Vestfold og Telemark revisjon

Ser du meg?

Skolemiljø, bekymringsfullt fravær og tverrfaglige ressurser i grunnskolen

Forvaltningsrevisjon | Larvik kommune

2022: 3805 404

Innhold

Sammendrag 3

1. Innledning 5
   1.1. Kontrollutvalgets bestilling 5
   1.2. Problemstilling og revisjonskriterier 5
   1.3. Avgrensning 5
   1.4. Metode og kvalitetssikring 5
   1.5. Kommunedirektørens uttalelse 6

2. Problemstilling 1 – forebyggende arbeid med elevens skolemiljø 7
   2.1. Fordeling av oppgaver og ansvar 7
   2.2. Fordeling av oppgaver og ansvar – revisors vurdering 9
   2.3. Tiltak for å sikre et godt skolemiljø og evaluering av tiltakene 10
   2.4. Tiltak for å sikre et godt skolemiljø og evaluering – revisors vurdering 19
   2.5. Kunnskap om hvordan elevene opplever skolemiljøet 19
   2.6. Kunnskap om hvordan elevene opplever skolemiljøet – revisors vurdering 22

3. Problemstilling 2 – bekymringsfullt fravær 23
   3.1. System for registering av fravær og identifisering 23
   3.2. Tiltak for å følge opp bekymringsfullt fravær 27
   3.3. Samarbeid med skolehelsetjenesten 35
   3.4. Samarbeid med skolehelsetjenesten – revisors vurdering 36

4. Problemstilling 3 – tverrfaglige ressurser i grunnskolen 37
   4.1. Skolehelsetjenesten i Larvik kommune 37
   4.2. Tverrfaglig bemanning, forebyggende arbeid og bemanning i skolehelsetjenesten 37
   4.3. Tverrfaglig samarbeid og bemanning i skolehelsetjenesten – revisors vurdering 41
   4.4. Øvrige tverrfaglige ressurser – deskriptiv 41

5. Konklusjoner og anbefalinger 44
   5.1. Konklusjoner 44
   5.2. Anbefalinger 45

Litteratur og kildereferanser 46

Vedlegg 48
   Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse 48
   Vedlegg 2: Kvalitet i Larviksskolen – inkluderende skolemiljø – kvalitetsbeskrivelse 49
   Vedlegg 3: Nærværstrappa fra veilederen Godt skolenærvær 50
   Vedlegg 4: Revisjonskriterier 51
   Vedlegg 5: Metode og kvalitetssikring 57

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på Larvik kommunes forebyggende arbeid med elevenes skolemiljø og arbeidet med bekymringsfullt nærvær og fravær. Videre har vi sett på tverrfaglige ressurser i det forebyggende skolemiljøarbeidet. Våre vurderinger baserer seg på data fra flere kilder, blant annet kommunens tiltak og rutiner, intervju, spørreundersøkelse og gjennomgang av enkeltsaker om bekymringsfullt fravær.

Våre undersøkelser viser at Larvik kommune har gode tiltak og rutiner både for det forebyggende arbeidet med elevens skolemiljø og i arbeidet med bekymringsfullt nærvær og fravær. Innenfor begge områdene fikk vi imidlertid tilbakemeldinger på utfordringer knyttet til bemanning. I det forebyggende arbeidet med elevens skolemiljø var det flere som ønsket å få inn ressurser i skolen som miljøarbeider og miljøterapeut i tillegg til økt tilstedeværelse av helsesykepleier.

Tema 1 – forebyggende skolemiljøarbeid

Skolen plikter å arbeide forebyggende for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Larvik kommune har tydelige rutiner for skolens arbeid med dette, inkludert rutiner for evaluering av skolemiljøarbeidet. Vår spørreundersøkelse viser at rutinene er godt kjent blant de ansatte.

Skolene får kunnskap om skolemiljøet bla. gjennom kartleggingsverktøy som Spekter og Elevundersøkelsen, i tillegg til samtaler med elevene. Kunnskapen som skolene får om elevenes skolemiljø brukes inn i det forebyggende arbeidet.

Tema 2 – bekymringsfylt nærvær og fravær

Bekymringsfullt fravær kan defineres som fravær utover det normale. Bekymringsfullt fravær er en risikofaktor i for frafall i skolen. Siden barn har rett til opplæring skal kommunen arbeide for at elevene er på skolen og får opplæring.

Larvik kommune benytter systemet Visma Flyt skole for å registrere fravær. Dette systemet, sammen med kommunens rutiner, legger godt til rette for at bekymringsfullt fravær kan identifiseres. Kommunen har en grundig rutine for å følge opp bekymringsfullt fravær. Våre undersøkelser tyder imidlertid på at rutinen ikke er fullt ut implementert.

Kommunen har opprettet et nærværsteam som skal arbeide med saker om bekymringsfylt nærvær eller fravær. I intervju har flere trukket frem dette som et positivt tiltak. Teamet opplever stor pågang av saker, og kommer derfor noe senere inn i saker enn det som i utgangspunktet var ønskelig. Kommunens rutine for bekymringsfullt fravær ble ferdigstilt før nærværsteamet ble opprettet, teamet er derfor ikke omtalt i rutinen. Det er et pågående arbeid med å revidere rutinen.

Skolehelsetjenesten er involvert i arbeidet med saker om bekymringsfullt nærvær og fravær. Dette gjennom at helsesykepleier er en del av skolenes TPO-team som behandler disse sakene. Ved enkelte anledninger er helsesykepleier involvert i den konkrete oppfølgingen av enkeltelever.

Tema 3 – tverrfaglige ressurser

Kommunen er lovpålagt til å ha en skolehelsetjeneste med et tverrfaglig tilbud. Skolehelsetjenesten i Larvik består av helsesykepleier og fysioterapeut, men har ikke andre tverrfaglige ressurser. At skolehelsetjenesten mangler lege vurderer vi som et brudd på kravet til tverrfaglighet i skolehelsetjenesten.

Det foreligger normtall fra 2010 for helsesykepleierbemanning. Særlig for ungdomskolen er disse normtallene for lave, da det etter 2010 har kommet til flere nye oppgaver for helsesykepleierne på ungdomstrinnet. Det pågår et arbeid hos Helsedirektoratet med å utarbeide nye normtall. Skolehelsetjenesten i Larvik har færre helsesykepleierressurser enn de anbefalte normtallene fra 2010. Også sammenlignet med andre kommuner har Larvik færre helsesykepleierressurser.

Helsesykepleierne bidrar i skolemiljøarbeidet, men ressurssituasjonen setter visse begrensninger på omfanget.

Anbefalinger

Vi mener at Larvik kommune bør:

- fortsette revidering og implementering av rutiner og tiltak for bekymringsfullt fravær
- vurdere å ha en lege tilknyttet skolehelsetjenesten, jf. forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 3, andre ledd og nasjonal faglig retningslinje[1]
- vurdere å bemanne skolehelsetjenesten i samsvar med normtall fra Helsetilsynet[2]

Horten, 31.05.22

[1] Helsedirektoratet, «Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten», del 1, kompetanse og del 5.2, skolestartundersøkelsen, internettside, publisert 2017, sist oppdatert 11.11.19.
[2] Helsedirektoratet, *Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenetesten*, rapport IS-1798, publisert 2010

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen[3] er bestilt av kontrollutvalget i Larvik kommune i sak 24/21.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Denne forvaltningsrevisjonen inneholder følgende problemstillinger:

1. Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?
2. Har kommunen systemer for å registrere fravær, samt identifisere og følge opp elever med bekymringsfylt fravær?
3. Hvordan er helsesykepleiere, miljøarbeidere, PPT med flere involvert i arbeidet med skolemiljøet, og hvilke erfaringer er gjort i deres rolle med dette?

Revisjonskriteriene[4] vi benytter er hentet fra kommuneloven, opplæringsloven, omsorgstjenesteloven, forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Vi har også benyttet statlige retningslinjer og anbefalinger, samt kommunens egne rutiner og retningslinjer. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Avgrensning

Vi vil avgrense mot voksenopplæringen, private skoler og skolehelsetjenesten i den videregående skolen. Fokus vil være på det *psykososiale skolemiljøet* og vi avgrenser derfor mot det *fysiske skolemiljøet.* I problemstilling tre vil vi fokusere på de ressurspersonene som er involvert i det psykososiale arbeidet på skolen.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Trygve Børsting, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

For å besvare problemstillingene har vi samle data fra forskjellige kilder og ved bruk av forskjellige metoder. Vi har gjennomført intervju med rektor, teamleder og tillitsvalgt ved tre forskjellige skoler i kommunen, samt PP-tjenesten, skolehelsetjenesten og virksomhetsrådgiver for skole. I intervjuet med PP-tjenesten deltok leder for PP-tjenesten, fagleder og konstituert leder for nærværsteamet. I intervjuet med skolehelsetjenesten deltok enhetslederne for Tjølling og Fagerli helsetjenester og familiesenter og Stavern og Mesterfjellet helsetjenester og familiesenter. Alle helsesykepleierne i

[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.
[4] 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.

skolehelsetjenesten er organisert i disse to enhetene. Vi vil i videre benevne disse to intervjuene som intervju med PP-tjenesten og intervju med lederne for helsesykepleierne.

Vi har sett på skolens oppfølgning av elever med bekymringsfullt fravær og gjennomført en spørreundersøkelse både til pedagogisk personale ved et utvalg skoler og til alle rektorer, PP-tjenesten, nærværsteam og helsesykepleiere tilknyttet skolehelsetjenesten.

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

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 16. mai 2022, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen har ført til en rettelse i antall ansatte på side 42 og retting av en stillingstittel på side 5 og 57 i rapporten, se uttalelsen for detaljer.

Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Problemstilling 1 – forebyggende arbeid med elevens skolemiljø

Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?

Opplæringslovens kapittel 9A hjemler elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens plikt til å arbeide forebyggende med elevenes skolemiljø. For en nærmere beskrivelse av regelverket, se vedlegg 4.

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal sikre at:

- **oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet er tydelig fordelt**
- **skolene har forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø og disse tiltakene evalueres jevnlig**
- **skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet**

2.1. Fordeling av oppgaver og ansvar

I Larvik kommune er det 10 barneskoler, 4 ungdomsskoler og 5 1.-10. skoler. Alle grunnskolene er organisert i virksomhet skole. Denne virksomheten er igjen en del av kommunalområdet oppvekst og kvalifisering.

Under kommunalområdet oppvekst og kvalifisering er også bla. barnehager, barnevern, og barne- og familietjenester organisert. Virksomheten barne- og familietjenester består blant annet av enhetene pedagogisk psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) og tiltak og familietjenesten. I den virksomheten finner vi også Stavern og Mesterfjellet helsetjenester og familiesenter og Tjølling og Fagerli helsetjenester og familiesenter, som organiserer kommunens helsesykepleiere – inkludert dem som er tilknyttet skolehelsetjenesten.

Skoleeier

Skoleeier og fellesfunksjon skole er i praksis det samme i Larvik kommune. Den består av tre personer: virksomhetsleder skole, virksomhetsrådgiver skole og merkantil stilling for skoleadministrativt arbeid.

Det overordnede strategidokumentet for skoleområdet er *Kvalitet i Larvikskolen*. Her fremgår det blant annet at «skoleeier har som ambisjon være en aktiv og fremoverlent skoleeier». Dokumentet inneholder flere mål for Larvikskolen, disse er i hovedsak basert på lærerplanens overordnede del.

I intervju med virksomhetsrådgiver for skole vektla hun arbeidet kommunen hadde gjort med den nye lærerplanen som kom i 2020 (LK20). I LK20 ble fokuset på psykososialt arbeid og skolens ansvar har styrket. Det ble arbeidet grundig med implementeringen av lærerplanen, inkludert kompetanseheving og oppfølging på hver enkelt skole.

Skoleeier gjennomfører ledermøter med rektorene annen hver uke. Møtene har ikke noen faste tema. Tema velges på bakgrunn av skolesektorens satsningsområder. Et unntak er at temaene læringsmiljø og melding til barneverntjenesten tas opp hver august.

Skoleeier er et bindeledd mellom skolene og andre funksjoner i kommunen. Virksomhetsleder for skole har møter med de andre virksomhetslederne i oppvekst og kunnskap hver uke, og månedlige møter med fagansvarlig og leder for PP-tjenesten. I disse møtene arbeides mye med tilpasset opplæring, som også inkluderer læringsmiljø. Virksomhetsrådgiveren er bindeledd mellom folkehelsekoordinator og skolen, hvor det samarbeides om forskjellige folkehelseprosjekter.

I strategidokumentet fremgår det at skoleeier har et system for kvalitetsvurdering og utvikling. Kvalitetsvurdering gjennomføres hvert år og består av to elementer: skolebesøk med skolens ledergruppe på våren og medarbeidersamtale med rektor på høsten. Skoleeier er ansvarlig for å sikre at dette blir gjennomført hvert år og at avtalte tiltak på bakgrunn av kvalitetsvurderingen blir gjennomført.

Vi har spurt rektorene om i hvor stor grad de mener at skoleeier følger opp skolene i det forebyggende skolemiljøarbeidet.

Tabell 1 Spørsmål til rektor: I hvilken grad mener du at skoleeier følger opp skolen din i det forebyggende arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø?

	I svært liten grad	I liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke	Antall responser
Rektor	0	1	10	7	0	18

Som det fremgår av tabellen over mener 17 av 18 rektorer at skoleeier i stor eller svært stor grad følger opp skolene.

Skolen

Kommunens hoveddokument for skolemiljøarbeidet er *Handlingsplan for et godt skolemiljø i Larvikskolen.* Planen inneholder blant annet oversikt over felles rutiner for skolene og de rutiner hver skole skal ha lokalt. Planen har også oversikt over aktiviteter/tiltak, inkludert hvem som har ansvar for de blir gjennomført og tidspunkt for gjennomføring av de aktivitetene som skal skje på bestemte tider i skoleåret. De områdene hvor dette er beskrevet er:

- det forebyggende arbeidet for å sikre eleven et godt skolemiljø
- arbeid med å avdekke krenkede adferd og følge med på elevens skolemiljø
- hvordan man arbeider når en elevs rettigheter til trygt og godt skole miljø ikke er overholdt

I handlingsplanen står det at kommunen har et eget årshjul med viktige datoer som inngår i et forsvarlig system for å sikre elevens rett til et trygt og godt skolemiljø.

Hvert år skal rektor gjennomføre en skolebasert vurdering av egen skole. Skoleeier er ansvarlig for å påse at dette blir gjennomført.

Kommunen har også en rutine for overgang mellom barnehage, barneskole, ungdomsskole og videregående skole. Her fremgår det hva som skal gjøres i denne forbindelse, samt tidspunkter for de ulike gjøremålene og hvem som har ansvaret at de gjennomføres.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål til ledere og ansatte på skolene, samt helsesykepleierne, og spurte om de var enige i at deres ansvar og oppgaver i det forebyggende arbeidet var tydelig. Resultatet vises i tabellen under.

Tabell 2 Hvor enig/uenig er du i følgende påstand: Det klart og tydelig hva som er mitt ansvar og mine oppgaver i det forebyggende skolemiljøarbeidet.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/ ikke aktuelt	Antall responser
Total	2.7%	12.9%	34.7%	48.3%	1.4%	147
Assistent/ fagarbeider	4.0%	20.0%	40.0%	32.0%	4.0%	25
Lærer	2.5%	11.3%	43.8%	42.5%	0.0%	80
Teamleder	7.1%	7.1%	28.6%	57.1%	0.0%	14
Rektor	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	18
Helsesykepleier	0.0%	40.0%	20.0%	30.0%	10.0%	10

Som tabellen viser, er et stort flertall enig eller helt enig i påstanden at det er tydelig hva som er deres ansvar og oppgaver i det forebyggende arbeidet. Imidlertid er 24 prosent av assistentene og fagarbeiderne uenige eller helt uenige i påstanden. Det samme gjelder for ca. 14 prosent av lærerne og teamlederne. 40 prosent av helsesykepleierne, det vil si 4 stykker, er uenige i påstanden.

Alle de tre rektorene vi intervjuet opplevde sitt ansvar for det psykososiale miljøet som tydelig, ved at de hadde (overordnet) ansvaret for skolemiljøet på skolen. På spørsmål om rektorenes samarbeid med skoleeier ble det trukket frem at skoleeier utarbeidet gode planer, at det var kort vei til lederstøtte og at skoleeier hadde ressurser som kan stilles til disposisjon for skolene ved behov.

2.2. Fordeling av oppgaver og ansvar – revisors vurdering

På bakgrunn av de undersøkelser vi har gjennomført vurderer vi at kommunen har en tydelig fordeling av oppgaver og ansvar i det forebyggende skolemiljøarbeidet.

