oppdager krenkelser og mobbing i friminutt.
- En tredel av de foresatte opplever at skolen ikke følger godt nok med på hvordan elevene har det på skolen.
- En tredel av de foresatte svarer at skolen i mindre grad følger opp barn som opplever å bli plaget/krenket.
- En fjerdedel av elevene mener at skolen ikke tar tak i mobbing på skolevei/skolebuss/busstopp.

4.4. Sikre elevenes perspektiv – data

Revisjonskriterier:

Skolene skal ha tiltak for å ivareta

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

4.4.1. Skjerpet ansvar for sårbare elever

I kommunens rutine *Skolemiljø til elevene*, blir det trukket fram at kommunen og skolene har et skjerpet ansvar overfor sårbare elever, og at det er viktig at skolen følger særskilt med på hvordan disse eleven har det på skolen. Det presiseres at en elev som tidligere har vært utsatt for krenkelser kan være særskilt sårbar. I rutinene står det at skolene skal sikre informasjonsflyt rundt hvordan ansatte skal følge med på elevene, og da særlig sårbare elever. Det er ikke beskrevet hvordan man forsterker ivaretagelse av disse elevene vs andre elever.

Kommunen har utarbeidet en Plan for overgang fra barnehage til skole 2022-2024. I denne planen er barn med et særskilt behov for tilrettelegging omtalt. Det understrekes det det skal være tett dialog mellom skole og barnehage og at skolen får tilstrekkelig informasjon om barnet til å legge til rette for en god skolestart.

I vår spørreundersøkelse svarer lederne på skolene at de ved oppstart av skoleåret 2024/2025 gjorde en vurdering sammen med ledelsen på hvem som anses som sårbare elever. De bekrefter også at de har rutiner for å løpende vurdere om det er flere /nye elever som er særlig sårbare. 90 % av de ansatte svarer at de får nødvendig informasjon om særskilt sårbare elever slik at de kan ivareta plikten til å følge ekstra med på disse.

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

Når skolens aktivitetsplikt iverksettes fordi en elev ikke har det trygt og godt, skal involverte elever bli hørt og elevens beste bli vurdert.

I kommunens Oppvekstplan er Barn og unges stemme valgt som ett av fem målområder med tilhørende satsningsområder. Av tiltak rundt dette står det blant annet:

- Barn og unge skal tas på alvor og man skal lytte til det de har å si.
- Når mål og tiltak settes skal barn, unge og deres familie gis mulighet til å påvirkning.
- I saker som angår barn og unge skal man involvere klasseråd, elevråd og ungdomsråd. Her drøftes spørsmål som kan få betydning for barn og ungdom nå og i fremtiden

I kommunens rutiner om skolemiljø er det et eget avsnitt som omhandler elevens rett til å bli hørt. Her står det at skolen skal sørge for at alle involverte elever blir hørt. Dette omfatter både eleven

som mener at han/hun ikke har et trygt og godt skolemiljø, elever som er direkte påvirket eller involvert, og elever som (det er anført at) krenker andre elever. At eleven har rett til å bli hørt innebærer også at eleven kan bestemme å ikke uttale seg i saken. Eleven kan også velge å uttale seg gjennom en person han eller hun er fortrolig med. Det fremkommer ikke av rutinen at barnets beste skal vurderes.

Vi har undersøkt prosedyrer og malskjemaer som skal brukes i skolemiljø saker og sett i hvilken grad det fokuseres på barns rett til å bli hørt og vurderingen av barnets beste. I alle dokumentene vi så på går det frem at barn skal høres og at man skal vurdere barnets beste.

I spørreundersøkelsen ble ledelsen ved skolene spurt om elevene i praksis blir hørt. Her svarer alle (7 stk.) at de hører eleven, og legger elevens egen opplevelse til grunn for hvorvidt retten til et trygt og godt skolemiljø er ivaretatt. Alle svarer også at de sikrer at alle involverte blir hørt i en skolemiljø sak.

I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, svarer om lag 91 % av dem som har deltatt i arbeidet med aktivitetsplaner, at de sikrer elevmedvirkning i arbeidet med aktivitetsplanene, og nær alle svarer at de får til et godt samarbeid med foresatte i dette arbeidet (16 % svarer vet ikke). 88 % av dem som har deltatt i arbeidet med aktivitetsplaner svarer at de sikrer at elevenes beste blir vurdert. 5 % svarer at de ikke gjør det, mens 7 % svarer at de ikke vet.

I vår gjennomgang av aktivitetsplaner (avsnitt 4.5) har vi undersøkt i hvilken grad det er dokumentert at elevene blir hørt og om deres beste er vurdert. Vi fant at aktivitetsplanene i en del saker ikke dokumenterer at barn har blitt hørt og i mange saker går det ikke fram at barns beste har blitt vurdert.

De fleste ansatte på skolene opplyser imidlertid at barns beste blir vurdert.

