



Oslo

Kommunerevisjonen

2023

Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien

Ungdomsskole og
skolehelsetjeneste

Rapport 4

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2023

Rapport 1/2023	Eierskapskontroll av Oslo Business Region AS
Rapport 2/2023	Personvern i skolen Hauketo skole Nordseter skole
Rapport 3/2023	Munchmuseets arbeid med habilitet og forebygging av misligheter og korrupsjon

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021
Rapport 3/2022	Sykkelsatsingen i Oslo
Rapport 4/2022	Bemanning i barnehager
Rapport 5/2022	Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging
Rapport 6/2022	Oppfølging etter rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole
Rapport 7/2022	Kostnadsoverskridelser i store og unike investeringsprosjekter
Rapport 8/2022	Eierskapskontroll - Oppfølgingen av Oslomodellen og samfunnsansvar
Rapport 9/2022	Eierskapskontroll av Fjellinjen AS
Rapport 10/2022	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 11/2022	Oppfølging etter rapport 8/2019: Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 12/2022	Ansettelse av ledere
Rapport 13/2022	Planlegging av anskaffelser
Rapport 14/2022	Arbeidsforberedende trening Oslo Produksjon og Tjenester Spir Arbeidsinkludering
Rapport 15/2022	Beredskap ved bortfall av vann

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Tilbudet til barn og unge i etterkant av koronapandemien*. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 31. august 2021 (sak 58) og tilhører området brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon* og eierskapskontroll 2020–2024 av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet ble startet opp av Thea Schjødt (prosjektleder) og Agnes Skodvin i november 2021, men ble stoppet i oppstarten på grunn av økende koronasmitte. Siden gjenoppstart i august 2022 har prosjektet blitt gjennomført av revisjonsrådgiver Synneva Geithus Laastad og seniorrådgiver Roar Andreas Kristensen, sistnevnte har vært prosjektleder.

Vi vil takke Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Bydel Bjerke, Bydel Stovner, Utdanningsetatens administrasjon, Linderud skole, Rommen skole og elevrådsrepresentanter for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

13. februar 2023

Morten A. Engebretsen (sign.)
ass. avdelingsdirektør

Roar A. Kristensen (sign.)
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygging.....	11
2. Koronapandemiens konsekvenser og tiltak for barn og unge i Oslo.....	12
2.1 Fravær og tapt læring.....	12
2.2 Psykiske helseutfordringer	13
2.3 Vold og overgrep.....	14
2.4 Nasjonale og kommunale tiltak.....	14
2.5 Koronapandemien i Bydel Bjerke og Bydel Stovner.....	15
2.6 Linderud skole og Rommen skole	15
3. Utdanningsetatens veiledning og oppfølging	16
3.1 Revisjonskriterier	16
3.2 Faktabeskrivelse	16
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	18
4. Skolens oppfølging av elevers fravær og/eller tapt læring.....	19
4.1 Revisjonskriterier	19
4.2 Rutiner for å identifisere elever med bekymringsfullt fravær	19
4.3 Tiltak for å følge opp elever med høyt fravær	21
4.4 Nytt av hjemmeskole og individuell vurdering av tapt læring	22
4.5 Kommunerevisjonens vurderinger	26
5. Skolens kunnskap om psykiske helseutfordringer	27
5.1 Revisjonskriterium	27
5.2 Faktabeskrivelse	27
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	28
6. Skolehelsetjenestens tilbud	30
6.1 Revisjonskriterier	30
6.2 Skolehelsetjenestens tilbud på skolene.....	30
6.3 Skolehelsetjenestens rutiner for samarbeid med andre	34
6.4 Kommunerevisjonens vurderinger	35
7. Vold og overgrep.....	37
7.1 Revisjonskriterier	37
7.2 Rutiner og praksis for å melde bekymring til barneverntjenesten	37
7.3 Samarbeid mellom skole og barnevern.....	38
7.4 Kommunerevisjonens vurderinger	39
8. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	40
8.1 Konklusjoner	40
8.2 Anbefalinger	41