2.3. Tiltak for å sikre et godt skolemiljø og evaluering av tiltakene

2.3.1. Tiltak

Overordnede planer

I kommunens utviklingsstrategi *Kvalitet i Larviksskolen* er et av hovedtemaene skolens praksis og skoleutvikling. Under dette hovedtemaet er det flere deltemaer som inneholder skolemiljøarbeid. Det undertemaet som er mest relevant for vår undersøkelse er *et inkluderende læringsmiljø*. Målet for dette deltemaet er:

> *Skolen skal utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle. (Kilde: OD 3.1). Det er nulltoleranse for mobbing i Larvikskolen.*

Under målet kommer det en beskrivelse av hva som menes med et inkluderende læringsmiljø. Dette er hentet fra lærerplanens overordnede del. Videre er det beskrevet kjennetegn på om skolen har progresjon og måloppnåelse på deltemaet (både egne kvalitetsindikatorer og data fra elevundersøkelsen), verktøy for kvalitetsvurdering og hvilke strategier/rutiner skolen skal bruke i arbeidet.

Handlingsplan for et godt skolemiljø i Larvikskolen har en egen del som omhandler det forebyggende arbeidet. Der er det en liste over aktiviteter skolen skal gjennomføre:

- årlig gjennomgang av flere rutiner
- gjennomgang kommunens ordensregler
- årlig gjennomgang av trivsels-/klasseregler
- årlig gjennomføring av elevundersøkelser
- kontinuerlig arbeid med elevsamtaler
- foreldresamtaler og foreldremøter hvert halvår
- kontinuerlig arbeid med overganger (mellom barnehage, skole, ungdomsskole og videregående skole)
- skolebasert vurdering

Handlingsplanen viser når eller hvor ofte aktivitetene skal gjennomføres (med et par unntak) og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen. Handlingsplanen inneholder også en oversikt over kommunens felles rutiner på området.

Kommunen har en egen veileder om forebygging og håndtering av utagerende adferd. Veilederen understreker at arbeid med utagerende adferd må gjøres systematisk på skolenivå. I veilederen finnes blant annet forskjellige pedagogiske verktøy for å forebygge utagering og konkret veiledning på hvordan man skal håndtere konflikter og aggresjon. Kommunen har også et eget verktøy[5] som brukes for å kartlegge på elevnivå hva som er kjennetegn på aggresjonsoppbygging og hvilke tiltak

[5] Risiko- og sårbarhetsanalyse med tiltak på individnivå for å forebygge og oppfylle elevens rett til et trygt og godt skolemiljø, §9A

som kan brukes for å redusere aggresjonsoppbygningen. Dette med formål om å redusere utagerende adferd og oppfylle elevens rett til trygt og godt skolemiljø.

Larvik har et felles ordensreglement for alle skolene i kommunen.[6] Felles ordensreglement skal bidra til å gi et trygt og godt skolemiljø. I § 5, om oppførsel som ikke aksepteres, står det:

> *Larvikskolen skal være fri for hærverk, vold, mobbing, rasistiske utsagn og handlinger, trakassering og sjikane. Digital mobbing skal ikke forekomme, uavhengig av om det skjer gjennom eget eller kommunens IKT-utstyr. Det er uakseptabelt å utøve eller true med fysisk vold.*

I påfølgende § 7 fremgår det hvilke sanksjoner skolen kan benytte ved brudd på reglene for orden og oppførsel og i § 10 er det saksbehandlingsregler ved bruk av disse sanksjonene.

Kommunen bruker HelART i læringsmiljøarbeidet. HelART er en pedagogiskmodell med fokus på mestring, relasjon, anerkjennelse og språksetting. Rektor har ansvar for tilrettelegging og oppfølgning av dette på skolen, mens kontaktlærer skal følge opp arbeidet i egen klasse. De to hovedfokusområdene i arbeidet er elevenes sosiale ferdigheter og læreren som klasseleder. Av rutinen for HelART fremgår det at alle skoler en gang i uken skal ha trening i sosiale ferdigheter og læringsmiljøarbeid.

Inntrykket vårt fra intervjuene med rektorene er det, i tillegg til de felles, overordnede rutinene fra skoleeier, også finnes egne planer for forebyggende skolemiljø, men at disse ofte er mer rettet inn mot et trinn eller en klasse. En av rektorene trakk frem at de hadde felles rutiner for hele skolen, samtidig som de hadde planer og rutiner for de enkelte trinn og klasser.

Rutine for overganger

Kommunen har egne rutiner for alle overgangene i grunnskoleløpet: fra barnehage til barneskole, fra barneskole til ungdomsskole og fra ungdomsskole til videregående skole. Av rutinene fremgår det at overganger er sårbare, men at gode overganger kan styrke et barns eller ungdoms utvikling. Det fremgår også at «opplevelsen av en trygg og forutsigbar oppstart, vil være en viktig forutsetning for å opparbeide et godt skole- og klassemiljø», og at overganger derfor er viktige i det forebyggende skolemiljøarbeidet.

Hver av de tre rutinene har et årshjul som viser aktiviteter som skal gjennomføres, med tidspunkt og hvem som er ansvarlig. Deretter følger en nærmere beskrivelse av aktivitetene, som blant annet er: kontaktmøter mellom barnehage, barneskole, ungdomsskole og videregående skole, foreldremøter, foreldresamtaler, samtale med elev, besøk for barn/elever på tvers av nivåene. I

[6] Ordensreglementet er hjemlet i opplæringsloven § 2-9. Dette hjemmelen ble opphevet i 2017, ny hjemmel er opplæringsloven § 9A-10.

rutinen for overgang mellom ungdomsskole og videregående vektlegges også utdannings- og karrierevalg igjennom hele ungdomsskoleløpet.

I flere av intervjuene vi gjennomførte på skolene ble rutinene i forbindelse med overganger nevnt som en viktig del av det psykososiale arbeidet. Det ble trukket frem at overgangsarbeidet er viktig i for å være forberedt på elever som trenger ekstra oppfølgning, men også med tanke på sammensetning av klassene. Også virksomhetsrådgiver skole vektla at gode overganger styrket det psykososiale arbeidet.

Spørreundersøkelse
I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål til alle om de er kjent med planer og rutiner for det forebyggende skolemiljøarbeidet. Resultatet vises i tabellen under.

Tabell 3 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Jeg er godt kjent med planer/rutiner for det forebyggende arbeid med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/ ikke aktuelt	Antall responser
Total	1.3%	5.7%	38.4%	54.1%	0.6%	159
Assistent/ fagarbeider	0.0%	8.0%	64.0%	28.0%	0.0%	25
Lærer	1.3%	5.0%	45.0%	48.8%	0.0%	80
Teamleder	7.1%	0.0%	14.3%	78.6%	0.0%	14
Rektor	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	18
Helse-sykepleier	0.0%	20.0%	40.0%	30.0%	10.0%	10
PP-tjenesten (uten nærværsteam)	0.0%	12.5%	12.5%	75.0%	0.0%	8
Nærværsteam	0.0%	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	4

Over 90 prosent av respondentene var enig eller svært enig de var godt kjent med planer og rutiner for det forebyggende arbeidet. Det var imidlertid to av helsesykepleierne og en fra PP-tjenesten som var uenig i påstanden. Vi spurte også ledere og ansatte på skolene, samt helsesykepleier om de var enige eller uenige i at skolen arbeider godt med forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Resultatene vises i tabell 4 på neste side.

Tabell 4 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Jeg opplever at skolen jobber godt med forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/Ikke aktuelt	Antall responser
Total	2.0%	15.0%	40.8%	40.8%	1.4%	**147**
Assistent/fagarbeider	0.0%	44.0%	32.0%	24.0%	0.0%	**25**
Lærer	2.5%	12.5%	48.8%	36.3%	0.0%	**80**
Teamleder	7.1%	0.0%	28.6%	64.3%	0.0%	**14**
Rektor	0.0%	0.0%	27.8%	72.2%	0.0%	**18**
Helsesykepleier	0.0%	10.0%	40.0%	30.0%	20.0%	**10**

Totalt er over 80 prosent enig eller helt enig i påstanden, men det er variasjoner mellom de forskjellige gruppene. Det er flest assistenter og fagarbeidere som er uenige i påstanden (44 prosent).

Vi stilte også spørsmål til ansatte og ledere ved skolene, samt helsesykepleiere og PP-tjenesten om de opplevde at de hadde tilstrekkelige ressurser tilgjengelig til å følge opp enkeltelever for å sikre dem et trygt og godt skolemiljø, resultatet vises i tabellen under.

Tabell 5 Hvor enig/uenig er du i følgende påstand: Jeg opplever at jeg har tilstrekkelige ressurser tilgjengelig til å følge opp enkeltelever for å sikre dem et trygt og godt skolemiljø.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/Ikke aktuelt	Antall responser
Total	18.1%	45.2%	29.0%	5.8%	1.9%	**155**
Assistent/fagarbeider	16.0%	36.0%	32.0%	12.0%	4.0%	**25**
Lærer	23.8%	43.8%	27.5%	3.8%	1.3%	**80**
Teamleder	7.1%	64.3%	21.4%	7.1%	0.0%	**14**
Rektor	5.6%	44.4%	38.9%	11.1%	0.0%	**18**
Helsesykepleier	20.0%	60.0%	10.0%	0.0%	10.0%	**10**
PP-tjenesten (unntatt medlemmer av nærværsteamet)	12.5%	37.5%	50.0%	0.0%	0.0%	**8**

Tabellen viser at over halvparten av respondentene svarte at de var uenig eller helt uenig påstanden om de hadde tilstrekkelig ressurser til å følge opp enkeltelever.

I spørreundersøkelsen fikk respondentene mulighet til å gi kommentarer til det forebyggende arbeidet. Vi har laget følgende ordsky av kommentarene som ble gitt:

Figur 1 Ordsky basert på følgende åpne spørsmål i spørreundersøkelsen: "Har du kommentarer til det forebyggende arbeidet å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø, kan du ta dem her" (totalt 55 svar)

Som ordskyen viser er den tilbakmeldingen det ble gitt mest av at det er for lite voksenressurser. Det fremkom at det er ønskelig å få inn flere tverrfaglige yrkesgrupper i skolen, eks. miljøterapeuter, sosiallærere og helsesykepleier. Flere av respondentene forteller at de ønsker mer tid til å følge opp elever sosialt, eks. gjennom elevsamtaler. Flere trakk alikevel frem at Larvik kommune har gode rutiner på psykososialt arbeid.

TPO-team

Alle skoler i Larvik har et eget tilpasset opplæringsteam (TPO-team). Teamet består av rektor, TPO-koordinator, skolens kontaktperson fra PP-tjenesten og helsesykepleier (deltar kun i aktuelle saker). Psykolog kan også kalles inn ved behov. Teamene er en del av Larvik kommunes satsning på tilpasset opplæring for alle, både faglig og sosialt. I tillegg behandler TPO-teamet saker om bekymringsfullt fravær eller nærvær.

I rutinen *Tilpasset opplæring for alle elever i Larvikskolen* fremgår det at tilpasset opplæring ikke bare handler om faglig tilpasning, men også tilpasning for elever med sosiale og emosjonelle vanskeligheter. Intervjuene vi har gjennomført viser at TPO-teamene behandler saker om elever som ikke har et trygt og godt psykososialt miljø.

En av skolene vi intervjuet ga uttrykk for at TPO-teamet hadde for lav kapasitet til å ta saker som ble henvist til teamet. Dette ble sett i sammenheng med hvor mye tid PP-rådgiveren hadde på skolen.

Vi har spurte ansatte ved skolene om de var kjent med hvilken bistand de kan få fra TPO-teamene og om de får støtte ved behov. Deres tilbakemeldinger vises i tabellene under.

Tabell 6 Hvor enig/uenig er du i følgende påstand: Jeg er kjent med hvilken bistand jeg kan få fra skolens TPO-team.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/ ikke aktuelt	Antall responser
Total	2.5%	14.3%	38.7%	36.1%	8.4%	119
Assistent/ fagarbeider	4.0%	20.0%	36.0%	8.0%	32.0%	25
Lærer	2.5%	15.0%	41.3%	38.8%	2.5%	80
Teamleder	0.0%	0.0%	28.6%	71.4%	0.0%	14

Tabell 7 Hvor enig/uenig er du i følgende påstand: Jeg får støtte ved behov fra skolens TPO-team.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/ikke aktuelt	Antall responser
Total	2.5%	14.4%	35.6%	34.7%	12.7%	118
Assistent/fagarbeider	4.0%	24.0%	28.0%	4.0%	40.0%	25
Lærer	2.5%	13.9%	41.8%	35.4%	6.3%	79
Teamleder	0.0%	0.0%	14.3%	85.7%	0.0%	14

Tabell 6 viser at nesten 75 prosent av respondentene var enig eller helt enig i påstanden om at de er kjent med hvilken bistand de kan få. Den gruppen som er minst enige i påstanden er assistenter og fagarbeiderne, hvor 24 % sa seg uenig eller helt uenig i påstanden. Når det gjelder støtte fra TPO-teamet viser tabell 7 at omtrent 70 prosent er enig eller svært enig i påstanden om at de får støtte ved behov. Også her er det størst andel av fagarbeiderne og assistentene som er uenige.

Videre har spurt om i hvilken grad TPO-teamet på skolen har hatt en positiv påvirkning på arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Resultatet vises i tabell 8 på neste side.

Tabell 8 I hvilken grad har TPO-teamet på skolen hatt en positiv innvirkning på skolens arbeid med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø

	I svært liten grad	I liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke/ ikke aktuelt	Antall responser
Total	5.0%	20.1%	37.7%	13.8%	23.3%	159
Assistent/ fagarbeider	0.0%	20.0%	20.0%	0.0%	60.0%	25
Lærer	10.0%	25.0%	31.3%	8.8%	25.0%	80
Teamleder	0.0%	14.3%	71.4%	14.3%	0.0%	14
Rektor	0.0%	11.1%	50.0%	38.9%	0.0%	18
Helsesykepleier	0.0%	20.0%	50.0%	30.0%	0.0%	10
PP-tjenesten (uten nærværsteam)	0.0%	0.0%	50.0%	37.5%	12.5%	8
Nærværsteam	0.0%	25.0%	50.0%	0.0%	25.0%	4

Som tabellen viser, er det litt over 50 prosent som mener at skolenes TPO-team i stor grad eller svært stor grad har hatt en positiv innvirkning på skolens arbeid med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø, mens ca. 25 prosent mener at TPO-teamene har i liten eller svært liten grad hatt en positiv innvirkning.

TPO-teamet har også en rolle i arbeidet med elever som har et bekymringsfullt fravær, dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.

2.3.2. Evaluering

Skoleeier

Strategien *Kvalitet i Larvikskolen* beskriver skoleeiers system for kvalitetsvurdering og utvikling. Kvalitetsvurdering gjennomføres hvert år, med skolebesøk på våren og medarbeidersamtale med rektor på høsten.

I intervjuet fortalte virksomhetsrådgiver skole at det skrives referat fra hvert skolebesøk, og at dette referatet blir første punkt på agendaen for neste år skolebesøk. Slik får man gått igjennom hvordan skolen har arbeidet med det som man kom frem til i forrige runde. Slik er systemet for kvalitetsvurdering og utvikling et kontinuerlig forbedringsarbeid. Hennes inntrykk var at både skolenes ledergrupper og skoleeier liker arbeidet som gjøres i denne forbindelse.

For å kunne vurdere skolenes nivå innenfor det inkluderende læringsmiljøet har kommunen utviklet en kvalitetsbeskrivelse. Denne består av fire nivåer (nivå 1, 2, 3 og 4) som hver skole kan

innplasseres på. Til hvert nivå er det en beskrivelse for å hjelpe med nivåplasseringen. Dette inkluderer en kort beskrivelse av blant annet:

- relasjonen mellom lærere, elever, ledelse og foreldre,
- implementering av handlingsplan og veileder for godt skolemiljø,
- aktive elevråd og
- skolemiljøutvalg.

Kvalitetsbeskrivelsen er vedlagt i vedlegg 2.

Skolene
Hvert år skal alle skolene gjennomføre en egen, skolebasert vurdering. Vurderingen gjøres med utgangspunkt i et skjema som er utarbeidet av skoleeier. Skjemaet skal fylles ut av skolens ledelse etter «interne kollektive prosesser», og være levert en uke før skoleeiers årlige besøk ved skolen.

Vi har fått opplyst at den skolebaserte vurderingen stort sett har hatt de samme temaene hvert år og at læringsmiljø alltid er et tema. Blant hovedtemaene i evalueringen i 2022 var skoleledelse og læringsmiljø. Under ledelse var skolens system for å følge elevenes progresjon faglig og sosialt et av to områder. Temaet læringsmiljø inneholdt følgende underområder:

- Sosial læring og utvikling
- Klasseledelse, normer og regler
- Forventninger og støtte til elevene

Både ledergruppen på skolen (rektor og teamledere) og de forskjellige teamene skal gjøre vurderinger skolen arbeid innenfor disse tre områdene. For de to siste skal skolen også plassere seg inn på en firetrinns skala. Det er forslag til hvilke datakilder skolen kan bruke til å vurdere eget nivå. For dette temaet av den anbefalte kilden elevundersøkelsen.