4.4.3. Revisors vurdering – sikre elevers perspektiv

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

Våre undersøkelser viser at skolene har etablert tiltak for å ivareta ansvaret overfor sårbare elever. Kommunen har rutiner som understreker det særlige ansvaret og det er praksis på skolene for å fange opp sårbare elever, enten innledningsvis i skoleåret eller løpende. Ansatte opplever at de får nødvendig informasjon om sårbare elever slik at de får mulighet til å ivareta ansvaret sitt.

Vi vurderer at kommunen har etablert tiltak som bidrar til at elever i skolemiljø saker skal bli hørt. Vi har sett at kommunen har rutiner for dette. Det går i noe mindre grad fram av planer og rutiner at barnets beste skal vurderes i skolemiljø saker. Vår gjennomgang av aktivitetsplaner viser at dette

arbeidet i liten grad er dokumentert. Dette er også omtalt i vurderingen av kommunens arbeid med aktivitetsplaner, se avsnitt 4.6.

Utdanningsdirektoratets veileder om bruk av barnekonvensjonen i saksbehandling sier at vurderinger av barnets beste skal dokumenteres.

4.5. Lage skriftlig aktivitetsplan – data

Revisjonskriterier:

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

4.5.1. Arbeid med aktivitetsplaner

Gjennomgang av aktivitetsplaner - tiltak

Som tidligere omtalt, har kommunen utarbeidet en aktivitetspliktveileder mot krenkelser og mobbing og en mal for å lage aktivitetsplan når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Gjennomgangen av aktivitetsplaner på de tre skolene viser at alle har brukt en mal i arbeidet. I 12 av 14 saker er det brukt kommunens mal for aktivitetsplan, mens det i to saker er det brukt Visma veilederskjema. Dette skjemaet oppleves av en av rektorene som bedre enn kommunens eget skjema fordi skjemaet skiller mellom tiltak på individ- gruppe- og systemnivå.

Kommunens mal er laget som en brevmal som skal stiles til foresatte. I malen står det at planen skal være et levende dokument som skal være oppdatert. Planen skal reflektere eventuelle endringer i de iverksatte tiltakene. I alle de undersøkte sakene har vi sett at malen blir brukt som et levende dokument hvor ulike deler av prosessen beskrives. Ingen av de undersøkte sakene omhandler skjerpet aktivitetsplikt.

Varslingsskjemaet som kommunen benytter, var kun vedlagt i to saker. En rektor opplyser om at varsler og meldinger om hendelser i stedet legges inn som et notat i digital elevmappe. Det blir deretter vurdert om aktivitetsplikten er utløst. En annen rektor svarer at varsel og meldinger om skolemiljøhendelser blir skrevet rett inn i aktivitetsplanen, sånn at man slipper merarbeidet med to dokumenter. I saksgjennomgangen var det derfor vanskelig å vurdere hvor lang tid det tar fra skolen ble kjent med en hendelse, til gjennomføring av undersøkelse og fastsettelse av tiltak. I de fleste saker kan man av teksten i aktivitetsplanen se at saksbehandlingen løper uten ugrunnet opphold.

I alle aktivitetsplanene blir det informert om hva som er bakgrunn av hendelsen/varslingen. Det rettslige grunnlaget for opprettelse av en aktivitetsplan ligger inne som standardtekst i malen og er med i alle sakene. I en sak fra høsten 2024 er det vist til gammel opplæringslov.

I alle saker er det beskrevet at det er gjort undersøkelser. Det varierer hvor mye som er skrevet om undersøkelsen og hvordan disse er gjennomført. Samtidig ser vi at det er stort spenn i hendelsene og hva slags alvorlighetsgrad saken har. I alle sakene går det fram at skolen har snakket med de involverte, både den som opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø og den/de som det er anført at er skyld i dette. Det blir ofte vist til tiltak som settes inn umiddelbart etter at forhold er kjent.

I planene vi har sett går det i liten grad frem hvem som har vært med på å utarbeide planen. Dokumentet er som regel signert rektor, eventuelt sammen med avdelingsleder/kontaktlærer, men det gir lite informasjon om hvem som har besluttet tiltakene som er iverksatt.

I malen står det i hjelpetekst at man må sørge for at eleven blir hørt og at elevens subjektive opplevelse skal legges til grunn. Videre står det at elevens beste er et grunnleggende hensyn i skolens arbeid og at skolen må ta hensyn til elevens beste for å oppfylle aktivitetsplikten.

I halvparten av sakene står det eksplisitt at man har innhentet elevens syn på tiltakene som er oppgitt i aktivitetsplanen. I den andre halvparten er dette ikke beskrevet. I kun to saker står det eksplisitt at man har vurdert elevens beste i utforming av tiltakene. Samtidig kan man i flere tilfeller lese ut av undersøkelser eller dialogen med eleven, at skole og elev er enige om hva som bør være tiltak for å løse problemet.