9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse.....	42
9.1 Byråden for oppvekst og kunnskap	42
9.2 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester	42
9.3 Bydel Bjerke	43
9.4 Bydel Stovner	43
9.5 Utdanningsetaten og de to skolene	44
Referanser	47
Tabelloversikt.....	48
Figuroversikt	48
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	49
Fravær og/eller tapt læring.....	49
Psykiske helseutfordringer	52
Vold og overgrep.....	55
Vedlegg 2 Metode	58
Vedlegg 3: Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap.....	64
Vedlegg 4: Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester	67
Vedlegg 5: Uttalelse fra Bydel Bjerke	69
Vedlegg 6: Uttalelse fra Bydel Stovner	72
Vedlegg 7: Uttalelse fra Utdanningsetaten	75

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om kommunen har lagt tilstrekkelig til rette for å redusere negative konsekvenser for barn og unge etter koronapandemien.

Utdanningsetaten, Linderud skole, Rommen skole og skolehelsetjenestene i Bydel Bjerke og Bydel Stovner hadde iverksatt flere tiltak som kunne redusere negative konsekvenser for barn og unge etter pandemien. Undersøkelsen viser samtidig at det var mangler og svakheter i oppfølgingen av barn og unge, blant annet knyttet til

- lite egnede verktøy for å fange opp bekymringsfullt fravær fra skolen
- manglende definisjon av bekymringsfullt fravær
- manglende kompetansetiltak innen psykisk helse på skolene og i bydelenes skolehelsetjeneste
- manglende prosedyrer ved de to skolene og i Bydel Stovner for å melde bekymring til barnevernet
- for lite systematisk samarbeid mellom skole og barnevern for å forebygge og avdekke vold.

Sammendrag

Koronapandemien og nedstengningen av samfunnet har hatt negative konsekvenser for barn og unge. Oslo-ungdom ble særlig rammet av pandemien. Ingen andre steder i landet ble tiltakene så langvarige og fikk så store konsekvenser for skolehverdagen og unges muligheter til å delta i fritidsaktiviteter. Den nasjonale koronakommisjonen skrev i sin første rapport at hjemmeskole og digital undervisning kunne gi mindre motivasjon og dårligere vilkår for læring, noe som blant annet kunne føre til frafall fra skole. Spesielt sårbare barn og unge var ekstra utsatt under pandemien. Pandemien kan også ha ført til en endring i hvem som er sårbare.

En regjeringsoppnevnt arbeidsgruppe la 15. juni 2021 fram forslag til tiltak som skulle bøte på tappt læring som følge av pandemien. Blant tiltakene var ekstra timer for elever som har behov for det, forsterket tilbud til elever som ikke får læreplass, styrking av laget rundt eleven og tilrettelegging for mestring, motivasjon og fellesskap.

Kommunen ferdigstilte i desember 2022 en oppsummerende evalueringsrapport av kommunens håndtering av koronapandemien. I tillegg har kommunens virksomheter utarbeidet egne rapporter. Utdanningsetatens rapport *Osloskolen i pandemi* som ble utgitt juni 2022, viste blant annet at lærere og elever opplevde at elevene hadde lært mindre, og at kvaliteten på opplæringen hadde vært dårligere i periodene med hjemmeopplæring.

Kommunerevisjonen har gjennomført flere forvaltningsrevisjoner og kartlegginger om kommunens håndtering av koronapandemien. Kommunerevisjonen fant i rapport 15/2020 mangler og svakheter i oppfølgingen av barn i sårbare livssituasjoner under koronapandemien, bl.a. knyttet til hjemmebesøk, samtaler med og risikovurdering av barn i barneverntjenesten, skolens kartlegging av elever og gjennomføring av spesialundervisning

Formålet med undersøkelsen har vært å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om hvorvidt tilbudet til barn og unge i etterkant av koronapandemien er tilfredsstillende, samt eventuelt å bidra til forbedring.