For alle hovedtemaene i den skolebaserte vurderingen skal skolen også plassere seg inn på en firetrinns skala i systemet Conexus Insight (se under). Vurderingen skal gjøres på basis av kollektive prosesser i teamene på skolen. Nivåene er beskrevet som følger:

	Kvaliteten er i overensstemmelse med våre standarder. Arbeidet nå er å klare å vedlikeholde denne kvaliteten
	Vi har en viss kvalitet på noen av handlingene knyttet til kvalitetsområdet, men vi er ikke på det nivået vi ønsker å være
	Vi har etablert felles begreper, gjerne nedfelt i en plan, men vi klarer ikke å omsette dette i praksis.
	Vi mangler et felles begrepsapparat og arbeidet er usystematisk

Figur 2 Nivåbeskrivelser for kvalitetsvurdering i Conexus Insight (kilde: Mal for skolebasert vurdering)

Skolen skal også beskrive hvilke strategier de vil ta i bruk for å ha progresjon mot grønt nivå.

I intervjuene med rektorene spurte vi om hvordan de evaluerer det psykososiale arbeidet på sin skole. Her fortalte rektorene om forskjellige tiltak. En skole gjennomførte evalueringer i ledergruppa hver vår, for å se hva som har ønsket effekt og hva som må justeres. De hadde også trinnevaluering i hver periode (4 ganger i året). Ved en skole fortalte rektor om at de samlet og evaluerte data fra forskjellige undersøkelser, rektor så primært på skolenivå, mens teamlederne så mest på de enkelte trinn. Det ble også fortalt om den skolebaserte evalueringen og medarbeidersamtalen som skoleeier hadde med rektor hver høst.

Conexus Insight
Rektorene har tilgang til Conexus Insight, som er et analyse- og utviklingsverktøy. Systemet presenterer data fra bla VIGO, GSI, Engage (kartlegging av enkeltelever), Udirs brukerundersøkelse, nasjonale prøver og kartleggingsprøver og viser resultater både på skole- og klassenivå.

Avviksrapportering og kvalitetsbrister
Av *Handlingsplan for et godt skolemiljø i Larvikskolen* fremgår det at alle ansatte i skolen skal ha lett tilgang til kvalitetssystemet TQM, hvor de kan rapportere om uønskede hendelser og kvalitetsbrister som omhandler opplæringsloven kapittel 9A, altså elevens skolemiljø. Dette skal sikre informasjonsflyt; slik at tiltak blir gjort og uønskede hendelser kan lukkes. Videre at ansvarlig leder får informasjon og at skoleeier kan følge opp statistikk på området.

Vi ba kommunen om statistikk for uønskede hendelser og kvalitetsbrister i perioden 2019-2021. I tilbakemeldingen definerte kommunen uønskede hendelser som uønskede hendelser mellom elever rapportert i TQM og kvalitetsbrister som vedtak fra statsforvalteren om pålegg etter opplæringsloven kap. 9A. Tallene er oppsummert i tabellen under.

Tabell 9 Uønskede hendelser og kvalitetsbrister i perioden 2019-2021

	2019	2020	2021
Uønskede hendelser mellom elever (fra TQM)	19	10	8
Kvalitetsbrister (pålegg fra statsforvalteren)	8	5	7

Tabellen viser et ganske lavt antall rapporterte uønskede hendelser i TQM, tatt i betraktning antallet skoler og elever i kommunen. Vi ser at antallet synker i løpet av perioden. Når det gjelder kvalitetsbrister (pålegg fra statsforvalteren) ser vi at tallet er nokså stabilt i perioden, men at det også her er nedgang, særlig i 2020.

2.4. Tiltak for å sikre et godt skolemiljø og evaluering – revisors vurdering

Kommunen har omfattende og tydelige rutiner for det forebyggende skolemiljøarbeidet og evaluering av skolens arbeid med dette. Rutinene beskriver mål, tiltak, målekriterier og skolenes ansvar. Vi vurderer likevel at skoleeiers rolle med fordel kan fremkomme mer tydelig i rutinene.

Det er positivt at over 90 prosent av alle som besvarte spørreundersøkelsen sier at de er godt kjent med planene og rutinene for de forebyggende skolemiljøarbeidet.

Kommunens rutiner inneholder enkelte utdaterte henvisinger til opplæringsloven, da lovens revisjon av 2018 ikke synes innarbeidet. Dette gjelder blant annet henvisningene til §§ 13-10 og 2-9, som ikke er riktige ut ifra ordlyden i gjeldende lovtekst.

I vår spørreundersøkelsen svarte 25 prosent av respondentene at TPO-teamet i liten eller svært liten grad har hatt en positiv innvirkning på arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Dette kan være resultat av at TPO-teamet i tillegg til å arbeide forebyggende også arbeider med enkeltelever, både faglig og sosialt, samt saker om bekymringsfullt fravær og nærvær. Ved en av skolene ble det tatt opp at det var manglende kapasitet i TPO-teamet. TPO-teamet skal dekke, mange typer saker. At sakene blir behandlet innen rimelig tid er etter vår vurdering viktig for at dette skal være et effektivt virkemiddel.

Spørreundersøkelsen viser at mange av respondentene ønsker flere voksenressurser inn i skolen i forbindelse med det psykososiale arbeidet.

2.5. Kunnskap om hvordan elevene opplever skolemiljøet

For å få kunnskap om hvordan elevene opplever sitt eget skolemiljø benytter Larvik kommune blant annet spekterundersøkelsen, elevundersøkelsen og elevsamtaler.

Spekterundersøkelsen
Spekter er et kartleggingsverktøy som brukes for å kartlegge og følge med på utviklingen av læringsmiljøet. Kommunen benytter Spekterundersøkelsen fast i 1.-4. trinn. Videre kan verktøyet benyttes ved behov til å avdekke forhold knyttet til læringsmiljøet, dette kan gjøres på alle trinn i skolen. Kommunen benytter seg også av en tilleggsmodul som kan avdekke om elever blir krenket av voksne på skolen.

Kommunen har en rutine for hvordan Spekter undersøkelsen skal gjennomføres. Her fremgår det at undersøkelsen skal gjennomføres to ganger per år for 1.-4. trinn. Oppfølging av undersøkelsen skal gjøres i samtaler mellom elev og lærer.

Elevundersøkelsen
Elevundersøkelsen er en nasjonal undersøkelse om læring og trivsel i skolen, undersøkelsen administreres av Utdanningsdirektoratet. Larvik kommune gjennomfører elevundersøkelsen på alle trinn fra 5. til 10. klasse. Det er kun obligatorisk for å gjennomføre undersøkelsen på 7. og 10.

trinn. Kommunen har også fast med tilleggsspørsmål om: utdanningsvalg (9.-10. trinn), regning, digitale ferdigheter, fysisk læringsmiljø og læring. Undersøkelsen sendes ut hvert år i perioden 15. oktober til 1. desember.

Det er virksomhetsleder skole som har ansvar for å ha et system som sikrer at skolene gjennomfører undersøkelsen, mens det er rektor som har ansvar for at undersøkelsen blir gjennomført på den enkelte skole.

Kommunens rutine for elevundersøkelsen beskriver hvordan man skal forberede undersøkelsen, inkludert informasjon til lærere, foresatte og elever, hvordan selve undersøkelsen skal utføres og etterarbeidet. Her fremgår det at klassene/trinnene skal analysere resultatene og utarbeide tiltak. Elevrådet, skolemiljøutvalget og samarbeidsutvalget skal få resultatene til gjennomgang og drøfting. Skolen skal deretter justere sin tiltaksplan for trivsel og mobbing.

Resultater fra elevundersøkelsen
I elevundersøkelsen blir elevene stilt spørsmål om læringsmiljøet. To av indikatorene, mobbing og trivsel, er også målindikatorer som brukes i kommunens strategidokument (budsjett og økonomiplan) for 2022-2025. Følgende mål er satt i kommunens strategidokument:

Tabell 10 Målindikatorer i kommunens strategidokument for 2022-2025 hentet fra elevundersøkelsen, mobbing og trivsel

Indikator	Siste måling (2020)	Mål 2022	Mål 2023	Mål 2024	Mål 2025
Mobbing i skolen 7. trinn	9,1%	6,0%	5,5%	5,0%	4,5%
Mobbing i skolen 10. trinn	6,9%	5,8%	5,5%	5,0%	4,5%
7. trinn – Trivsel på skolen*	4,3	4,3	4,4	4,5	4,6
10. trinn – Trivsel på skolen*	4,2	4,2	4,3	4,3	4,5

** Skala fra 1 til 5.*

I elevundersøkelsen blir det stilt flere spørsmål om mobbing på skolen. Tabell 11 og 12 på neste side viser vi resultatet fra indikatoren «mobbing på skolen», som viser hvor stor prosentandel som har svart at de har opplevd mobbing på et eller flere av spørsmålene om mobbing på skolen. Indikatoren sier ikke noe om hvor ofte elevene opplever dette.

Tabell 11 Andel elever på 7. trinn som har svart at de opplever mobbing på skolen (kilde: Elevundersøkelsen/UDIR)

7.trinn	2019-20	2020-21	2021-22
Larvik	6,5%	9,1%	9,9%
Norge	7%	7,5%	7,9%

Tabell 12 Andel elever på 10. trinn som har svart at de opplever mobbing på skolen (kilde: Elevundersøkelsen/UDIR)

10. trinn	2019-20	2020-21	2021-22
Larvik	6,8%	6,9%	8,4%
Norge	6,5%	5,5%	5,6%

Som det fremgår av tabellene ligger Larvikskolen på et høyere nivå enn landsgjennomsnittet og andelen som opplever mobbing er økende.

I elevundersøkelsen blir også elevene spurt om de trives på skolen. Her svarer elevene på en skala på en skala fra 1-5. Hvor 1 er «Trives ikke i det hele tatt» og 5 er «Trives svært godt».

Tabell 13 Trivsel på skolen for 7. trinn (kilde: Elevundersøkelsen/UDIR)

7.trinn	2019-20	2020-21	2021-22
Larvik	4,3	4,2	4,1
Norge	4,3	4,2	4,2

Tabell 14 Trivsel på skolen for 10. trinn (kilde: Elevundersøkelsen/UDIR)

10. trinn	2019-20	2020-21	2021-22
Larvik	4,2	4,1	4,0
Norge	4,1	4,1	4,1

Det fremgår av tabellene at Larvikskolen ligger omtrent på landsgjennomsnittet.

Data fra intervju

I intervjuene på skolene stilte vi spørsmål hvordan de får informasjon om elevens psykososiale miljø. Her ble både spekter og elevundersøkelsen nevnt i de fleste intervjuene. Flere fortalte at de analyserer og arbeider med resultatene fra elevundersøkelsen. Noen nevnte at spekter blir fulgt opp med samtaler med den enkelte elev. Noen fortalte også at de har egne undersøkelser som de bruke på skolen, eksempelvis har en skole en undersøkelse som fokuserte på elevens «vaner» (mat, søvn, syn på egen, mobilbruk osv.)

Å følge med på elevene ble også vektlagt i mange av intervjuene som en viktig kilde til informasjon. På en skole ble det trukket frem at skolens åpne utforming og at lærerrommene var ute på trinnavdelingene gjorde at lærerne var mye tettere på elevene og dermed lettere kunne

følge med på hvordan elevene hadde det. Elevsamtaler ble også vektlagt som en måte å få informasjon om elevene. En av skolene hadde en rutine hvor de gjennomfører korte, hyppige samtaler med elevene (14. dag) for å ha løpende oversikt over hvordan elevene har det. Ved en av de andre skolene fortalte en lærer at hun i tillegg til elevsamtaler to ganger i året, hadde korte samtaler med elevene ellers i året. Noen av skolene fortalte at de hadde faste møter hvor de gikk igjennom alle elevene.

Lederne for helsesykepleierne fortalte om ungdataundersøkelsen[7] som gjennomføres på ungdomsskolen. Her samarbeider folkehelsekoordinator med helsesykepleier om resultatene. Resultatene legges frem for elevene. Elevene involveres i refleksjon og diskusjon rundt resultatene.

Spørreundersøkelse
Vi spurte ledere og ansatte ved skolene, samt helsesykepleierne, om skolen bruker informasjon fra elevundersøkelsen eller annen informasjon fra elevene aktivt i det forebyggende skolemiljøarbeidet. Tabellen under viser at over 90 prosent var enig i denne påstanden.

Tabell 15 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: På skolen bruker vi elevundersøkelsen (evt. annen informasjon fra elevene) aktivt det forebyggende skolemiljøarbeidet.

Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/Ikke aktuelt	Antall responser
0.7%	2.7%	40.8%	49.7%	6.1%	147

2.6. Kunnskap om hvordan elevene opplever skolemiljøet – revisors vurdering

Våre undersøkelser viser at Larvik kommune benytter flere systemer for kartlegging av hvordan elevene opplever sitt skolemiljø. Av intervju og spørreundersøkelse går det frem at det er høy bevissthet rundt å følge med på elevene. Kunnskapen skolen har om elevene brukes inn i skolemiljøarbeidet.

Resultatene fra elevundersøkelsen viser en økning i antallet elever som opplever mobbing både på 7. og 10. trinn i perioden 2019-2021. Vi ser at Larvik kommune har satt seg tydelige mål om å endre dagens negative trend både med tanke på mobbing og trivsel.

[7] Ungdata er en spørreundersøkelse til barn og unge (fra 5. klasse til videregående skole), undersøkelsen omhandler hvordan de har det og hva de gjør på fritiden. Undersøkelsen administreres av Velferdsforskningsinstituttet ved OsloMet (kilde: Ungdata, «Hva er ungdata?», internettside)

3. Problemstilling 2 – bekymringsfullt fravær

Har kommunen systemer for å registrere fravær, samt å identifisere og følge opp elever med bekymringsfullt fravær?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha:**
  - **et system for registrering av fravær, hvor bekymringsfullt fravær kan identifiseres**
  - **tiltak for å sikre at skolene følger opp elever som har et bekymringsfullt fravær**
- **Kommunen bør legge til rette for at skolehelsetjenesten samarbeider med skolen for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær**

Fravær utover det normale beskrives ofte som bekymringsfullt fravær. I kommunens veileder Godt skolenærvær[8] defineres alt ugyldig fravær som bekymringsfullt. Veilederen sier også at gyldig fravær kan være bekymringsfullt, hvis det er for eksempel er høyt, og at man skal være oppmerksom på bekymringsfullt nærvær, da dette kan være starten på et bekymringsfullt fravær.

I kommunens rutiner brukes både begrepene «ugyldig fravær» og «udokumentert fravær». Vi har lagt til grunn at dette er det samme.

3.1. System for registering av fravær og identifisering

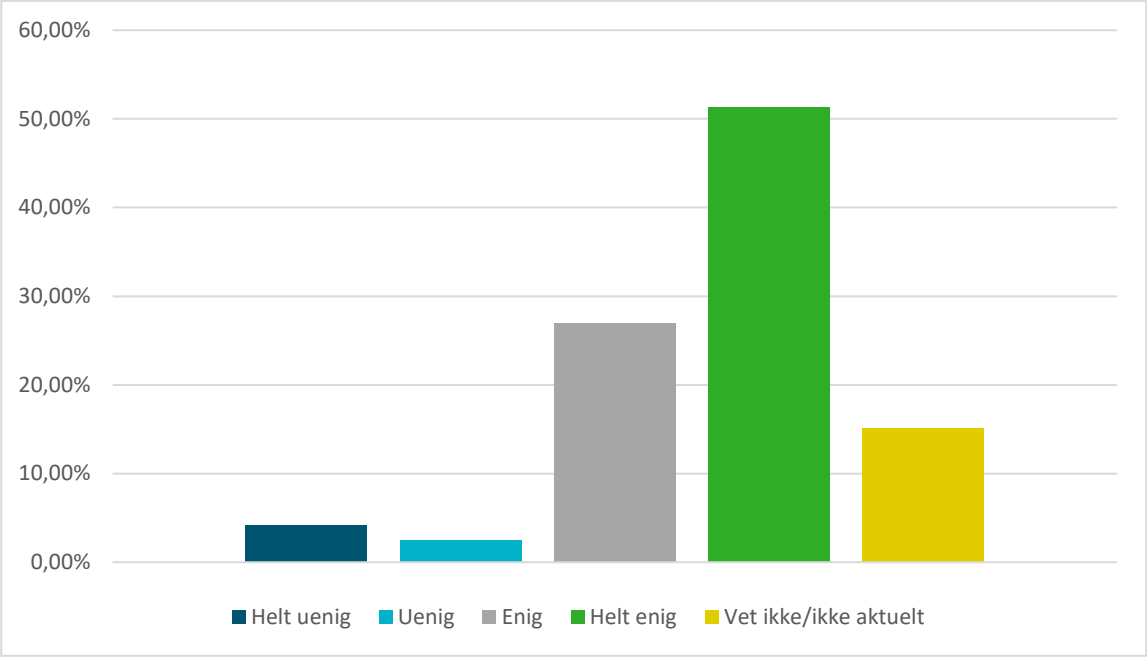
3.1.1. System for registrering av fravær

Kommunen bruker Visma Flyt Skole for å registrere elevenes oppmøte og fravær. I systemet generes det automatisk varsel når fraværet overstiger ti dagers fravær per halvår.