Alle de undersøkte aktivitetsplanene inneholder tiltak. De fleste tiltakene skal starte umiddelbart, i noen tilfeller er det påført dato for iverksetting. Det står hvem som er ansvarlig for gjennomføring av ulike tiltak. Det fremkommer ikke i noen av sakene at eleven har vært delaktig i utformingen av tiltakene.

Foresattes erfaringer

I spørreundersøkelsen som gikk til medlemmene i FAU spurte vi om de er kjent med saker som har utløst aktivitetsplikten. Her svarer 61 % at de enten ikke vet eller at de ikke kjent med slike saker. Av de som er kjent med slike saker (7 personer) svarer omtrent halvparten at de mener at skolen har løst slike saker på en god måte, den andre halvparten mener at kommunen har løst slike saker på en dårlig måte. Vi er ikke kjent med hva slags tilknytning disse personene har til saken, om misnøye er relatert til skolens gjennomføring av saken, utfall av saken eller andre forhold.

4.5.2. Evaluering av aktivitetsplaner

Ansattes erfaringer

I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte, svarer 81 % av de som har deltatt i arbeidet med aktivitetsplaner, at planene evalueres jevnlig.

De ansatte fikk også spørsmål om de har noen utfordringer med å ivareta aktivitetsplikten. Over halvparten mener skolen har for få ansatte eller har for liten tid til å følge opp enkeltelever, og om lag 1/3 synes det er vanskelig å håndtere situasjoner mellom elever. Se svarfordelingen.

Tabell 8 Ansattes svar på ulike påstander om overholdelse av aktivitetsplikten, N= 59

	Helt eller delvis uenig	Helt eller delvis enig	Vet ikke
Vi har for liten tid til å følge opp enkeltelever.	32 %	66 %	2 %
Vi har for få ansatte til å ivareta kravene i aktivitetsplikten.	39 %	54 %	7 %
Jeg synes det er vanskelig å håndtere situasjoner mellom elever.	66 %	31%	3 %

Spørreundersøkelsen hadde et åpent felt der de ansatte kunne skrive kommentarer om arbeidet med aktivitetsplikten. Vi fikk seks kommentarer. Nedenfor tar vi med et utvalg, teksten er forkortet i alle tilfeller.

- Ønsker kurs for lærere i hvordan følge opp aktivitetspliktene og at det lages felles rutiner som er enkle å følge.
- Erfarer at ledelse er aktive i skolemiljøsaker og at det er godt foreldresamarbeid
- Foreldre bør få mer ansvar i slike saker og det bør settes strengere krav til foreldre.

Gjennomgang av aktivitetsplaner - evaluering

I aktivitetsplanene vi har undersøkt står det i 13 av de 14 sakene at planen skal evalueres. I 4 saker fremstod tidspunktet for når planen skulle evalueres som uklart, men det fremgikk tydelig i de ti andre sakene. I saksgjennomgangen opplevde vi det som forvanskende at undersøkelse, plan og evalueringer gjøres i et og samme dokument og at det noen ganger ikke er tydeliggjort datoer for når noe er skrevet og/eller evaluert.

I 12 av 14 saker er det gjennomført evaluering, i to saker fant vi ikke evaluering. I alle sakene som er evaluert fremkommer det at eleven er hørt. I de sakene som har hatt evaluering er det synliggjort at tiltakene har hatt en effekt og at forhold har blitt bedre. Evalueringene er gjort på litt forskjellige måter med ulik grad av systematikk.

Ved evalueringen ble det vurdert om det var behov for å endre/justere tiltakene som var iverksatt. Vi fant at endringer i tiltak var gjort i tre tilfeller. Det går ikke fram av planene at barnets beste er vurdert ved disse endringene.

Åtte av planene vi har sett er avsluttet. I disse sakene står det at saken avsluttes da eleven opplever å ha et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Av de planene som ikke var avsluttet fant vi en plan som ikke var løpende fulgt opp med evalueringer.

Saker til Statsforvalteren

Statsforvalteren opplyser om at de i løpet av skoleåret 2023/2024 og 1. halvår 2024 ikke har hatt noen klagesaker på skolemiljø i Tinn. I løpet av de siste årene har de heller ikke gjennomført tilsyn på skolemiljø i Tinn.

4.6. Revisors vurdering

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

Gjennomgangen av de undersøkte elevsakene, tyder på at skolene i Tinn kommune lager skriftlige aktivitetsplaner når det skal iverksettes tiltak, og i stor grad evaluerer planene. Vi har imidlertid sett noen områder der det er rom for forbedring:

- Fordi planene er dynamiske, kan det være vanskelig å spore når ny informasjon blir lagt inn. Mer bruk av datoer kan bidra til å synliggjøre overganger mellom hendelser, undersøkelser, tiltak og evalueringer.
- Det fremkommer ikke hvem som har utarbeidet tiltakene i aktivitetsplanen.
- I noen saker er det i liten grad dokumentert at barn har blitt hørt. Det bør framgå at barn har blitt hørt ved utarbeidelse og revidering av tiltak og hva de tenker om tiltak man iverksetter.
- I mange saker går det ikke fram at barns beste har blitt vurdert.