Undersøkelsens problemstilling er:

- Har Oslo kommune lagt tilstrekkelig til rette for å redusere negative konsekvenser for barn og unge etter pandemien?

Mer spesifikt har vi undersøkt kommunens arbeid for å identifisere og følge opp barn og unge

- med bekymringsfullt fravær og/eller som har behov for å få tatt igjen tapt læring
- med psykiske helseutfordringer, for eksempel gjennom at helsestasjon, skolehelsetjeneste e.l. har et tilgjengelig og tilfredsstillende helsetilbud
- som har opplevd / opplever vold eller andre overgrep i hjemmet

Undersøkelsen er rettet mot oppfølgingen av barn i ungdomsskolealder på utvalgte skoler og bydeler. De reviderte virksomhetene er Utdanningsetaten, Linderud skole, Rommen skole, Bydel Bjerke og Bydel Stovner.

Revisjonskriterier er den målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er i hovedsak hentet fra opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, vedtak i bystyret og ulike veiledere fra Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

Datagrunnlaget er basert på blant annet innhentede dokumenter, gjennomførte intervjuer, gjennomgang av elevmapper og statistikk. Undersøkelsene er gjennomført i perioden september–november 2022, og undersøkelsesperioden er i hovedsak skoleåret 2021–2022 – det vil si august 2021–juni 2022.

Sentrale vurderinger

Utdanningsetatens veiledning og oppfølging

Utdanningsetaten hadde iverksatt flere egnede tiltak for å sikre at skolene fanget opp elever som hadde bekymringsfullt fravær, eller som av andre grunner ikke fikk et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Utdanningsetatens veileder om oppfølging av bekymringsfullt fravær kom imidlertid ikke før i oktober 2022, og fraværssystemet var ikke tilstrekkelig egnet som verktøy for å fange opp bekymringsfullt fravær i osloskolen.

Skolenes oppfølging av elevers fravær og/eller tapt læring

Skolene førte fravær for elevene. Det var en svakhet at skolene ikke hadde egen rutine for, eller nedfelt definisjon av, hva som var bekymringsfullt fravær. Kommunerevisjonen mener dette ga risiko for variasjon i vurderinger av hva som ble betraktet som et bekymringsfullt fravær, og dermed hvem som ble identifisert som elever med bekymringsfullt fravær. Skolene kunne gjøre rede for tett oppfølging av enkeltelever, men oppfølgingen av elevene var kun i noen grad dokumentert.

Skolene hadde iverksatt tiltak som kunne være egnet til å sikre progresjon for elever som ikke hadde hatt god nok nytte av skolearbeid hjemme. Tilpasset undervisning ble oppgitt som det viktigste tiltaket, men også tilbud om tilstedeværelse på skolen ved nedstengning ble vektlagt.

Skolene hadde gjennom praksis for kartlegging og underviseevalueringer gjort vurderinger av elevens læringsutbytte. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at skolene ikke hadde gjort egne kartlegginger av hvor mye opplæring elevene har gått glipp av på grunn av hjemmeundervisning.

Skolenes kunnskap om psykiske helseutfordringer

Skolene hadde ikke gjennomført kurs, seminarer eller lignende som kunne sørge for at lærere hadde oppdatert kunnskap om tegn på at elever har psykiske helseutfordringer. Kommunerevisjonen merker seg at kontaktlærerne likevel mente de var i god stand til å se tegn på psykiske helseutfordringer, og at skolene hadde sosiallærere som kunne følge opp elever med psykiske helseutfordringer.

Skolehelsetjenestens tilbud

Skolehelsetjenesten i bydelene hadde flere forebyggende tiltak som var egnet til å oppdage og sørge for nødvendig hjelp til elever med psykiske helseutfordringer.

Flere av de intervjuede påpekte viktigheten av at tjenesten er et lett tilgjengelig lavterskeltilbud. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om skolehelsetjenesten, herunder psykolog, i stor nok grad var tilgjengelig på skolene til å kunne sørge for nødvendig hjelp til elever med psykiske helseutfordringer. Undersøkelsen tyder på at bydelene hadde et forbedringspotensial når det gjaldt å nå flere elever i ungdomsskolealder med informasjon om tilbudet til helsestasjon for ungdom. For at helsestasjon for ungdom skal kunne bidra til å avdekke psykiske helseutfordringer, må ungdom selv oppsøke tjenesten.