Kommunens rutine[9] sier at alt fravær skal varsles av foresatte. Når fraværet skyldes helsemessige forhold, skal det varsles av foresatte eller det skal fremlegges en legeerklæring. For annet fravær kan skolen innvilge permisjon. Fravær utover dette regnes som udokumentert fravær eller ugyldig fravær.

I spørreundersøkelse spurte vi ansatte ved skolen om de registrerer fravær i Visma Flyt Skole i samsvar med skolens rutiner. Figur 3 på neste side viser at dette gjøres i stor grad.

[8] Veilederen er utarbeidet i januar 2020, og sist revidert i august 2021. Vi har fått opplyst fra PP-tjenesten at det pågår et arbeid for å evaluere denne, da det er behov for å gjøre noen justeringer for å finne riktig form.
[9] Rutine for søknad om permisjon fra opplæringa og dokumentert, udokumentert fravær



Figur 3 Spørsmål til teamledere, lærere og assistenter/fagarbeidere: hvor enig eller uenig i er du i følgende påstand: Jeg registrerer elevfravær i Visma hver dag/hver skoletime i samsvar med skolens rutine (antall respondenter: 119)

Fra intervjuene med skolene er vårt hovedinntrykk at de var godt fornøyde med Visma Flyt skole som verktøy for fraværsregistrering og oppfølgning av fravær.

Av arkiveringsrutinen for Visma Flyt fremgår det at det skal arkiveres fraværsrapport for hver elev hvert år, innen 30 juni. Videre skal også permisjonssøknader og permisjonsvedtak arkiveres på hver elev.

3.1.2. Oppfølging av udokumentert fravær

Kommunens rutiner sier at fravær skal registreres daglig og skolen skal ta kontakt med hjemmet så snart som mulig første dag med udokumentert fravær. Det er skolesekretær som har ansvar for dette. Hvis man ikke får kontakt med foresatte, skal rektor oppsøke hjemmet eller kontakte arbeidsgiver. Rektor skal dokumentere hva som er gjort i denne forbindelse. Rutinen beskriver også hvordan den videre oppfølgning skal gjøres:

- Hvis barnet er i Norge og får opplæring skal saken avsluttes.
- Hvis barnet er i Norge, men ikke får opplæring, skal rektor sende bekymringsmelding til barneverntjenesten. Kommunen skal arbeide videre med å få barnet tilbake i utdanning (dette arbeidet er beskrevet i rutinen godt skolenærvær). Saken overføres til Fellesfunksjon skole (skoleeier).
- Hvis barnet er i utlandet, skal det sendes bekymringsmelding til barneverntjenesten. Skolen avslutter saken og overfører den til Fellesfunksjon skole.[10]

[10] Fellesfunksjon skole er den felles administrasjonen for skolen som holder til i rådhuset.

- Hvis skolen ikke finner barnet, skal det sendes bekymringsmelding til barneverntjenesten og saken overføres til Fellesfunksjon skole.

I rutinen beskrives også rollen som Fellesfunksjon skole har. At en sak overføres til fellesfunksjon skole innebærer at fellesfunksjonen følger opp saken på følgende måter:

- Brev til foresatte om opplæringsplikten og straffeansvar.
- Kontakte andre skoler og barnehager, dersom eleven er registret med søsken eller skolen kjenner familien.
- Kontrollere adressen i folkeregisteret.
- Melding sendes til NAV og folkeregisteret.

I rutinen er det også beskrevet hvilken dokumentasjon som kommunen skal sende med bekymringsmelding til barneverntjenesten.

Rutinen beskriver videre hvordan kommunen skal gå frem hvis det er bekymring for at et barn kan bli etterlatt i utlandet. Rutinen understreker at det er viktig å prøve å forhindre at barnet da reiser ut av landet. Skolen skal kontakte helsesykepleier som skal kartlegge situasjon for å finne ut hva som skal gjøres videre. Hvis man finner at meldeplikten er utløst skal bekymringsmelding sendes til barneverntjenesten og videre oppfølgning skal gjøres i samarbeid med dem.

3.1.3. Identifisering av bekymringsfullt fravær

Kommunens veileder beskriver både hva som er bekymringsfullt nærvær og hva som er bekymringsfullt fravær. Bekymringsfullt nærvær kan være at eleven vegrer å komme på skolen, eksempelvis ved at eleven kommer for sent eller at foresatte forteller om konflikter og strev med få eleven på skolen. Eleven kan også vise vegrende atferd på skolen, i form av f.eks. mistrivsel, fysiske vondter, vandring og/eller er uengasjert i undervisningen. Veilederen sier at bekymringsfullt fravær ofte starter med bekymringsfullt nærvær.

Når det kommer til bekymringsfullt fravær sier veilederen at alt ugyldig fravær (udokumentert fravær) er bekymringsfullt, men at også gyldig fravær kan være bekymringsfullt hvis det er høyt (over 3 dager på en måned eller 10 dager på et halvår). Ugyldig fravær fra enkelttimer, at eleven kommer på skolen for å så forlate den igjen og/eller at eleven ikke der den skal være kan også utgjøre et bekymringsfullt fravær.

Av dokumentet *Godt skolenærvær – jeg er urolig – hva gjør jeg?*, som er en A4-side med noen hovedpunkter om oppfølgning av ugyldig fravær, fremgår det at teamledere og kontaktlærere skal gå igjennom fraværsføring en gang i måneden, for å vurdere om det foreligger bekymringsfullt fravær eller nærvær, og eventuelt samarbeide om tiltak. Denne månedlige oppfølgingen har vi imidlertid ikke sett i andre veiledere eller rutiner.

I spørreundersøkelsen spurte vi ansatte og ledere ved skolene, samt helsesykepleiere, om de var kjent med hvordan de skulle identifisere tegn på at en elev var risiko eller i ferd med å utvikle et bekymringsfullt fravær.

Tabell 16 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Jeg er kjent med hvordan jeg skal identifisere tegn som tyder på en elev er i risiko for eller i ferd med å utvikle et bekymringsfullt fravær.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/ ikke aktuelt	Antall responser
Total	1.4%	7.5%	42.9%	42.9%	5.4%	147
Assistent/ fagarbeider	0.0%	20.0%	44.0%	20.0%	16.0%	25
Lærer	1.3%	6.3%	47.5%	41.3%	3.8%	80
Teamleder	7.1%	7.1%	28.6%	57.1%	0.0%	14
Rektor	0.0%	0.0%	22.2%	77.8%	0.0%	18
Helsesykepleier	0.0%	0.0%	60.0%	30.0%	10.0%	10

Tabellen viser at et stort flertall er enig i påstanden. Blant assistenter/fagarbeidere var imidlertid 20 prosent uenige i påstanden.

Vi spurte også ansatte og ledere på skolen om de er enige i man har en felles forståelse av hva som utgjør et bekymringsfullt fravær.

Tabell 17 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Vi har en felles forståelse på skolen om hva som utgjør et bekymringsfullt fravær hos en elev.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/ ikke aktuelt	Antall responser
Total	1.5%	5.1%	47.1%	37.5%	8.8%	**136**
Assistent/ fagarbeider	4.0%	8.0%	48.0%	16.0%	24.0%	**25**
Lærer	1.3%	6.3%	46.3%	38.8%	7.5%	**80**
Teamleder	0.0%	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	**14**
Rektor	0.0%	0.0%	47.1%	52.9%	0.0%	**17**

Tabellen viser at man i stor grad er enig i hva som utgjør bekymringsfullt fravær, men at graden av enighet er noe mindre blant assistenter og fagarbeidere.

I intervjuene fikk vi opplyst at skolene har rutiner for at rektor skal varsles når en elevs fravær krysser en bestemt grense. Flere påpekte imidlertid at de også vurderer fraværet før det når denne grensen, dette for å tidlig kunne avklare om det er grunn til bekymring og behov for tiltak.

Alle de tre kontaktlærerne vi intervjuet vektla det å følge med på elevens fravær og tegn som kan gi grunn til bekymring som en viktig del av deres arbeid. Ved bekymring varslet de teamleder eller rektor. De fortalte også at ved behov tar skolen kontakt med hjemmet, dette kan være både ved udokumentert fravær eller annen grunn til bekymring.

3.1.4. System for registering av fravær og identifisering – revisors vurdering

Kommunen har et system for å registrere fravær (Visma Flyt skole). Både spørreundersøkelsen og intervjuene tyder på at systemet for å registrere fravær brukes og at det fungerer godt.

Det er tydelige definisjoner i kommunens rutiner for når fravær er bekymringsfullt. Det fremstår som om det er bevissthet rundt identifikasjon av bekymringsfullt fravær på de skolene vi har undersøkt.

3.2. Tiltak for å følge opp bekymringsfullt fravær

3.2.1. Tiltak for å følge opp bekymringsfullt fravær

Veileder i godt skolenærvær

Kommunens veileder har som mål å redusere skolefraværet og styrke det gode skolenærværet. Veilederen består av flere deler, og innledes med en beskrivelse av hva som kan utgjøre bekymringsfullt nærvær og fravær.

Veilederen beskriver deretter hvordan bekymringsfullt fravær oppstår og hvordan man kan forebygge dette. Det fremgår at bekymringsfullt fravær oftest har sammensatte årsaker som knytter seg til flere arenaer. Veilederen trekker frem noen faktorer som kan være årsak til fraværet og hvordan dette skal følges opp. Det understrekes at tidsfaktoren er viktig.

I den påfølgende delen av veilederen beskrives det hvordan skolen skal arbeide med fravær og hvilke tiltak som skolen skal iverksette. I veilederen er dette fremstilt som en nærværstrapp med tre nivåer som alle inneholder forskjellige tiltak. Se vedlegg 3 for figur med tiltakstrappen.

Trinn 1

Når et bekymringsfullt nærvær eller fravær er identifisert og bekreftet enten av elev, foresatte, kontaktlærer eller helsesykepleier går man inn i trinn 1 av nærværstrappa. Rektor skal informeres, og kontaktlærer skal innkalle foresatte og elev, eventuelt også helsesykepleier, til en samtale innen 14 dager. Formålet med samtalen er å kartlegge årsaken til fraværet. Kommunen har et eget kartleggingsverktøy for å avklare dette.

Innen en uke etter kartleggingen skal skolen innkalle til et samarbeidsmøte med eleven og foresatte. Formålet med dette møtet er å komme frem til hva årsaken til fraværet er, hvilke tiltak som skal iverksettes og gi informasjon til foreldre og elev om konsekvensene av fravær. Det skal

skrives referat fra møtet og samarbeidsavtale skal utarbeides. Innen tre uker skal tiltakene evalueres. Hvis tiltakene ikke har hatt effekt skal saken meldes inn til TPO-team og behandles der innen en uke. Saken løftes da til trinn to i tiltakstrappa.

Trinn 2
Saken skal drøftes i TPO-teamet, med foresatte til stede, innen en uke. I TPO-teamet skal behovet for mer omfattende tiltak vurderes, som økt tverrfaglig innsats (BTI), herunder henvising til psykologsamtaler eller BUPA. Videre skal behov for sakkyndig vurdering, observasjon og systemarbeid i klassen vurderes. Det skal også avklares om det er behov for barnevernsmelding og/eller politianmeldelse. Det skal skrives referat fra drøftingen i TPO-teamet hvor tiltak, tid og sted for evaluering skal fremgå.

Trinn 3
Ved langvarig fravær går man over til trinn 3 av tiltakstrappa. Her gjøres det tverrfaglig oppfølging av elev, skole og hjem. Det er skolen som har det koordinerende ansvaret for det pedagogiske opplegget. Kontaktlærer skal ha ukentlig kontakt med elev og møte eleven ansikt til ansikt minst en gang i måneden. Det skal utarbeides samarbeidsavtale med fordeling av roller og oppgaver mellom de forskjellige kommunale instansene, og defineres felles mål og en koordinator for saken Det skal også avtales tidspunkt for evaluering.

Det skal lages en plan for elevens tilbakeføring til skolen. Planen skal angi rammer for opplæringen. Eleven skal involveres og kjenne eierskap til planen. Planen skal være konkret og ha en trinnvis tilnærming. Det fremgår også at det er viktig at skolen holder seg til planen, og ikke «strekker strikken», da det er viktig at eleven har tillit til planen. Tiltak skal evalueres. Ved somatiske plager bør lege involveres i samarbeidet. Sakkyndig vurdering skal utarbeides. Barnevernsmelding og/eller politianmeldelse vurderes kontinuerlig.

I tillegg til veilederen har kommunen utarbeidet to korte dokumenter med konkrete råd i arbeidet med fravær. En versjon er rettet til kontaktlærer og en versjon er rettet til foresatte.

Vi stilte spørsmål til ledere og ansatte ved skolene, samt helsesykepleierne, om de er godt kjent med hva de skal gjøre når de er bekymret for en elev med tanke på fravær. Svarene fremgår av tabell 19 på neste side.

Tabell 18 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Jeg er godt kjent med hva jeg skal gjøre når jeg er bekymret for at en elev er i risiko for eller i ferd med å utvikle et bekymringsfullt fravær.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/ ikke aktuelt	Antall responser
Total	1.4%	11.6%	37.0%	43.8%	6.2%	146
Assistent/ fagarbeider	4.0%	24.0%	24.0%	16.0%	32.0%	25
Lærer	1.3%	11.3%	45.0%	42.5%	0.0%	80
Teamleder	0.0%	0.0%	35.7%	64.3%	0.0%	14
Rektor	0.0%	0.0%	17.6%	82.4%	0.0%	17
Helsesykepleier	0.0%	20.0%	40.0%	30.0%	10.0%	10

Tabellen viser at ca. 80 prosent er enige i påstanden, mens 13 prosent er uenige. Det er størst andel i gruppen assistent/fagarbeider som er uenig. To av helsesykepleierne som har svart er også uenig i påstanden. Lærere, teamledere og rektorer er i større grad enig i påstanden, noe som kan ha sammenheng med deres rolle i slike saker.

Vi spurte også alle deltakerne i spørreundersøkelsen om de var enige i at var godt kjent med veilederen for godt skolenærvær. Resultatene vises i tabellen under.

Tabell 19 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Jeg er godt kjent med kommunens veileder for godt skolenærvær.

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/ ikke aktuelt	Antall responser
Total	6.3%	17.1%	35.4%	38.6%	2.5%	158
Assistent/ fagarbeider	16.0%	32.0%	24.0%	12.0%	16.0%	25
Lærer	7.5%	18.8%	43.8%	30.0%	0.0%	80
Teamleder	0.0%	7.1%	14.3%	78.6%	0.0%	14
Rektor	0.0%	0.0%	23.5%	76.5%	0.0%	17

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/ ikke aktuelt	Antall responser
Helsesykepleier	0.0%	20.0%	50.0%	30.0%	0.0%	10
PP-tjenesten (uten nærværsteam)	0.0%	12.5%	25.0%	62.5%	0.0%	8
Nærværsteam	0.0%	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	4

Tabellen viser at 23,4 prosent av de spurte enten var helt uenig eller uenig i påstanden. Andelen som er uenig eller helt uenig i størst blant assistenter og fagarbeidere, 48 prosent, men også 26,3 prosent blant lærerne var uenige eller helt uenig.

Nærværsteam
Høsten 2021 opprettet kommunen et eget nærværsteam. Dette teamet består av miljøterapeuter (som tidligere arbeidet i LOS) og PP-rådgivere.

Formålet med nærværsteamet er å komme raskere inn i saker og kunne jobbe mer som en samlet tjeneste. Nærværsteamet ønsker å være raskt påkoblet og de innkalles til et utvidet TPO-møte. Nærværsteamet har en «vaktplan» som gjør at medlemmer har avsatt to faste ettermiddager hver uke for å kunne delta i TPO-møter på en ukes varsel. Vi har fått opplyst fra administrasjonen at det i utgangspunktet er ønskelig at teamet kobles på allerede i trinn en i nærværstrappen, og fortrinnsvis mens det fortsatt er snakk om et bekymringsfullt nærvær. Saksmengden gjør imidlertid i praksis at de i dag kommer inn først på trinn to.

I intervju med PP-tjenesten fortalte de at det er behov for å få avklart hvor tidlig nærværsteamet skal inn i sakene. Siden veilederen for godt skolenærvær ble utarbeidet før nærværsteamet ble opprettet høsten 2021 er ikke nærværsteamet omtalt i veilederen.

Videre fortalte PP-tjenesten at selv om det er et ønske å komme tidlig inn ser de behovet for at skolen har noe i bunn. Skolene må fange opp elever og tenke tverrfaglig så tidlig som mulig. Det er også viktig at saker om bekymringsfullt fravær eller nærvær blir prioritert inn i TPO-teamene.