Våre spørreundersøkelser viser at en noen FAU-representanter har dårlige erfaringer med hvordan kommunen har håndtert saker hvor aktivitetsplikten er utløst. Samtidig svarer 2/3 deler av de ansatte at de har for liten tid til å følge opp enkeltelever og omtrent halvparten mener de har for få ansatte til å ivareta kravene i aktivitetsplikten. Disse tilbakemeldingene kan indikere at skolene ikke fullt ut klarer å fange opp alle elever som opplever krenkelser eller mobbing og at i saker hvor aktivitetsplikten er utløst ikke klarer å følge opp dette arbeidet så godt som man ønsker.

5. Konklusjoner og anbefalinger

5.1. Konklusjoner

Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?

Tinn kommune har mange tiltak som skal sikre at skolene jobber forebyggende med skolemiljø. Kommunen har tiltak for å sikre at oppgaver og ansvar for det forebyggende arbeidet med skolemiljø er klart og tydelig fordelt, og for at administrativ og politisk ledelse får informasjon om skolens arbeid og kan følge opp skolens arbeid med skolemiljø. Vi har også sett at kommunen har en gjennomgående systematikk i rapporteringen.

Kommunen har flere overordnede, forebyggende tiltak for å sikre et trygt, godt og inkluderende skolemiljø. Kommunen er tilknyttet Olweusprogrammet som stiller klare krav til aktiviteter tilknyttet skolemiljøarbeid. Det er utarbeidet sjekkliste for å fange opp at tiltak gjennomføres, rapporteringsrutiner og maler og veiledere for gjennomføring av aktiviteter.

Vi vurderer det som en styrke at kommunen har opprettet en stilling som Olweuskoordinator, som har et særlig ansvar for å følge opp skolemiljøarbeidet i kommunen.

Kommunen har valgt å knytte det tverrfaglige samarbeidet om skolemiljø til en anerkjent samarbeidsmodell, Bedre tverrfaglig innsats. Arbeidet framstår som systematisert og det gis god informasjon om arbeid og tiltak på kommunens nettsider. Vår spørreundersøkelse blant ansatte viser imidlertid at rundt 30 % av skolens ansatte mener at de ikke har tilstrekkelig tilgang til ressursene i PPT og skolehelsetjenesten.

Skolene har flere tiltak for å innhente kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet. Det gjennomføres jevnlig elevsamtaler og utviklingssamtaler og det gjennomføres årlig elevundersøkelse og Olweusundersøkelse. Resultater fra undersøkelsene blir analysert og gjennomgått på flere sentrale møtearenaer og brukt for å vurdere nytten av eksisterende tiltak eventuelt etablering av nye.

Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Kommunen sikrer i stor grad at aktivitetsplikten blir ivaretatt på skolene. Våre undersøkelser viser at skolene har tiltak for å sikre at regelverk, rutiner og tiltak er kjent for de som er ansatt på skolen.

Vi har sett at kommunen og skolene har tiltak for å følge med, gripe inn, varsle og undersøke ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Kommunen har etablerte og oppdaterte rutiner, prosedyrer og verktøy som støtter de ulike delpliktene, og de fleste ansatte kjenner godt til sine plikter og skolens rutiner. Kommunen har flere opplæringstiltak for ansatte på skolene, men det kan være uheldig at vaktmestere på skolene ikke har benyttet seg av disse tilbudene.

Selv om ansatte oppgir å ha god kunnskap om hvilke plikter de har, er bruke av skjema for å melde fra om at en elev ikke har det trygt og godt lav, noe som kan indikere at dokumentasjonsrutinene ikke alltid følges.

I vår spørreundersøkelse svarer ansatte at de har høy grad av oppmerksomhet på elevens opplevelse av sitt skolemiljø.

Erfaringer fra foresatte og elever er noe ulike. Selv om mange er positive, har våre undersøkelser blant elevråd og FAU blant annet avdekket:

- Halvparten av elevene mener at skolepersonalet i mindre grad oppdager krenkelser og mobbing i friminutt.
- En tredel av de foresatte opplever at skolen ikke følger godt nok med på hvordan elevene har det på skolen.
- En tredel av de foresatte svarer at skolen i mindre grad følger opp barn som opplever å bli plaget/krenket.

Vi har undersøkt aktivitetsplaner ved de tre skolene og har sett at disse inneholder tiltak som i stor grad blir evaluert. Vi har imidlertid sett noen områder det det er rom for forbedringer:

- Fordi planene er dynamiske, kan det være vanskelig å spore når ny informasjon blir lagt inn. Mer bruk av datoer kan bidra til å synliggjøre overganger mellom hendelser, undersøkelser, tiltak og evalueringer.
- Det fremkommer ikke hvem som har utarbeidet tiltakene i aktivitetsplanen.
- I noen saker er det i liten grad dokumentert at barn har blitt hørt. Det bør framgå at barn har blitt hørt ved utarbeidelse og revidering av tiltak og hva de tenker om tiltak man iverksetter.
- I mange saker går det ikke fram at barns beste har blitt vurdert.