Det er PP-tjenestens erfaring at blant elever som har et bekymringsfullt fravær er det ofte en utløsende faktor som sitter i skolen som innledet fraværet. Dette kan dreie seg om faglig press, konflikter/utestenging, vansker med læresituasjon mm. Etter koronapandemien kan det ha vært en ekstra utfordring å komme tilbake til skolen og være en del av skolemiljøet.

På spørsmål om bemanningen av nærværsteamet svarte PP-tjenesten:

> *I nærværsteamet har vi i utgangspunktet ikke operert med prosenter, men "delte" stillinger. Koordinator har hele sin 80 % stilling i nærværsteam, de to andre PP-rådgiverne har delte stillinger, hvor de både er faste kontaktpersoner på skole og jobber i nærværsteam. Det er pr i dag flere miljøterapeuter enn PP-rådgivere. Behovet er stort, og arbeidsmengden er stor. Ut fra mandatet skulle man i utgangspunktet jobbe i to-spann med PP-rådgiver og miljøterapeut i alle saker, men det blir vanskelig slik det ser ut nå. Kompetansen er fra begge avdelinger er viktig i arbeidet. Man ser derfor nå på løsninger hvor vi må jobbe annerledes, men fortsatt gi brukerne et godt tilbud. Det hadde vært ønskelig med mer/flere PP-rådgivere i teamet, men på grunn av alle de andre oppgavene PP-tjenesten også har er ikke det mulig å øke slik det er i dag.*

Flere av de vi har intervjuet har stilt seg positive til opprettelsen av nærværsteamet. Virksomhetsrådgiver skole fortalte at opprettelsen av nærværsteamet har gitt tydeligere definerte roller i arbeidet og at de tar et konkret ansvar i sakene de går inn i.

3.2.2. Gjennomgang av et utvalg saker om bekymringsfullt fravær

Utvalg og metode

Vi har gjennomgått saker om bekymringsfullt fravær ved fire tilfeldig utvalgte skoler; en 1.-10. skole, to ungdomsskoler og en barneskole. Se vedlegg 5 for en nærmere beskrivelse av utvalget. Vi har sett på de to siste sakene skolene hadde registrert om bekymringsfullt fravær. De fleste sakene har oppstart i 2020 eller senere, men kan likevel ha en lengre forhistorie.[11] Ingen av sakene vi så på var avsluttet.

I alle sakene har vi gått igjennom dokumentasjonen i elevmappen. Vi har ikke innhentet og vurdert informasjon om sakene utover hva som er dokumentert i mappene.

I elevmappene var det både «standard» dokumentasjon, som årlig fraværsrapport, logg over meldingsutveksling mellom skole og foresatte og vurderinger av eleven, i tillegg til dokumentasjon omkring skolens særskilte oppfølgning av bekymringsfullt fravær. Flere av sakene har et stort omfang: to av saker hadde over 100 registrerte journalposter, de øvrige hadde rundt 50.[12]

Beskrivelse av gjennomgåtte saker

Det er vårt inntrykk at foresatte i hovedsak varsler om fravær, og at skolen tar kontakt med foresatte for å avklare årsaken til fraværet i de tilfellene hvor fravær ikke er varslet. Således gir

[11] Elevmappene er opprettet i 2018 eller senere, noe vi antar skyldes at det ble opprettet nye «mapper» i forbindelse med i kommunesammenslåingen i 2018. Dette betyr at vi ikke har hatt tilgang til dokumenter før 2018.
[12] Noen av journalpostene var duplikater og noen var standard dokumenter som journalføres på alle elever.

meldingsloggen som oftest et inntrykk av fraværets årsak. Vi ser at i flere tilfeller oppgis fysiske smerter i hode og mage som begrunnelse for fravær i den tidlige fasen av fraværet.

I sakene vi har sett på oppsummeres fraværet for hvert år i en fraværsrapport.

Det første som skal gjøres når bekymringsfullt fravær oppstår er at kontaktlærer skal foreta en kartlegging sammen med elev og foresatte. Denne er, med et unntak, ikke arkivert i saken, men i noen tilfeller referert til eller vedlagt andre dokumenter.

Innen en uke etter kartleggingen skal det avholdes et samarbeidsmøte. I samarbeidsmøtet deltar som oftest kontaktlærer, teamleder og foresatte. Rektor deltar også i mange tilfeller. Hvorvidt eleven deltar synes å variere, dette gjelder i og for seg for alle trinn av tiltakstrappa. Hvor eleven ikke deltar blir som regel hens synspunkter formidlet av foresatte eller skolen. Helsesykepleier og PP-rådgiver deltar i noen saker, det samme med nærværsteam/PP-tjenesten. Det fremgår i enkelte saker at det skal henvises til PP-tjenesten, LOS (forgjenger til nærværsteam) eller videre oppfølging av nærværsteamet. Noen av sakene blir løftet til TPO-møte med en gang (i veilederen er dette først i trinn to).

I referatet fra samarbeidsmøtet fremgår det hvilke tiltak som skal settes inn. Tiltakene er gjerne tilpasning av undervisning/undervisningsarena, kartlegging fra skolen/PP-tjenesten/BUPA og i noen tilfeller samtaler mellom elev og helsesykepleier. I veilederen fremgår det at det også skal lages en samarbeidsavtale i møtet, denne kan vi ikke se at er dokumentert i elevmappene.

Veilederen sier er at tiltak skal evalueres innen tre uker. I de sakene vi har sett på er dette i hovedsak ikke gjort innen fristen. Malen for referat fra møtene synes å legge opp til at tidspunkt for evaluering av tiltak skal avtales i møtet, men det varierer om dette blir gjort.

Siden det er flere typer fravær eller tegn som kan utgjøre et bekymringsfullt fravær eller nærvær, og det til en viss grad er en skjønnsavgjørelse når fravær er bekymringsfullt, er det vanskelig å vurdere om fristene i trinn 1 er overholdt i sakene vi har sett på. Men vi ser at det er betydelig variasjon når det gjelder tiden som går fra første tegn til, eller melding om, bekymring til det er satt inn tiltak. En mulig årsak til dette kan være det er satt inn tiltak på et lavt nivå, uten at disse er dokumentert. I noen av sakene er det i første møte opplyst om tiltak som allerede er iverksatt.

Hvis evalueringen av tiltak viser at disse ikke virker, skal saken flyttes fra trinn 1 til trinn 2 på nærværstrappa. Saken skal da behandles i TPO-team innen en uke. Referatene fra enkelte skoler oppgir ikke hvorvidt møter er TPO-møter, og det er heller ikke alle skolene som har dokumentert rollen til de som deltar i møtene. Dette gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt saken er flyttet opp i tiltakstrappa. I de sakene der det tydelig fremgår at TPO-teamet er koblet på, synes det som om, med ett unntak, at ukesfristen ikke er overholdt. Vi kan se at det har det blitt bedt om sakkyndig vurdering fra PPT, i tillegg til at noen saker er henvist til BUPA.

I referatene fra møtene på trinn 2 beskrives tiltak, som i stor grad er gi tilpasset opplæring både med tanke på innhold og opplæringsarena, med fokus på å få eleven til å være på skolen i korte perioder eller øke tilstedeværelsen. Når det gjelder evaluering av tiltakene, er det ofte gitt en beskrivelse av status i saken, både fra skolens og foresatte/elevens synspunkt. Dette gir et inntrykk av hvorvidt tiltakene har effekt, men det fremgår sjelden en tydelig evaluering av de enkelte tiltakene.

I veilederen er det ikke en klar grense for når en sak skal løftes til trinn 3 i nærværstrappa. Dette gjør det utfordrende å, ut ifra dokumentasjonen, vurdere når en sak er løftet til trinn 3. Veilederen beskriver imidlertid noen tiltak som vi kan se om er gjennomført i enkelte saker, og disse sakene vurderer vi på den bakgrunnen til å være på trinn tre.

I veilederen fremgår det at kontaktlærer på trinn 3 skal ha ukentlig kontakt med eleven, og at lærer og elev skal møtes fysisk minst en gang i måneden. Vårt inntrykk er at dette er fulgt opp, og ofte gjort hyppigere enn kravet i veilederen, i noen tilfeller er imidlertid kontakten med eleven håndtert av andre enn kontaktlærer f.eks. en assistent. Enkelte elever blir også fulgt opp av LOS. I noen av sakene er det ført logg over kontakten med eleven. På dette trinnet skal det lages en samarbeidsavtale mellom de forskjellige hjelpeinstansene i saken. Denne avtalen kan vi ikke se er dokumentert i noen av disse sakene, men det blir gjort avtaler om tiltak fra hjelpeinstansene i møtene.

På trinn 3 skal det også gjøres en grundig kartlegging av nærvær og fravær, noe vi heller ikke har funnet særskilt dokumentert, men det fremgår ofte av møtereferat hvilke fag eleven eventuelt deltar i og, som nevnt over, er det i noen saker ført logg. Det skal også lages en plan for elevens tilbakeføring til skolen. Denne finner vi heller ikke at dokumentert, men tiltak og status for disse beskrives fortløpende i møtereferat.

Både på trinn 2 og 3 i nærværstrappa skal skolen vurdere bekymringsmelding til barneverntjenesten og politianmeldelse. Vi kan ikke se dokumentert at dette er vurdert i sakene vi har sett på.

Oppsummering av funn i gjennomgåtte saker

Vår gjennomgang viser hvor komplekse, og ofte alvorlige, sakene om skolefravær er. Gjennomgangen viser også at sakene er ressurskrevende, både med tanke på både varighet og involverte parter. Noen av sakene har vart over år, med mange møter og omfattende tiltak.

Vi vil innledningsvis trekke frem en sak, hvor det, ut ifra hva vi kunne se ikke, ikke var oppstått et bekymringsfullt fravær, men det var tydelig eleven hadde en utfordrende hjemmesituasjon.[13] Her så vi at skolen arbeidet med bekymringsfullt nærvær for å forhindre bekymringsfullt fravær. Slik tidlig innsats er i tråd med intensjonen i kommunens rutiner.

[13] Vi har ikke fraværsrapport eller meldingsrapport for inneværende skoleår da dette arkiveres ved slutten av skoleåret.

Vår saksgjennomgang viser at elevens synspunkter på egen situasjon er beskrevet, selv om noen elever har vanskeligheter med å gi utrykk for hva problemet består av. Det varierer fra sak til sak om eleven deltar i møter, så vidt vi kan se er dette knyttet til elevens villighet til å delta og/eller elevens alder.

Kommunens veileder oppstiller tydelige tidsfrister i de ulike delene av tiltakstrappa. Gjennomgangen vår viser at det er vanskelig å vurdere om fristene blir overholdt og hvor i trappa en sak befinner seg. Dette er noe kommunen bør vurdere å tydeliggjøre i maler eller lignende.

Dokumentasjonen i elevmappene er generelt omfattende. Kommunen arkiverer fraværsrapport, meldingslogg og vurderinger på alle elever, noe som gir nyttig informasjon. I saker om bekymringsfullt fravær føres det mye møtereferater, som gir et godt inntrykk av skolens arbeid. Det er imidlertid noen områder hvor kommunen kan vurdere behovet for å tydeliggjøre dokumentasjonen:

- Referatene er i noen tilfeller utydelige på om de gjelder møter i TPO-teamet og hvilken rolle de forskjellige møtedeltakerne har.
- På trinn 1 i tiltakstrappa skal det utarbeides en samarbeidsavtale. På trinn 3 skal det gjennomføres kartlegging av nærvær og fravær, utarbeides en samarbeidsavtale mellom instansene som er inne i saken og en plan for tilbakeføring av eleven til skolen. Veilederen sier ikke om disse dokumentene skal i elevmappen og de finnes heller ikke i de sakene vi har sett på.
- Status for elevens situasjon fremgår som oftest av møtereferatene, og i den forbindelse vurderes også tiltakene. I mange av sakene finnes likevel ikke noen tydelig evaluering av de enkelte tiltakene.
- Møtereferatmalen legger opp til at tidspunkt for evaluering skal avtales i møtet, men dette blir ikke alltid fulgt opp.
- Vurdering av eventuell bekymringsmelding til barneverntjenesten og/eller politianmeldelse er ikke dokumentert i elevmappen.

3.2.3. Tiltak for å følge opp bekymringsfullt fravær – revisors vurdering

Våre undersøkelser viser at Larvik kommune har tiltak for å følge opp bekymringsfullt fravær. Veilederen for oppfølgning av bekymringsfullt nærvær og fravær er et grundig dokument, som også beskriver hvem som har ansvar for de ulike oppgavene på dette området og når de ulike oppgavene skal utføres.

Våre undersøkelser viser at flertallet av de som jobber på skolen er kjent med kommunens veileder, men det er likevel en andel, blant annet omtrent en fjerdedel av lærerne, som ikke er kjent med den. Kommunen bør arbeide for at rutinen blir bedre kjent blant de ansatte på skolen.

Vi ser noe inkonsistens mellom de forskjellige delene av kommunens rutiner. Eksempelvis fremgår det av illustrasjonen av nærværstrappa at rektor skal informeres på nivå 1, noe som ikke gjentas i

den utdypende tekstbeskrivelsen av nivå 1. Også i de korte dokumentene som er utarbeidet i forbindelse med rutinen ser vi noe inkonsistens mellom hva som står der og det som står i rutinen.

Vår saksgjennomgang viser hvor komplekse, og ofte alvorlige, sakene om bekymringsfullt fravær er. Generelt er dokumentasjonen i elevmappen omfattende, og gir god informasjon om sakene og tiltak som er iverksatt. Likevel er det vår vurdering at rutinene, inkludert nærværstrappa, ikke er fullt ut er implementert blant de som er involvert i dette arbeidet. Dette knytter seg blant annet til at det er tiltak i nærværstrappa som vi ikke finner dokumentasjon på at er gjennomført.

Flere av de vi har intervjuet trekker frem opprettelsen av nærværsteamet som positivt. Teamet opplever en stor pågang av saker. Det arbeides fortsatt med å finne riktig form på teamet, bla. gjennom revidering av rutinen for godt skolenærvær.

3.3. Samarbeid med skolehelsetjenesten

I intervjuet med lederne for helsesykepleierne spurte vi om hvordan skolehelsetjenesten og helsesykepleierne bisto skolen i arbeidet med bekymringsfullt fravær. Lederne fortalte at helsesykepleier gjerne er blant de første skolen tar kontakt med når de er bekymret for et barn. Sakene tas så opp i TPO-teamet på skolen, hvor helsesykepleier i noen saker er til stede. Helsesykepleierne er ikke med i den daglige oppfølgningen av elever med bekymringsfullt fravær. I enkelte saker kan de likevel bli involvert, ved at de får tildelt en spesiell rolle i oppfølgningen. Dette kan være ved somatisk sykdom, eller ved at helsesykepleier er koordinator for eleven.

Lederne fortalte at det etter pandemien har det vært en økning i fraværssaker. En forklaring på dette kan være at det er vanskelig for foresatte å bryte mønsteret etter at elever har vært mye hjemme og på digitale flater. En måte helsesykepleierne kan bistå i denne tematikken er å hjelpe foresatte i grensetting for elevene, for å sikre nok søvn, god kost og fysisk aktivitet.

Lederne viste også til det tverrfaglige arbeide med elever med bekymringsfylt fravær. Virksomheten barne- og familietjenester, som de er en del av, ble omorganisert for to år siden for å i større grad kunne være et lag, med flere avdelinger påkoblet, rundt barnet.

På spørsmål om hvordan det blir sikret at helsesykepleierne blir involvert i arbeidet på hver skole viser lederne til rutinen for TPO-team. Man har arbeidet mye for å få på plass rutiner. Samarbeidet fungerer nok ikke godt nok og det er variasjoner fra skole til skole. Et eksempel på et område som ikke fungerer er informasjonsflyten, fordi skolen og skolehelsetjenesten har forskjellige saksbehandlingssystem.

I spørreundersøkelsen spurte vi alle helsesykepleierne i skolehelsetjenesten om de opplevde at det var et godt samarbeid mellom skolen og skolehelsetjenesten for å følge opp lever med et bekymringsfullt fravær. Resultatet vises i tabellen på neste side.

Tabell 20 Spørsmål til helsesykepleiere: Jeg opplever at det er et godt samarbeid mellom skolen og skolehelsetjenesten for å følge opp elever med et bekymringsfullt fravær (antall respondenter: 10)

	Helt uenig	Uenig	Enig	Helt enig	Vet ikke/ ikke aktuelt
Antall	0	3	4	3	0

Tabellen viser at flertallet er enig eller helt enig i at det er godt samarbeid, men også at 3 er uenige i dette.

3.4. Samarbeid med skolehelsetjenesten – revisors vurdering

På bakgrunn av kommunens rutiner og tilbakemeldingene fra tjenesten vurderer vi skolehelsetjenesten er involvert i kommunens arbeids med bekymringsfullt fravær ved at de er en del av TPO-teamet, og ved enkelte anledninger også er involvert i de videre tiltakene som iverksettes.

Se mer om skolehelsetjenestens arbeid i avsnitt 4.2.