Våre undersøkelser viser at en noen FAU-representanter har dårlige erfaringer med hvordan kommunen har håndtert saker hvor aktivitetsplikten er utløst. Samtidig svarer 2/3 deler av de ansatte at de har for liten tid til å følge opp enkeltelever og omtrent halvparten mener de har for få ansatte til å ivareta kravene i aktivitetsplikten. Disse tilbakemeldingene kan indikere at skolene ikke fullt ut klarer å fange opp alle elever som opplever krenkelser eller mobbing og at i saker hvor aktivitetsplikten er utløst, ikke klarer å følge opp dette arbeidet så godt som man ønsker.

5.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- etablere tiltak for sikre bedre dokumentasjon av at elever blir hørt og at elevens beste blir vurdert
- etablere tiltak som sikrer at aktivitetsplaner i større grad synliggjør overganger mellom hendelse, undersøkelser, tiltak og evalueringer.
- vurdere tiltak for å følge opp funn fra spørreundersøkelsene

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 2024 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Forskrift 3. juni 2024 nr. 900 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta)
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova.)
- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 om opplæringslova
- Forskrift 19. oktober 2018 nr. 1584 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten)

Offentlige dokumenter

- Meld.St.6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO
- Prop. 46 L (2023-2024) Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)

Elektroniske kilder

- Tinn kommune, *tinn.kommune.no*, åpen nettside
- Utdanningsdirektoratet, *udir.no*, nettside, oktober 2024 – januar 2025

Vedlegg

Vedlegg 1: Revisjonskriterier

Opplæringsloven kapittel 12 gjelder elevenes skolemiljø. Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring, jf. opplæringsloven § 12-2. Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, jf. opplæringsloven § 12-3, og arbeide kontinuerlig for at alle elevene skal ha et trygt og godt skolemiljø.

Internkontroll

Kommuneloven § 25-1 stiller krav til kommunen om internkontroll. For skoleeier og skolene innebærer det å jobbe kontinuerlig for å sikre at bestemmelsene om elevenes psykososiale skolemiljø blir ivaretatt. Det er presisert at internkontrollen skal være systematisk, og det er krav om konkrete vurderinger av hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. I dette ligger blant annet at kommunen må kartlegge og vurdere risiko.

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

Kravet til internkontroll innebærer at oppgaver og ansvar må være kjent av de ansatte og at det er tydelig hvordan de er fordelt. Det må foreligge nødvendige rutiner og prosedyrer, som de ansatte må kjenne til, og en må sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes og følges opp. Internkontrollen skal dokumenteres i den form og omfang som er nødvendig, jf. Prop. 46 L (2017-2018).

Første problemstilling

Forebyggende arbeid

Vi skal undersøke følgende:

Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?

Det følger at opplæringsloven § 12-3 annet ledd at *Skolen skal arbeide kontinuerleg for at alle elevane skal ha eit trygt og godt skolemiljø*. Det følger av lovforarbeidene at formålet med arbeidet er å forebygge forhold som kan innebære at elevene ikke har et trygt og godt skolemiljø, og at skolen må være oppmerksom på forhold av mer strukturell karakter. Skolen må sette inn egnede og nødvendige forebyggende tiltak, som kan rette seg mot ulike nivåer i skolen (hele skolen, enkelte trinn, enkelte klasser/grupper og enkeltelever).

I Udirs rundskriv om skolemiljø⁹ står det at det er *hvordan eleven opplever å ha det på skolen* som er avgjørende for om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Skolen må vurdere om miljøet fremmer

⁹ [3. Retten til et trygt og godt skolemiljø | udir.no](https://www.udir.no/3-retten-til-et-trygt-og-godt-skolemiljo/)

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

Innledningsvis i lovens kapittel 12, står det at kapittelet gjelder for skolen, leksehjelpordningen og skolefritidsordningen. I Norsk lovkommentar (note 213) er skolevei omtalt: «Skoleveien står i en særstilling fordi elevene har rett og plikt til opplæring, og dermed må komme seg til og fra skolen, jf. Prop. 57 L. (2016-2019)». I prop 57 L (2022-2023) står det følgende om skolevei:

«Skolevegen er i ei særstilling samanlikna med andre arenaer utanfor skolen fordi skolevegen er så nært knytt til skolegangen. Rett og plikt til opplæring gjer at elevane må komme seg til og frå skolen, og dette skil skolevegen frå mellom anna heimen og fritida. At tiltaksplikta gjeld uavhengig av årsaka til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, betyr at også forhold på skolevegen til ein elev kan utløyse tiltak. Eigna tiltak i denne samanhengen kan vere samtalar med elevar og foreldre, oppmodingar om å etablere følgjegrupper e.l. På grunn av særstillinga til skolevegen og nære tilknytning til skolegangen må skolen dessutan i større grad også kunne forventast å setje inn tiltak på sjølve skolevegen, til dømes tilsyn på bestemte plassar. Departementet viser også til at skolereglane i skolen kan gjelde på skolevegen. Dette betyr likevel ikkje at dei som arbeider på skolen, har plikt til å følgje med på kva som skjer på skolevegen, med mindre dei er utplasserte på skolevegen som eit tiltak».