4. Problemstilling 3 – tverrfaglige ressurser i grunnskolen

Hvordan er helsesykepleiere, miljøarbeidere, PPT med flere involvert i arbeidet med skolemiljøet, og hvilke erfaringer er gjort i deres rolle med dette?

Denne problemstillingen består av en del hvor vi vurderer kommunen opp mot utledede revisjonskriterier og en beskrivende del hvor vi beskriver resultatene fra spørreundersøkelsen og intervju.

Til den første delen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha en skolehelsetjeneste som:**
  - **har en tverrfaglig bemanning**
  - **arbeider forebyggende med det psykososiale miljøet**
- **Kommunen bør sørge for følgende helsesykepleierbemanning på sine skoler:**
  - **på barneskolen bør det maksimalt være 300 elever per årsverk helsesykepleier**
  - **på ungdomsskolen bør det maksimalt være 550 elever per årsverk helsesykepleier**

4.1. Skolehelsetjenesten i Larvik kommune

Skolehelsetjenesten i Larvik kommune er organisert som en del av kommunalområdet oppvekst og læring i virksomheten Barne- og familietjenester. Helsesykepleierne i skolehelsetjenesten tilhører en av de to enhetene Stavern og Mesterfjellet helsetjenester og familiesenter og Tjølling og Fagerli helsetjenester og familiesenter. Helsesykepleiere er tilknyttet ulike skoler og har faste kontortider på hver skole.

4.2. Tverrfaglig bemanning, forebyggende arbeid og bemanning i skolehelsetjenesten

4.2.1. Tverrfaglig bemanning i skolehelsetjenesten

Det er forskriftsfestet at skolehelsetjenesten skal ha et tverrfaglig tilbud. I nasjonal faglig retningslinje skriver Helsedirektoratet at bemanningen skal bestå av helsesykepleier og lege. I tillegg bør den ha fysioterapeut. Tjenesten kan også bestå av psykolog, ergoterapeut og andre yrkesgrupper med pedagogisk, sosialfaglig, tverrfaglig eller tverrkulturell kompetanse.

I intervjuet med lederne for skolehelsetjenesten stilte vi spørsmål om skolehelsetjenestens tverrfaglige sammensetning, de fortalte at skolehelsetjenesten består av helsesykepleier og noe fysioterapeut (disse arbeider mest med enkeltelever). De fortalte også at de ikke hadde lege. Dette medfører blant annet at skolestartundersøkelsen (førsteklassesamtale), som ifølge

helsedirektoratet skal gjøres i samarbeid mellom helsesykepleier og lege, kun utføres av helsesykepleier.[14]

4.2.2. Forebyggende arbeid med det psykososiale arbeidet

I intervjuet beskrev lederne for helsesykepleierne hvordan helsesykepleierne bidrar i det forebyggende skolemiljøarbeidet. Helsesykepleierne gjennomfører blant annet samtaler med alle første- og åttende klassinger. Samtalen oppleves som nyttig for å bli kjent med elevene og evt. utfordringer de og/eller familien deres står overfor.

Helsesykepleier er også påkoblet skolens TPO-team. Lederne for helsesykepleierne har inntrykk at det er forskjell skolene imellom med tane på hvordan de blir involvert. Det er ofte opp til rektor/TPO-koordinator å beslutte om helsesykepleier er med på å behandle en sak i TPO-teamet.

Helsesykepleier bistår på foreldremøter, og noen skoler tar med helsesykepleier på planleggingsdager. Det har også vært spørsmål om å ha gruppesamtaler med helsesykepleier i klasser, men dette blir et ressursspørsmål.

Lederne for helsesykepleierne fremhever at helsesykepleierne har en annen faglig bakgrunn enn lærerne og derfor kan bidra med en annen vinkling i spørsmål om det psykososiale skolemiljøet. Det oppleves derfor viktig med tverrfaglig innsats på dette området.

Videre forteller de at mye av de det øvrige arbeidet helsesykepleierne gjør knyttet til det psykososiale arbeidet er på forespørsel fra skolen. Et eksempel er samtaler i gutte- og jentegrupper, dersom det har vært mye mobbing på en skole.

På spørsmål om de opplevde rollen til helsesykepleierne som tydelig, var svaret at både ja og nei. På en side er det tydelige nasjonale retningslinjer, men disse er samtidig brede. Derfor er det vanskelig å sette grenser. Helsesykepleier er et tilgjengelig lavterskeltilbud som møter alle elever og får derfor henvendelser om variert problematikk knyttet til psykisk helse. Helsesykepleierne har mange oppgaver som skal gjøres, og når det blir stort trykk i skolen går dette utover det forebyggende og helsefremmende arbeidet. Lederne ville likevel fremheve at det opplever stor velvilje fra skolene og at helsesykepleierne er ønsket på skolene.

4.2.3. Bemanning – helsesykepleiere i skolen

Helsedirektoratet arbeider med en mal som kommunen kan bruke for å beregne sitt behov for bemanning i skolehelsetjenesten. Inntil denne er klar skal man bruke helsedirektoratets anbefalte normtall fra 2010.[15] Ifølge normtallene skal en helsesykepleier i 100 prosent stilling maksimalt følge opp 300 elever i barneskolen eller 550 elever i ungdomsskolen. Helsedirektoratet uttaler at

---

[14] Fremgår som en sterk anbefaling i Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinje for Helsestasjons- og skolehelsetjenesten, avsnitt 5.2 Helseundersøkelse og helsesamtale.
[15] Se Helsedirektoratet, *Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten*, rapport IS-1798 (2010)

normtallet for ungdomsskolen er for lavt, slik at en helsesykepleier bør følge opp et lavere antall elever. Dette skyldes at det har kommet til nye oppgaver for helsesykepleierne siden 2010.

Tabellen under viser antall elever på hver skole inneværende skoleår, hva dette tilsier av anbefalt helsesykepleierressurs for barneskoleelever, ungdomsskoleelever og samlet for skolen. Deretter oppgis den faktiske helsesykepleierressursen og til slutt avviket mellom anbefalt ressurs og faktisk ressurs.

Tabell 21 Anbefalt og faktisk helsesykepleierressurs i årsverk

		Helsesykepleier ressurs i prosent årsverk				
Skolenavn	**Antall elever**	**Anbefalt ressurs barne-skole**	**Anbefalt ressurs ungdoms-skole**	**Samlet anbefalt ressurs**	**Faktisk ressurs**	**Avvik**
Berg skole	247	82	0	82	40	**-42**
Fagerli skole	674	225	0	225	100	**-125**
Hedrum barneskole	134	45	0	45	40	**-5**
Jordet skole	291	97	0	97	45	**-52**
Langestrand skole	90	30	0	30	20	**-10**
Sky skole	316	105	0	105	80	**-25**
Stavern skole	191	64	0	64	40	**-24**
Valby skole	145	48	0	48	50	**2**
Østre Halsen skole	390	130	0	130	110	**-20**
Brunla ungdomsskole	230	0	42	42	50	**8**
Hedrum ungdomsskole	361	0	66	66	100	**34**
Mellomhagen ungdomsskole	236	0	43	43	45	**2**
Ra ungdomsskole	354	0	64	64	80	**16**
Frøy skole	47	8	4	12	20	**8**

		Helsesykepleier ressurs i prosent årsverk				
Skolenavn	**Antall elever**	**Anbefalt ressurs barne-skole**	**Anbefalt ressurs ungdoms-skole**	**Samlet anbefalt ressurs**	**Faktisk ressurs**	**Avvik**
Hvarnes og Kvelde skole*	288	72	13	85	80	**-5**
Lardal skole	282	65	16	81	80	**-1**
Mesterfjellet skole	497	113	29	142	150	**8**
Tjodalyng skole	504	114	29	143	100	**-43**
Totalt	**5277**	**1198**	**306**	**1504**	**1230**	**-274**

** Hvarnes skole og Kvede skole deler helsesøsterressurs og er derfor også sammenslått i denne tabellen.*

Som tabellen viser mangler skolene i kommunen totalt 274% årsverk med helsesykepleiere sammenliknet med anbefalingen fra helsedirektoratet. Tabellen tar ikke høyde for de ekstra ressursene som kreves for å dekke de nye oppgavene helsesykepleierne har fått på ungdomsskolenivå.

Vi har også sett på antall årsverk helsesykepleiere rapportert i KOSTRA i perioden 2019-2021. I tabellen under presenterer vi antall avtalte årsverk per 10 000 innbyggere i aldersgruppen 0-20 år.

Tabell 22 Antall avtalte årsverk helsesykepleiere i helsestasjons- og skolehelsetjenesten per 10 000 innbyggere i aldersgruppen 0-20 år

År	**2019**	**2020***	**2021***
Larvik	39,3	26,7	27,4
Tønsberg	50,7	40,7	40,7
Sandefjord	41,7	40,5	46,4
KOSTRA-gruppe 11	51,3	41,7	45,7
Landet uten Oslo	44,1	45,7	50,4

** SSB påpeker at som en konsekvens av Koronapandemien kan det være større vekst enn normalt i antall årsverk mellom 2020 og 2021, da det ble tilsatt helsepersonell midlertidig i forbindelse med vaksineringsarbeidet.*

Som tabellen viser har kommunen et lavere antall avtale årsverk helsesykepleiere enn nærliggende kommuner, KOSTRA-gruppe 11 (sammenlignbare kommuner) og gjennomsnittet i landes kommuner (uten Oslo) i hele perioden.

Lederne for skolehelsetjenesten fortalte i intervjuet at mangel på helsesykepleiere er en nasjonal utfordring, derfor har kommunen ansatt studenter under videreutdanning og sykepleiere i midlertidige stillinger. De ser at det er et stort behov for helsesykepleierne, og at du kunne ha vært ute i skolene nærmest hver dag. De har ikke mulighet til å sette inn vikar ved sykdom.

De tre skolene vi intervjuet hadde forskjellig opplevelse av tilgjengeligheten til helsesykepleier på deres skole. En av skolen var veldig fornøyd med den tilgjengeligheten de hadde, allikevel nevnte et av intervjuobjektene at de gjerne kunne ha hatt helsesykepleier tilgjengelig hver dag. Den andre skolen hadde opplev mange skifter de siste årene i helsesykepleier. En av intervjuobjektene fortalte at det var et stort behov for helsesykepleier på skolen. Således kunne skolen ha vært tjent med at helsesykepleier var til stede hver dag. Den tredje skolen opplevde å for lav tilgjengelighet på helsesykepleier. En av intervjudeltakerne påpekte at helsesykepleier hadde mange faste oppgaver som begrenset tilden til arbeid med psykososialt miljø og sårbare elever. De skulle derfor gjerne ha hatt mer helsesykepleier ressurser.

4.2.4. Helsesykepleiere i koronapandemien

Vi har spurt kommunen om det ble omdisponert helsesykepleiere fra skolehelsetjenesten til smittesporing, vaksinering etc. under koronapandemien. Vi fikk tilbakemelding om at to helsesykepleiere ble satt til å koordinere vaksinasjonsarbeidet, men at disse ikke arbeidet i skolehelsetjenesten. Videre var det noen helsesykepleiere som arbeidet med smittesporing og vaksinasjon, men disse økte sin stilling tilsvarende. Ingen helsesykepleiere ble derfor omplassert fra skolehelsetjenesten.

4.3. Tverrfaglig samarbeid og bemanning i skolehelsetjenesten – revisors vurdering

Skolehelsetjenesten har helsesykepleier og fysioterapeut, men ikke andre tverrfaglige ressurser. Ved å ikke ha lege som en del av skolehelsetjenesten bryter kommunen med kravet til tverrfaglighet i skolehelsetjenesten.

Vi vurderer at helsesykepleierne bidrar i det skolemiljøarbeidet, men at ressurssituasjonen setter visse begrensinger på omfanget av det forebyggende arbeidet.

Kommunen har mindre helsesykepleierressurser i skolehelsetjenesten enn de anbefalte normtallene. Også sammenlignet med andre kommuner har Larvik mindre helsesykepleierressurser.

4.4. Øvrige tverrfaglige ressurser – deskriptiv

Denne delen av rapporten er deskriptiv, da vi ikke har utledet revisjonskriterier. Formålet er å formidle noen av de erfaringene vi har samlet i vårt arbeid.

4.4.1. PP-tjenesten

I intervjuet med PP-tjenesten fortalte de at PP-tjenesten og skoleeier har faste møter hver måned hvor de snakker om pågående prosjekter innenfor skolemiljøarbeid. PP-tjenesten er også involvert

i arbeidet på den enkelte skole. Det har vært en utvikling de siste årene, ved at PP-tjenesten har blitt mer involvert i skolen arbeid. Hver skole har en egen kontaktperson i PP-tjenesten som også er en del av skolens TPO-team. Skolens kontaktperson i PP-tjenesten har faste dager på skolen; ukentlig på de største skolene og annenhver uke på de små. Det er på disse faste dagene at skolen har sitt TPO-møte.

Saker hvor et barn opplever at de ikke har et trygt og godt skolemiljø er ofte oppe i TPO-teamet. Siden kontaktpersonen ofte er med i møtene, kan hen også være med å diskutere disse sakene, og legge planer sammen med lærer. De kan også ha tidligere kjennskap til eleven, eks. ved at de utarbeidet en sakkyndig vurdering for eleven.

PP-tjenesten arrangerer egne fagdager for alle TPO-teamene i Larvik. Det organiseres også egne dager for TPO-koordinatorene, dette gjøres i samarbeid med virksomhetsrådgiver skole. PP-tjenesten deltar dessuten ganske ofte på rektorsamlingene.

PP-tjenesten får også henvendelser der skolen ønsker bistand på systemnivå. Disse henvisningene blir behandlet av virksomhetsleder og ledergruppen for Barne- og familietjenester. Disse beslutter hvilken tjeneste som skal gjennomføre bestillingen.

PP-tjenesten forteller at de arbeider mer på systemnivå enn tidligere, men at de fortsatt får like mange henvisninger på enkeltelever, dette gjør at det blir mye arbeid for tjenesten. De må derfor finne en balanse mellom å jobbe med enkeltbarn og å arbeide på systemnivå. I tillegg opplever de også at det er økende andel av henvisninger på emosjonelle og sosiale vansker. Disse sakene er ofte vanskelig å arbeide med. Det er oftere enklere å tilrettelegge faglig enn emosjonelt.

PP-tjenesten kan også være ute i skolen uten at det foreligger en henvisning, eksempelvis kan de være inne og observere og gjennomføre elevsamtaler i en klasse. Dette er mer uformell rådgivning, hvor PP-tjenesten kan være en drøftingspartner for læreren.

De arbeider også med å ha en god relasjon til ledelsen ved skolen og stabilitet i kontaktpersoner. De opplever at det er positiv utvikling i samarbeidet med skolen. De opplever å ha en tett relasjon til skolen og at de ofte blir ringt til først.

PP-tjenesten har for tiden 10 stillinger som i hovedsak er tilknyttet barnehage og skole. PP-tjenesten har et mål om å komme tidlig inn og arbeide forbyggende, derfor bruker de en stor del av sin tid på organisasjonsutvikling og kompetansehevning i skolene. Det har imidlertid ikke vært en tilsvarende nedgang i individuelle henvisninger som også er lovpålagt. Det kan derfor være utfordrende og finne en god balanse.

4.4.2. Tilbakemeldinger fra skolen - tverrfaglige ressurser

På alle skolene vi gjennomførte intervju var det ønskelig med en større helsesykepleierressurs og/eller økte ressurser til miljøarbeidere/miljøterapeuter. På en skole ble det også fremhevet at de

ønsket en bedre tilgjengelighet og tilstedeværelse av de tverrfaglige ressursene som allerede finnes.

En av skolene fortalte at de over en toårsperiode hadde hatt en miljøterapeut på ungdomstrinnet. De fortalte at det ble roligere på trinnet og lærerne opplevde at elevene hadde det bedre. Ved en av skolene ble vi fortalt at skolen har miljøarbeidere. Dette ble beskrevet som en «strategisk bruk av ressurser». Videre ble det fortalt at det kostet og at skolen hadde en presset økonomi.

Virksomhetsrådgiver skole fortalte i intervju at det hadde vært ønskelig med mer helsesykepleierressurser. Det ville også vært ønskelig med miljøterapeuter i skolene og at dette var en ressurs som skolene selv styrte. I denne sammenheng kom det frem at det nå er bevilget penger til en miljøterapeutstilling og at man derfor nå får en slik ressurs inn på en skole.

5. Konklusjoner og anbefalinger

5.1. Konklusjoner

Våre undersøkelser viser at Larvik kommune har gode tiltak og rutiner både i det forebyggende skolemiljøarbeidet og i arbeidet med bekymringsfylt nærvær og fravær.

Kommunens rutiner for å sikre det forebyggende arbeidet med skolemiljø, inkludert evaluering av arbeidet, fremstår som omfattende og tydelige. Oppgaver og ansvar på området fremstår klart fordelt. Vår spørreundersøkelse viser at rutinene er godt kjent blant de ansatte.

Kommunen har flere systemer for å kartlegge hvordan elevene opplever skolemiljøet. Vår spørreundersøkelse, og intervjuene vi har gjennomført, tyder på en høy en bevissthet blant ansatte på å følge med på hvordan elevene har det. Kunnskapen om elevenes opplevelse av skolemiljøet brukes inn i det forebyggende arbeidet.

Resultatene fra elevundersøkelsen viser en økning i antall elever i Larvik kommune som opplever mobbing både på 7. og 10. trinn i perioden 2019-2021. Kommunen har satt seg tydelige mål om å endre dagens negative trend.

Kommunen har et godt system for å registrere fravær på elevene. Våre undersøkelser viser at systemet fungerer godt. Sammen med kommunens rutiner legger systemet til rette for å at bekymringsfylt fravær kan identifiseres. Kommunen har en egen rutine for å følge opp bekymringsfylt nærvær og fravær. Rutinen er grundig og fordeler ansvar for de forskjellige oppgavene, inkludert frister for når oppgavene skal utføres. I vår spørreundersøkelse kom det frem at en andel av de ansatte, blant annet omtrent en fjerdedel av lærerne, ikke var godt kjent med rutinen. Kommunen bør arbeide for at rutinen blir bedre kjent.

Kommunen har opprettet et nærværsteam som spesifikt skal arbeide med saker om bekymringsfylt nærvær eller fravær. Flere av de vi har intervjuet har trukket dette frem som et positivt tiltak. Teamet opplever imidlertid stor pågang av saker, og de kommer derfor noe senere inn i saker enn det som i utgangspunktet var ønsket. Nærværsteamet er ikke omtalt i kommunens rutine for godt skolenærvær, det er imidlertid et pågående arbeid for å revidere rutinen.

Skolehelsetjenesten er involvert i arbeidet med bekymringsfylt nærvær og fravær gjennom at helsesykepleier er del av TPO-teamet som behandler disse sakene. Ved enkelte anledninger er helsesykepleier involvert i den konkrete oppfølgingen av elever.

Skolehelsetjenesten i Larvik består av helsesykepleier og fysioterapeut, men har ikke andre tverrfaglige ressurser. At skolehelsetjenesten mangler lege vurderer vi som et brudd på kravet til tverrfaglighet i skolehelsetjenesten.

Helsesykepleierne bidrar i skolemiljøarbeidet, men ressurssituasjonen setter visse begrensninger på omfanget. Skolehelsetjenesten i Larvik kommune har mindre helsesykepleierressurser enn de

anbefalte normtallene. Også sammenlignet med andre kommuner har kommunen færre helsesykepleierressurser.

Både i det forebyggende arbeidet med skolemiljø og i oppfølgningen av elever med bekymringsfylt fravær fikk vi tilbakemeldinger i både intervjuer og spørreundersøkelsen på utfordringer knyttet til lav bemanning. I det forebyggende arbeidet med elevens skolemiljø var det flere som ønsket å få inn ressurser som miljøarbeider og miljøterapeut i tillegg til økt tilstedeværelse av helsesykepleier. PP-tjenesten fortalte også om utfordringer med å finne en balanse mellom forebyggende arbeid og behandling av enkeltsaker.

5.2. Anbefalinger

Vi mener at Larvik kommune bør:

- fortsette revidering og implementering av rutiner og tiltak for bekymringsfullt fravær
- vurdere å ha en lege tilknyttet skolehelsetjenesten, jf. forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 3, andre ledd og nasjonal faglig retningslinje[16]
- vurdere å bemanne skolehelsetjenesten i samsvar med normtall fra Helsetilsynet[17]

[16] Helsedirektoratet, «Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten», del 1, kompetanse og del 5.2, skolestartundersøkelsen, internettside, publisert 2017, sist oppdatert 11.11.19.
[17] Helsedirektoratet, *Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenetesten*, rapport IS-1798, publisert 2010

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

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

Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
Forskrift 19. oktober 2018 nr. 1584 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (Forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten)

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

Rapport IS-1798 (2010)	Helsedirektoratet, *Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten*
Prop. 57 L (2016-2017)	Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
Rapport IS-2677 (2017)	Helsedirektoratet, *Utredning av en bindende bemanningsnorm i helsestasjons- og skolehelsetjenesten*
Prop. 46 L (2017-2018)	Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kommunens dokumenter

Dokument	Strategidokument 2022-2025, kommunestyret vedtak (webversjon: https://pub.framsikt.net/2022/nye/bm-2022-stratdok_2022-2025_kst/ (hentet 22.04.22)
Dokument (ID 5454)	Tilpasset opplæring for alle elever i Larvikskolen
Dokument (ID 9997)	Tilpasset opplæringsteam – TPO team

Elektroniske kilder

Helsedirektoratet, «Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten», internettside, publisert 2017, sist oppdatert 10.05.22, med tilhørende undersider, https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten

SSB, «KOSTRA», internettside, med tilhørende undersider, https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra

Ungdata, «Hva er ungdata?», internettside, https://www.ungdata.no/hva-er-ungdata/

Utdanningsdirektoratet (Udir), «Elevundersøkelsen – resultateter fra 7. og 10. trinn», internettside, 22.04.22, https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/resultater-fra-elevundersokelsen-pa-7.-og-10.-trinn/

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Vi har mottatt følgende uttale til rapporten fra Larvik kommune datert den 30.05.22:

Svar på utkast til forvaltningsrapport: "Ser du meg?"
Skolemiljø, bekymringsfullt fravær og tverrfaglige ressurser i grunnskolen

Det vises til utkast til forvaltningsrevisjonens rapport om psykososialt miljø i grunnskolen i Larvik kommune. Rapporten fremstår som grundig og god, og den synliggjør hva Larvik kommune får til og hva det må jobbe videre med. Implementering av ny nærværsrutine blir svært viktig, og det er igangsatt revidering.

Det er imidlertid behov for noen korrigeringer i faktabeskrivelsen. Det sto under PP-tjenesten av det var 14 stillinger og 7 som jobber som PP-rådgivere. Dette stemmer ikke. Alle jobber som PP-rådgivere eller som psykolog. 10 jobber i hovedsak knyttet til skole. Det som kan ha blitt misforstått, er at flere har litt delte roller (eks. kontaktperson på skole og i nærværsteam). Kari Marie Kobro er fagleder og ikke faglig rådgiver.

Under den digitale gjennomgangen med Vestfold og Telemark kommunerevisjon, ble det fra kommunens side også bemerket at det ikke var vurdert hvilken betydning sykefravær under koronapandemien hadde hatt. Fra kommunens side mener vi å ha belegg for at skolenes drift under pandemien har medført kapasitetsutfordringer når det gjelder felles kompetanseheving for ansatte.

Larvik kommune vil også benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid under revisjonen.

Med hilsen
Jan-Erik Norder
Kommunalsjef Kultur og oppvekst
33 17 10 00

Dette dokumentet er ekspedert uten manuell signatur

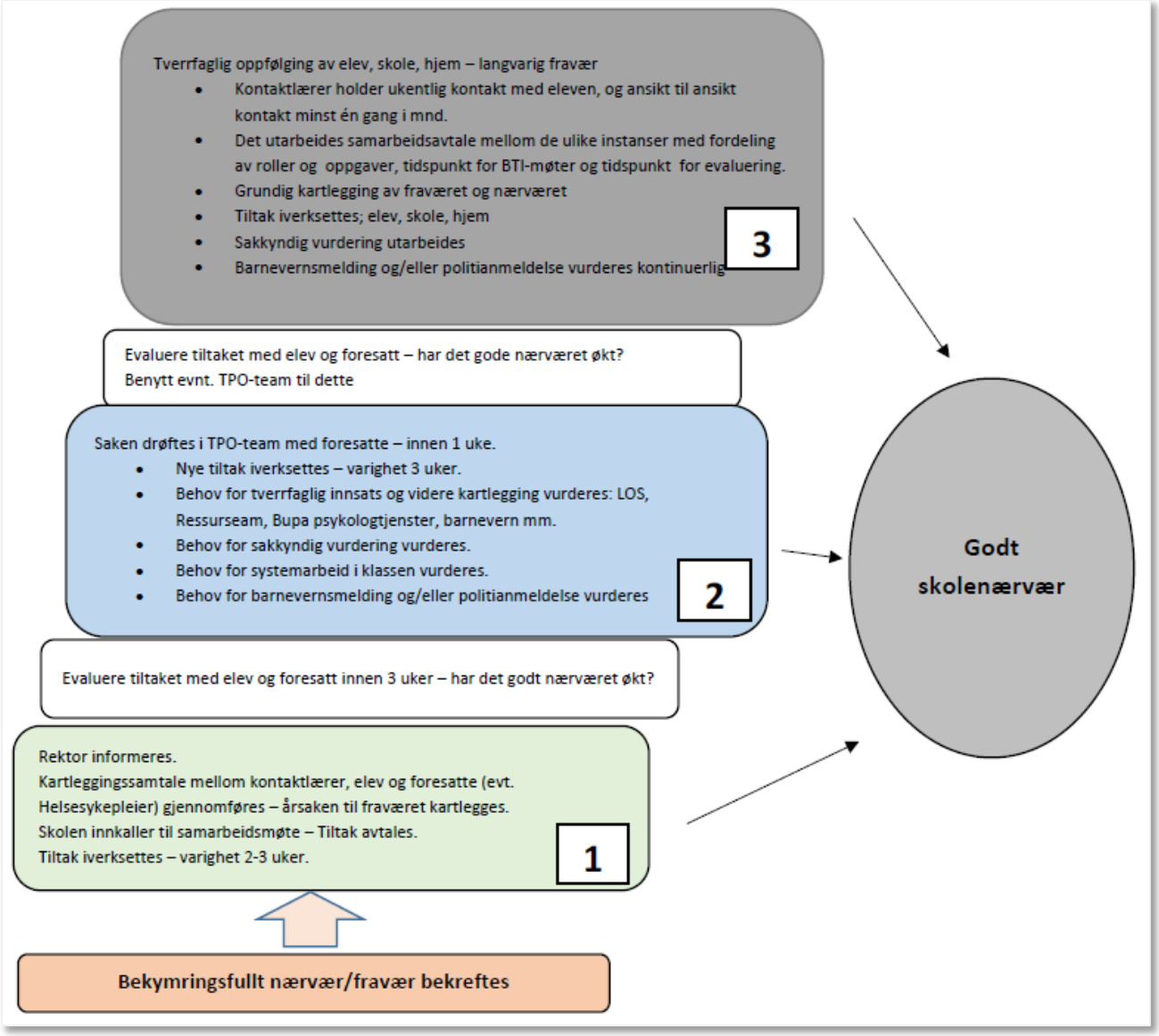
Vedlegg 2: Kvalitet i Larviksskolen – inkluderende skolemiljø – kvalitetsbeskrivelse

Et inkluderende skolemiljø – Kvalitetsbeskrivelse i fire nivå

Nivå 4	Relasjonene mellom elever, lærere, ledelse og foreldre er preget av tillit og alle føler seg sett og verdsatt. Kvaliteten på elevens skolemiljø er i overensstemmelse med Handlingsplanen for et godt skolemiljø i Larvikskolen, § 9A Veilederen for et godt skolemiljø er implementert og de ansatte bruker de ulike verktøyene. Indikatorer fra elevundersøkelsen innenfor trivsel og arbeidsro er på grønt nivå. Elevrådet gjennomfører mange trivselstiltak for medelever og det er en god oppfølging av saker fra elevrådet og klasseråd. Skolen har et aktivt og engasjert skolemiljøutvalg
Nivå 3	Elevene har gode relasjoner med en eller flere voksne og de voksne har / viser tydelige forventninger. Handlingsplanen for et godt skolemiljø er tatt i bruk, men det er ikke alle ansatte som har implementert alle tiltakene i skolehverdagen. Veilederen for et godt skolemiljø er implementert og de ansatte gir god reguleringsstøtte til elevene og bruker en individuell risiko og sårbarhetsanalyse på utagerende atferd Indikator fra elevundersøkelsen på arbeidsro skal være på gult nivå. Elevråd og skolemiljøutvalg har faste møter med sakslister og referater, og elevrådet følger årshjulet for elevrådsarbeid
Nivå 2	God relasjonsbygging er opp til den enkelte lærer De fem delpliktene i Aktivitetsplikten, som er beskrevet i Handlingsplanen for et godt skolemiljø blir fulgt opp av alle ansatte. Veilederen for et godt skolemiljø er kjent og dette begynner å prege de ansattes handlinger. Indikatorer fra elevundersøkelsen viser en mobbeprosent som ligger under gjennomsnittet i Larvik kommune. Elevråd og skolemiljøutvalg har faste møter og det er etablert en god dialog med rektor
Nivå 1	Relasjonen mellom elever, lærere, ledelse og foreldre er svake Obligatoriske kartlegginger i læringsmiljøarbeidet tas, men følges ikke opp med tiltak. Tiltakene i Handlingsplanen for et godt skolemiljø er lite kjent for de ansatte, men det er etablert et forebyggende system. Veilederen for et godt skolemiljø er lite kjent. Indikatorer fra elevundersøkelsen viser en mobbeprosent som ligger over gjennomsnittet i Larvik kommune. Skolen har et elevråd, men årshjul blir ikke fulgt Skolemiljøutvalg er nedsatt, men det er sjeldent møter og dårlig samarbeidsklima.
Opprettet	

Vedlegg 3: Nærværstrappa fra veilederen Godt skolenærvær

Sett inn figur fra Godt skolenærvær side 15.



Vedlegg 4: Revisjonskriterier

Problemstilling 1

Sikrer kommunen at skolene jobber forebyggende med skolemiljø?

Internkontroll

Det følger av opplæringsloven § 9A-2 at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø. Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme elevenes helse, miljø og sikkerhet, slik at kravene i kapittel 9A blir oppfylt (opplæringsloven § 9A-3).

I kommuneloven er det et eget kapittel om internkontroll; kapittel 25. Kapittelet trådte i kraft 1. januar 2021, og er en tydeliggjøring av internkontrollkravet. I de nye bestemmelsene er det presisert at internkontrollen skal være systematisk, og det er krav om konkrete vurderinger av hva slags, og hvor omfattende, internkontroll det er behov for i kommunen. I dette ligger implisitt at kommunen må kartlegge og vurdere risiko.

Som følge av kommunelovens nye internkontrollbestemmelser, har det vært en gjennomgang av internkontrollbestemmelsene i særlovene (for å unngå dobbeltregulering). Dette medførte endringer av internkontrollreglene i særlovgivningen, bl.a. opplæringsloven, med ikrafttredelse 1. januar 2021. Det generelle internkontrollkravet i opplæringsloven i § 13-10, om forsvarlig system, ble da fjernet.

I kommuneloven er ansvaret for internkontroll nå lagt til kommunedirektøren, og det selvstendige ansvaret rektor hadde etter opplæringsloven er ikke videreført, jf. Prop. 81 L (2019-2020). Kravet om systematisk arbeid i skolen er også tatt ut, siden det er dekket av det generelle kravet om internkontroll i kommuneloven.

Kravet om å jobbe kontinuerlig og systematisk med å sikre at bestemmelsene om elevenes psykososiale skolemiljø blir ivaretatt innebærer at det må være tydelig hvordan oppgaver og ansvar for å ivareta lovbestemmelsene er fordelt. Videre må det være nødvendige rutiner og prosedyrer for arbeidet, 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).

Skolemiljø - forebyggende arbeid

Kravet i opplæringsloven § 9A-3, om å arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helse, miljø og sikkerhet til elevene, er samtidig et krav om å arbeide forebyggende for å sikre elevenes rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Kravet til forebyggende arbeid ble tydeliggjort i opplæringsloven § 9A-3, med virkning fra 1. januar 2021. Bestemmelsens annet ledd ble endret til:

> *Skolen skal førebyggje brot på retten til eit trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerleg for å fremje helsa, trivselen og læringa til elevane.*

Det er presisert i forarbeidene (prop. 57 L (2016-2017)) at dersom forhold utenfor skolen gjør at en elev ikke opplever at det er trygt og godt å være på skolen, har skolen en plikt til å hjelpe eleven.

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

Kravene til internkontroll og forsvarlig system innebærer at kommunen som skoleeier må ha et system for å følge opp at skolene jobber forebyggende med skolemiljø. Det må være klart og tydelig hvilke oppgaver og ansvar lærere og andre ansatte på skolen har i dette arbeidet. Dessuten må skolene ha nødvendige rutiner og prosedyrer for arbeidet og et system for å sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes og følges opp.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier for vurdering av kommunens forebyggende arbeid:

Kommunen skal sikre at:

- oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet er klart og tydelig fordelt
- skolene har forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø og disse tiltakene evalueres jevnlig
- skolene har kunnskap om hvordan elevene oppfatter skolemiljøet

Problemstilling 2

Har kommunen systemer for å registrere fravær, samt å identifisere og følge opp elever med bekymringsfylt fravær?

System for registrering av fravær

Barn og unge har både plikt og rett til grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-1, det er derfor viktig at skolen har oversikt over elevers fravær. Elever og foresatte til elever under 18 år skal få beskjed hvis det er fare for at en elev ikke får karakter i et fag eller nedsatt orden- eller oppførselskarakter, jf. opplæringsloven § 3-8.