Ifølge forskrift for helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal helsestasjon og skolehelsetjenesten samarbeide med skolene om tiltak som fremmer et godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elevene. Undersøkelser tyder imidlertid på at samarbeidet mellom lærere og personalet ved helsestasjons- og skolehelsetjenesten først og fremst er rettet mot enkeltelever og ikke mot læringsmiljøet ved skolen generelt eller i bestemte skoleklasser, jf. Meld. St. 6 (2019-2020). I samme stortingsmelding vektlegges tverrfaglig samarbeid for å bidra til at alle barn opplever et godt og inkluderende oppvekst-, leke- og læringsmiljø. Det vises til ulike tjenester både i og utenfor kommunen (bl.a. PPT, NAV, helsetjenester i og utenfor kommunen og politi). For å nå målene om tidlig innsats og et inkluderende fellesskap må tjenestene samarbeide om å forebygge utfordringer og hjelpe hverandre med å identifisere barn med utfordringer. Da er det nødvendig at tjenestene, og profesjonene innad i den enkelte skole, også samarbeider før det er behov for å utrede vedtak om hjelpetiltak for enkeltbarn. Samarbeid er også viktig i forbindelse med overganger i utdanningsløpet, fra barnehage til grunnskole/SFO og til videregående opplæring.

Ifølge opplæringslovens § 10-4 skal skolen sørge for at elever og foreldre får være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere skolemiljøarbeidet. Skolen skal gi elever og foreldre den informasjon de har bruk for i denne forbindelse.

Kravet om internkontroll, herunder å vurdere/evaluere egne forebyggende tiltak, mener vi innbefatter at kommunen, og skolene, må ha kunnskap om hvordan alle elevene oppfatter skolemiljøet. Det er krav om at skolene gjennomfører nasjonale undersøkelser om læringsmiljø og følger dem opp, jf. forskrift til opplæringsloven § 19-3.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

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

- oppgaver og ansvar er kjent og klart og tydelig fordelt
- skolene har forebyggende tiltak og sikrer at tiltakene evalueres jevnlig
- det er tilrettelagt for tverrfaglig samarbeid om skolemiljø
- skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet
- politisk og administrativ ledelse får informasjon og kan følge opp skolenes arbeid med skolemiljø

Andre problemstilling

Aktivitetsplikten

Vi skal undersøke følgende problemstilling:

Sikrer kommunen at skolene ivaretar aktivitetsplikten?

Opplæringsloven § 12-4 pålegger alle som arbeider på skolen å følge med på hvordan elevene har det og om mulig gripe inn dersom noen krenker en elev. Skolen skal snarest undersøke saken og rette opp situasjonen med egne tiltak. I alvorlige tilfeller skal rektor melde fra til kommunen.

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

Aktivitetsplikten kan deles inn i fem delplikter:

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

I Prop. 57 L (2022-2023) står det at ny opplæringslov ikke legger opp til annen forståelse av aktivitetsplikten enn det som var tilfelle i forrige lovtekst, og at tidligere forarbeider fortsatt gjelder for forståelse av aktivitetsplikten. Det vises særskilt til prop 57 L /2016-2017 og beskrivelser gitt der. I det følgende er det sistnevnte proposisjon vi viser til.

Retten til et trygt og godt skolemiljø er koblet til hvordan elever *opplever* å ha det på skolen, SFO eller i leksehjelptilbudet. Hvis en elev opplever at det er utrygt på skolen, har skolen en aktivitetsplikt uavhengig av hvordan andre (f eks medelever eller ansatte ved skolen) vurderer elevens situasjon.

Selv om årsaken til at en elev ikke har det trygt og godt skyldes forhold utenfor skoletiden, skolens område eller ligger tilbake i tid, begrenses ikke skolens aktivitetsplikt, så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet påvirkes negativt av det i skoletiden.

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

Plikten til å følge med

Følge med-plikten forutsetter bl.a. at det gjennomføres inspeksjon på skolens område, tilsyn i garderober og at det er en lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med.