Fravær vil kunne være et symptom på at eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Hvis eleven ikke har det trygt og godt på skolen utløses skolens aktivitetsplikt, jf. opplæringsloven § 9A-3. For at kommunen skal kunne overholde denne plikten må den ha et system for å registrere fravær hos elevene.

Bekymringsfullt fravær kan defineres som fravær utover det normale. Helsedirektoratet lister opp følgende eksempler på hva som kan utgjøre bekymringsfylt fravær:

- *Hyppig fravær*

- *Økende fravær*
- *Fravær knyttet til en bestemt ukedag*
- *Høyt fravær i enkelte fag, for eksempel i gym*
- *Fraværet kan være bekymringsfullt selv om det er gitt melding om fraværet.*[18]

Helsedirektoratet påpeker at bekymringsfylt fravær er en av flere faktorer som kan gi økt risiko for frafall fra skolen.[19] Kommunen bør derfor ha tiltak for å følge opp elever med bekymringsfylt fravær for å sikre at elevens rett til utdanning blir fulgt opp, jf. opplæringsloven § 2-1

Samarbeid med skolehelsetjenesten
Skolen har en plikt til å samarbeide med andre kommunale tjenester om vurdering og oppfølgning av barn og unge med «helsemessige, personlege, sosiale eller emosjonelle vanskar», jf. opplæringslova § 15-8.

Helsedirektoratet anbefaler at skolehelsetjenesten samarbeider med skolen i oppfølgningen av elever med bekymringsfylt fravær.[20] Dette bør skje på følgende måter:

- Sikre at tjenesten blir tidlig involvert i oppfølgningen.
- Blir enig med skolen om hvilke tiltak de skal tilby.
- Drøfte problemstillinger/tilfeller anonymt med skolen.
- Vurdere henvisning av elever til fastlege, spesialhelsetjeneste eller andre institusjoner.
- Vurdere samarbeid med fysioterapeut.
- Vurdere tverrfaglig samarbeid med eks. NAV, barnevern, PP-tjenesten, Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og lavterskeltilbud for psykisk helse.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier til problemstilling 2:

- Kommunen skal ha:
  - et system for registrering av fravær, hvor bekymringsfylt fravær kan identifiseres
  - tiltak for å sikre at skolene følger opp elever som har bekymringsfylt fravær
- Kommunen bør legge til rette for at skolehelsetjenesten samarbeider med skolen for å følge opp elever med bekymringsfylt fravær

[18] Helsedirektoratet, «Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten», 5.1 samhandling med skole, Bekymringsfullt fravær
[19] Helsedirektoratet, «Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten», 5.1 samhandling med skole, Bekymringsfullt fravær
[20] Helsedirektoratet, «Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten», 5.1 samhandling med skole, Bekymringsfullt fravær

Problemstilling 3

Hvordan er helsesykepleiere, miljøarbeidere, PPT med flere involvert i arbeidet med skolemiljøet, og hvilke erfaringer er gjort i deres rolle med dette?

Samarbeid med andre tjenester

Skolen har plikt til å samarbeide med andre tjenester i kommunen for vurdering og oppfølgning av barn og unge med forskjellige vansker, jf. opplæringslova § 15-8. Kommunen må derfor sikre at det er lagt til rette for slikt samarbeid og at dette blir fulgt opp ute i skolene.

Skolehelsetjenesten

Kommunen er pålagt å ha en skolehelsetjeneste, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2, første ledd, nr. 1, bokstav a. Skolehelsetjenesten skal ha et tverrfaglig tilbud, jf. forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 3, andre ledd. Kommunen skal også ha et helsestasjonstilbud for ungdom opp til 20 år, ofte omtalt som Helsestasjon for ungdom. Dette skal være et supplement til, og ikke en erstatning for, skolehelsetjenesten.[21]

Ifølge Helsedirektoratets faglige retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal bemanningen i tjenesten bestå av helsesykepleier og lege. Videre bør tjenesten ha fysioterapeut. I tillegg kan tjenesten ha psykolog, ergoterapeut og/eller andre yrkesgrupper med pedagogisk, sosialfaglig, tverrfaglig eller tverrkulturell kompetanse. Jordmor skal også være tilknyttet helsestasjonen i forbindelse med svangerskap- og barselomsorg. Jordmors kompetanse kan også være sentral i helsestasjon for ungdom.[22]

Skolehelsetjenesten skal ha en rolle i det forebyggende psykososiale skolemiljøarbeidet, jf. forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 6, første ledd, bokstav a. I Helsedirektoratets faglige retningslinje fremgår det at skolehelsetjenesten blant annet bør bidra i arbeidet med å:

- Normalisere mangfold i elevgruppen.
- Tilpasse skolens utearealer til elevenes behov.
- Tilrettelegge for gode rammer rundt skolemåltider.
- Følge opp barn og ungdommer som har det vanskelig.
- Sikre medvirkning fra barn og foredle i arbeidet.
- Bidra i undervisning om tema som eksempelvis psykisk helse, vold, overgrep og omsorgssvikt, ernæring og fysisk aktivitet.
- Sørge for at elevene er kjent med skolehelsetjenestens tilbud.[23]

---

[21] Helsedirektoratet, *Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten*, del 6, avsnitt Helestasjon for ungdom.
[22] Helsedirektoratet, *Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten*, del 1, avsnitt Kompetanse.
[23] Helsedirektoratet, *Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten*, kapittel 5.1, avsnitt Psykososialt miljø.

Bemanning skolehelsetjenesten
Rapporten «Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten» fra 2010 inneholder en anbefaling for helsesykepleierbemanning. Helsedirektoratet har i en senere rapport fra 2017[24] konkludert med at det bør utarbeides en nasjonal faglig anbefaling om helsesykepleierbemanning. Etter dette har Helsedirektoratet besluttet å kun utarbeide oppsett, der hver kommune kan beregne sitt behov for helsesykepleiere. Oppsettet for skolehelsetjenesten er i skrivende stund ikke utarbeidet. I korrespondanse med Helsedirektoratet bekrefter de at dette er et pågående arbeid, men grunnet koronapandemien og Ukrainasituasjonen er dette arbeidet forsinket. I avvente av et nytt oppsett, opplyser Helsedirektoratet at man skal forholde seg til bemanningstallene i rapporten fra 2010.

De anbefalte normtallene fra helsedirektoratets rapport er at en helsesykepleier i 100 % stilling maksimalt kan følge opp 300 elever i barneskolen og 550 elever i ungdomsskolen. Her gjorde imidlertid Helsedirektoratet oppmerksom på at normtallet for ungdomskolen er for lavt, altså at en helsesykepleier bør følge opp et lavere antall elever enn det som er oppgitt. Dette skyldes det har kommet til nye oppgaver, eks. at helsesykepleier skal ha samtale med alle elever på 8. trinn.

Betydningen av en helsesøster som er tilgjengelig for skoleelevene i deres hverdag anses stor. Av Helsedirektoratets nasjonale retningslinje går det frem at barn, ungdom og deres foreldre skal være kjent med kommunens helsesøstertjeneste, kunne henvende seg dit uten avtale på forhånd (drop in) og oppleve tjenesten som lett tilgjengelig.[25]

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) og tverrfaglig arbeid
Oppgavene til PP-tjenesten er hjemlet i opplæringsloven § 5-6. PP-tjenesten skal sikre at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger for elever der regelverket krever det. PP-tjenesten skal også hjelpe skoler i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge til rette tilbudet for elever med særskilte behov. Dette er del av kommunens forebyggende arbeid og satsingen på tidlig innsats. PP-tjenesten skal bidra til at skoler kommer i forkant av problemer og lærevansker ved å sette i gang tiltak.

I utkast til ny opplæringslov er det foreslått å utvide PP-tjenestens mandat, slik at tjenestens arbeid ikke bare skal rette seg mot elever med «særlege behov», men mot alle elever. Dette vil medføre at PP-tjenesten må jobbe enda mer systemisk ut mot skolene.

Av kommunens rutine *Tilpasset opplæring for alle elever* (ID 5454) fremgår det at å tilrettelegge for elever med sosiale eller emosjonelle vansker også er den del av arbeidet med å tilpasse undervisningen til den enkelte elev.

---

[24] Helsedirektoratet, *IS-2677 Utredning av en bindende bemanningsnorm i helsestasjons- og skolehelsetjenesten*, publisert 10/2017
[25] Helsedirektoratet, *Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten*, kapittel 1, avsnitt Lavterskeltilbud

Det fremgår fra Larvik kommunes rutiner (ID 9997) at hver skole skal ha et TPO-team. TPO-teamet består av rektor, TPO-koordinator, skolens kontaktperson fra PP-tjenesten og helsesykepleier. Det fremgår at helsesykepleier selv vurderer hvilke saker hen skal delta på. Psykolog kan også inviteres når det vurderes at det er bruk for psykologkompetanse. Videre vil foresatte, elev, lærere, annet skolepersonale (SFO) delta og fremlegge sin sak. Teamet skal bidra til å styrke den tilpassede opplæringen. Videre fremgår det at TPO-teamet skal bidra til inkludering ved å øke kvaliteten på den tilpassende opplæringen den enkelte elev mottar.

Ved behov kan saker tas opp på nytt i TPO-teamet, og ved behov kan man vurdere å løfte saken til høyere tverrfaglig nivå (jf. BTI-modellen[26]) som: tverrfaglig konsultasjon med psykolog og helsesøster, henvisning til PP-tjenesten, barnevern, fastlege, Bupa, mm.

Vi har utarbeidet følgende revisjonskriterier til problemstilling 3:

- Kommunen skal ha en skolehelsetjeneste som:
  - har en tverrfaglig bemanning
  - arbeider forebyggende med det psykososiale miljøet
- Kommunen bør sørge for følgende helsesykepleierbemanning på sine skoler:
  - på barneskolen bør det maksimalt være 300 elever per årsverk helsesykepleier
  - på ungdomsskolen bør det maksimalt være 550 elever per årsverk helsesykepleier

[26] Bedre tverrfaglig innsats

Vedlegg 5: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 07.02.22. Oppstartsmøte ble avholdt 18.02.22, med kommunalsjef oppvekst og kvalifisering, virksomhetsleder skole og virksomhetsrådgiver skole til stede.

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

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 februar 2022 til mai 2022. Vurderinger og konklusjoner i rapporten bygger på data vi har hentet inn fra flere forskjellige kilder.

Vi har gått igjennom kommunens rutiner for å kartlegge hvordan kommunen og skolen arbeider forebyggende med elevens skolemiljø og hvordan de arbeider med bekymringsfylt nærvær og fravær. Eventuelle uklarheter har vi avklart fortløpende med vår kontaktperson i kommunen. En begrensning i en slik gjennomgang er at rutinene ikke forteller om hvordan det blir arbeidet med disse temaene i praksis. Dette er avhjulpet ved at vi også har innhentet data fra andre kilder.

For å få et bedre innblikk i hvordan skolene arbeider i praksisgjennomførte vi intervjuer på tre forskjellige skoler, en barneskole, en ungdomsskole og en 1.-10. skole. Utvalget av skoler ble gjort på grunnlag av at vi ønsket om at alle tre «typene» skoler skulle være representert. En skole valgte vi på basis av innspill fra kommunen, de to andre ble tilfeldig valgt blant sin type skole. På hver av skolene gjennomførte vi tre intervjuer; et med rektor, et med én eller flere teamledere og et med en tillitsvalgt, som i alle tilfellene også var kontaktlærer. For å inkludere perspektivet fra de tverrfaglige tjenestene gjennomførte vi også følgende to intervjuer: intervju med leder for PP-tjenesten, fagleder for PP-tjenesten og konstituert koordinator for nærværsteamet og intervju med enhetsleder for Stavern og Mesterfjellet helsetjenester og familiesenter og enhetsleder for Tjølling og Fagerli helsetjenester og familiesenter. Alle helsesykepleierne i skolehelsetjenesten er organisert i disse to enhetene. Vi gjennomførte også et intervju med virksomhetsrådgiver for skole. I alle intervjuene ble det skrevet referat som intervjudeltakerne fikk tilsendt i etterkant for godkjenning. Eventuelt andre opplysninger som har fremkommet muntlig har også blitt nedtegnet og godkjent av kilden.

En svakhet med intervjuer som datakilder er at til en viss grad vil reflektere intervjudeltakernes subjektive perspektiv og hva de husker under intervjuet. For å kartlegge praksis i saker om bekymringsfullt fravær har vi derfor også gått igjennom et utvalg enkeltsaker. Gjennomgangen besto av åtte saker fra fire forskjellige skoler, to fra hver skole. De utvalgte skolene er det samme

som ved intervjuet pluss en tilfeldig valgt ungdomsskole. Vi ba om å få de siste sakene om bekymringsfullt fravær fra hver av skolene. I gjennomgangen vurderte vi skolens oppfølgning opp mot vurderingspunkter utledet fra skolens veileder for godt skolenærvær. En begrensning ved en slik gjennomgang er at vi kun baserer oss på dokumentasjonen som foreligger, og kan derfor gå glipp av tiltak og vurderinger som ikke er dokumentert skriftlig. Videre baserer gjennomgangen av enkeltsaker seg på et mindre utvalg saker og kan derfor gi et for snevert inntrykk av praksis.

For å få et bredere datagrunnlag gjennomførte vi en spørreundersøkelse til flere ansattgrupper i kommunen. Spørreundersøkelsen gikk til assistenter, fagarbeidere, lærere, teamledere ved seks skoler, to av hver type skole: barneskole, ungdomsskole og 1.-10. skole. Dette utvalget inkluderer de fire skolene ble brukt i gjennomgangen av saker pluss en barneskole og 1.-10. skole. Disse to var tilfeldig utvalgt. I tillegg deltok også følgende i spørreundersøkelsen: alle rektorer i grunnskolen, helsesykepleiere tilknyttet skolehelsetjenesten, PP-tjenesten og nærværsteamet. Tabell 24 under viser svarprosenten for de forskjellige ansattgruppene.

Tabell 23 Svarprosent og antall svar i spørreundersøkelsen for forskjellige ansattgrupper

Ansatt gruppe	Svarprosent	Antall svar
Rektor	95 %	18
Helsesykepleier	42 %	10
Nærværsteam	67 %	4
PPT	89 %	8
Lærer/assistent/fagarbeider	38 %	105
Teamleder	93 %	15

Tabellen viser at det er god svarprosent blant flere av ansattgruppene, men den er noe lav blant to av gruppene, helsesykepleiere og lærere/assistent/fagarbeider. For å øke svarprosenten ble det sendt flere påminnelser i forskjellige kanaler og vi utvidet også fristen for å svare på undersøkelsen.

Når vi ser på fordelingen av denne gruppen på de forskjellige skoletypene (tabell 25 på neste side) ser vi at det er viss overrepresentasjon blant de som arbeider på barneskoler, og en noe mindre underrepresentasjon av både de som arbeider på ungdomsskole og 1.-10. skole.

Tabell 24 Fordeling av lærere, assistenter og fagarbeidere på type skole, blant de inviterte til å delta og de som har svart på undersøkelsen

	Prosent fordeling blant alle inviterte til undersøkelsen	Prosent fordeling blant de som har svart på undersøkelsen
Barneskole	34,4 %	43,7 %
Ungdomsskole	28,9 %	25,2 %
1.-10. skole	36,8 %	31,1 %

Selv om vi kunne ønsket oss en høyere deltakelse fra helsesykepleiere og lærere/fagarbeidere/assistenter, vurderer vi resultatet til å være representativt. At funnene i spørreundersøkelsen blir støttet opp av data fra de andre kildene vi har benyttet støtter opp om resultatene til undersøkelsen er representative. Spørreundersøkelser har en begrensning i at de til en viss grad reflekterer respondentenes subjektive vurdering og hva de husker i det de besvarer undersøkelsen, dette mener vi blir balansert av de øvrige datakildene vi har benyttet.

I tillegg til våre egne data har vi også brukt data fra andre kilder, primært fra SSB sin KOSTRA-statistikk og resultater fra Elevundersøkelsen til Utdanningsdirektoratet.

Vi vurderer at dataene vi har innhentet for å besvare problemstillingene er relevante. At data fra flere forskjellige kilder peker mot den samme konklusjonen viser etter vår vurdering, at dataene i rapporten er pålitelige.

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

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn, stilling og epostadresse til ansatte i kommunen. I forbindelse med intervju har vi behandlet ansattes vurderinger. I spørreundersøkelsen behandlet vi også ansattes vurderinger, men disse er ikke knyttet til den enkelte ansatte. I forbindelse med gjennomgangen av enkeltsaker om bekymringsfullt fravær fikk vi midlertidig tilgang til sakene gjennom en fjerntilgang til kommunens saksbehandlingssystem. Slik har vi minimert vår behandling av disse opplysningene.

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

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

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.[27]

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.[28] Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

[27] 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).

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

På vakt for fellesskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

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

www.vtrevisjon.no

2022: 3805 404