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

For at skolen skal kunne ivareta det skjerpede ansvaret overfor sårbare elever er det viktig at voksne som trenger det har relevant informasjon om enkeltelevers behov. Dette gjelder både internt på en skole og ved overganger/bytte av skole. Det er ofte i alle parter interesse at ansatte på skolen, eventuelt ny skole, får nødvendig informasjon, samtidig krever overføring av personsensitiv informasjon samtykke fra foresatte.¹⁰

Plikten til å gripe inn

Plikten til å gripe inn begrenser seg til inngrep som er mulige for den ansatte å gjennomføre, både av hensyn til elevene og seg selv. Den ansatte må f.eks. ikke selv krenke elever for å få stanset situasjonen eller sette seg selv eller andre i fare. Det er viktig at de ansatte, i tillegg til å kjenne til plikten til å gripe inn, også har kompetanse om hvordan slik inngripen bør gjøres.

Plikten til å varsle

Terskelen for hva som utløser *varslingsplikten* skal være lav, jf. kunnskap eller mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt. Det er skolens ansvar å fange opp at eleven sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt kan basere seg

¹⁰ Jf. rapport fra Fylkesmannen i Vestfold etter tilsyn med Tønsberg kommune i 2017.

på observasjoner, tilbakemelding i undersøkelser eller kartlegginger, beskjed fra foresatte eller medelever, aktivitet i sosiale medier mv. De som arbeider på skolen, må være bevisste på at barn og unge viser sin utrygghet, frustrasjon og mistrivsel på ulike måter og med ulike uttrykksformer. Både utadvendt og innadvendt, aggressiv eller passiv, grenseløs eller avvisende og isolerende væremåte kan være signaler som tilsier at eleven ikke opplever at de har et trygt og godt skolemiljø. Det kan også være endringer i det sosiale samspillet mellom elevene eller i gruppemiljøet som gir mistanke om eller kjennskap til at skolemiljøet ikke er trygt og godt.

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

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

Dersom mistanken er rettet mot en i ledelsen ved skolen, skal det meldes fra til kommunen direkte.

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

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

I alvorlige saker skal rektor varsle skoleeier, jf. oppl. § 12-4, annet ledd. Eksempler på dette er saker der krenkelsene er særlig voldelige eller på andre måter svært integritetskrenkende. Skoleeier kan fastsette egne rutiner for når skolene skal varsle skoleeiernivået med en lavere terskel for varsling enn loven krever.

Plikten til å undersøke

Undersøkelsesplikten har samme lave terskel som varslingsplikten, og undersøkelser skal iverksettes straks. Undersøkelsene må ha som formål å få fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven har det på skolen. Hvor grundig en undersøkelse skal være vil bero på skjønn ut fra den enkelte situasjon. Informasjonen i undersøkelsen må brukes til å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn.

Plikten til å sette inn egnede tiltak

Plikten til å sette inn egnede *tiltak* skal tolkes utvidende. Den omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre på tiltakene dersom det er nødvendig. Plikten utløses både av at en elev sier ifra at skolemiljøet ikke er trygt og godt og av at en undersøkelse skolen har utført på eget initiativ viser at en elev ikke har det trygt og godt. Dette betyr at skolen i noen tilfeller skal sette inn tiltak på eget initiativ, også dersom eleven selv ikke har bedt om eller ønsker det. Skoleeier må sørge for at alle som er omfattet av aktivitetsplikten har nødvendig og tilstrekkelig kompetanse til å gjøre de vurderingene som er nødvendige og sette i verk tiltak som virker etter hensikten. Plikten til å sette inn tiltak varer inntil eleven opplever at skolemiljøet er trygt og godt. Plikten oppfylles gjennom at skolen kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er aktuelle, setter inn tiltakene som etter en faglig vurdering anses egnet og stadig evaluerer og eventuelt justerer tiltakene for at eleven igjen får et trygt og godt skolemiljø.

Plikten til å iverksette egnede tiltak omfatter også et krav til skolene om å lage en plan for tiltakene som skal settes inn. Kravet til å lage en plan for tiltakene utløses samtidig som skolen skal sette inn tiltak, det vil si når en elev ikke har det trygt og godt. Planen skal inneholde informasjon som viser hvilke problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når de skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig og når de skal evalueres. En aktivitetsplan behøver ikke å knytte seg til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere. Det stilles ikke formkrav til planen utover at den skal være skriftlig. Planen er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler om prosess og innhold kommer derfor ikke til anvendelse, men det er krav om å dokumentere hvordan skolen oppfyller aktivitetsplikten.

Plikten til å høre barnet og vurdere barnets beste

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

Å vurdere barnets beste handler om å gjøre en individuell og skjønnsmessig vurdering av hva som er best for et barn i en konkret sak. Vurderingene skal bygge på barnets situasjon og behov, og omfatte mulige negative eller positive virkninger av avgjørelser som tas og som gjelder barnet. Disse vurderingene skal dokumenteres. En vurdering av barnets beste er en rettighet, og det er ikke rom for unntak.¹¹

I oppl. §§ 10-1 og 10-2 understrekes elevenes rett til å bli hørt og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle skolens vurderinger og handlinger. Det samme framgår av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, som er norsk lov gjennom menneskerettsloven. Kravet i opplæringsloven må tolkes i samsvar med disse rettskildene. Det er ingen nedre aldersgrense for retten til å bli hørt, men hvilke barn som skal høres og hvordan de skal høres vil bero på den konkrete saken og barnets alder og modenhet. Skolen skal høre både eleven som man mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø og andre elever

¹¹ Kilde: *Veiledning i bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen – Støtte til fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet*, publisert på Utdanningsdirektoratets nettsider

som er direkte påvirket og/eller involvert i saken, og det skal legges vekt på hensynet til alle involverte elever. For at elevenes rett til medvirkning skal være reell, må skolen sørge for at elevene får informasjon om prosessen og inviteres med til å beskrive situasjonen slik de opplever den og gi uttrykk for sine meninger, vilje og ønsker.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

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

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 14.10.24. Oppstartsmøte ble holdt 30.10.24 med kommunedirektør og enhetsleder skole til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

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

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

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden oktober 2024 – februar 2025.

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

For å kunne vurdere at kommunen ivaretar sine pålagte oppgaver har vi gjennomgått sentrale dokumenter, særlig i form av planer og rutiner, som kommunen har utarbeidet. Dette er supplert med informasjon fra intervjuer og spørreundersøkelser, samt en gjennomgang av konkrete elevsaker, for å kunne si noe om hvordan skolene i praksis ivaretar opplæringslovens krav rundt skolemiljø.

Dokumentene er enten sendt til oss på e-post, lagt på en felles kanal i Teams, eller vi har funnet dem på kommunens nettsider. Elevsakene gjennomgikk vi i kommunens lokaler, se mer om dette nedenfor.

Spørreundersøkelser

Spørreundersøkelse til ansatte ved de tre skolene

Vi sendte en spørreundersøkelse på e-post til 94 personer, som utgjør alle de fast ansatte ved skolen. Vi fikk 59 svar og det utgjør 63 %. Vi vurderer at svarandelen som tilstrekkelig høy for å sikre representativitet. Vi finner ikke grunn til å tro at det er systematiske skjevheter mellom de som har svart og de som ikke har svart. Vi vurderer derfor informasjonen fra undersøkelsen til å være gyldig. De som har svart fordeler seg på følgende ulike roller:

Rolle	Andel av de som har svart
Assistent/Fagarbeider/Miljøarbeider	10%
Lærer (ikke kontaktlærer)	36%
Kontaktlærer	41%
Rektor/Avdelingsleder/SFO-leder	12%
Annet (merkantilt, kantine, mv)	2%

Spørreundersøkelse til medlemmer i FAU

For å kartlegge foresattes erfaringer med skolemiljøarbeidet utarbeidet vi en elektronisk spørreundersøkelse til alle kommunens medlemmer av FAU. Denne ble distribuert til skolene, som sørget for at FAU-representanter, på første møte i januar 2025, fikk mulighet til å svare på undersøkelsen via QR-kode eller nettlenke. Totalt svarte 24 personer på undersøkelsen. Det er litt usikkerhet rundt hvor mange som fikk mulighet til å svare (antall varamedlemmer med mer), men vi har fått oppgitt at antallet er 36 personer, noe som gir en svarandel på 67 %.

Spørreundersøkelse til medlemmer i elevrådene

For å kartlegge elevenes erfaringer med skolemiljøarbeidet utarbeidet vi en elektronisk spørreundersøkelse til elevrådsmedlemmer fra femte til tiende trinn på de kommunale skolene i kommunen. Denne ble distribuert til skolene, som sørget for at elevrådsmedlemmene, på første møte i januar 2025, fikk mulighet til å svare på undersøkelsen via QR-kode eller nettlenke. Totalt svarte 21 elever. Det er litt usikkerhet rundt hvor mange som fikk mulighet til å svare (antall varamedlemmer med mer), men vi antar at nær 100 % av elevrådsmedlemmene har svart på undersøkelsen.

Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med skolesjefen og to rådgivere i skoleadministrasjonen. Vi intervjuet også rektorene ved de tre kommunale skolene i kommunen, leder for PPT og leder for skolehelsetjenesten. Alle intervjuene ble gjennomført digitalt. Referat fra intervju er verifisert av den som ble intervjuet.

Stikkprøvekontroller

Vi har gjort en stikkprøvekontroll av skolenes arbeid med konkrete skolemiljøsaker. Vi fikk kommunen til å samle dokumentasjon i alle skolemiljøsakene fra 2024 i en fysisk mappe, og gjennomførte en stedlig kontroll av mappen 22.01.25. Vi tok ikke med oss sakene ut fra kommunens lokaler og noterte oss heller ikke sensitiv informasjon om enkeltelever.

Ingen av de undersøkte sakene har blitt klaget inn til Statsforvalteren.

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.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen.

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

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.¹²

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.¹³ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹² 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).

¹³ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

25: 402 2401