Bydelene hadde lagt til rette for et nødvendig samarbeid med relevante kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten. Det var en svakhet at Bydel Stovner ikke hadde formaliserte retningslinjer for samarbeidet. Undersøkelsen tyder på potensiale for forbedring i det praktiske samarbeidet om enkeltelever når eleven blir fulgt opp av flere tjenester.

Vold og overgrep

Skolehelsetjenesten i Bydel Stovner og skolene hadde ikke nedfelt lokale rutiner for å melde bekymring til barnevernstjenesten. En konsekvens kan være at ikke alle visste hva de skulle gjøre, og hvem de kunne henvende seg til ved en bekymring. Bydel Bjerke hadde nedfelt slike rutiner. Både skolene og bydelene kunne likevel redegjøre for en etablert praksis for å melde bekymring til barneverntjenesten når det var grunn til å tro at en elev var utsatt for vold eller seksuelle overgrep.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var det ikke etablert et tilstrekkelig systematisk samarbeid mellom skole og barnevern for å forebygge og avdekke vold.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Utdanningsetaten å iverksette tiltak for å

- gjøre skolens fraværssystem mer egnet som verktøy for å fange opp bekymringsfullt fravær

Kommunerevisjonen anbefaler Linderud skole og Rommen skole å iverksette tiltak for å

- sikre felles rutiner og definisjoner av hva som er bekymringsfullt fravær
- bedre dokumenteringen av oppfølgingen av elever med bekymringsfullt fravær

- øke lærernes kunnskap om å se tegn på at elever har psykiske helseutfordringer
- nedfelle lokale rutiner for å melde bekymring til barnevernstjenesten

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Bjerke og Bydel Stovner å

- vurdere behovet for å styrke skolehelsetjenestens tilgjengelighet, herunder tilgang til psykolog, på skolen

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Stovner å

- nedfelle rutiner for skolehelsetjenesten for å melde bekymring til barnevernstjenesten
- formalisere retningslinjer for samarbeidet mellom tjenester rettet mot barn og unge

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for oppvekst og kunnskap å iverksette tiltak for å sikre at det etableres et tilstrekkelig systematisk samarbeid mellom skole og barnevern for å forebygge og avdekke vold.

Uttalelser til rapporten

Byråden for oppvekst og kunnskap, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, Bydel Bjerke, Bydel Stovner og Utdanningsetaten, herunder Linderud skole og Rommen skole har avgitt uttalelser til rapporten. Uttalelsene er i sin helhet lagt ved rapporten i vedlegg 3–7. De reviderte virksomhetene har meldt relevante tiltak til anbefalingene, men det ble ikke meldt tiltak for å sikre lokale prosedyrer for å melde bekymring til barnevernstjenesten ved Linderud skole. Byråden for oppvekst og kunnskap oppgir imidlertid at den forventer at de reviderte tjenestene iverksetter tiltak for å følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Koronapandemien og nedstengningen av samfunnet har hatt negative konsekvenser for barn og unge. Oslo-ungdom ble særlig rammet av pandemien. Ingen andre steder i landet ble tiltakene så langvarige og fikk så store konsekvenser for skolehverdagen og unges muligheter til å delta i fritidsaktiviteter. Den nasjonale koronakommisjonen skriver i sin første rapport at hjemmeskole og digital undervisning kan gi mindre motivasjon og dårligere vilkår for læring, noe som blant annet kan føre til frafall fra skole. Spesielt sårbare barn og unge har vært utsatt for negative konsekvenser under pandemien. Pandemien kan også ha ført til en endring i hvem som er sårbare.

Ettersom pandemien og nedstengningen har vedvart, har det i Oslo vært en økning i antall henvendelser til hjelpeapparatet om psykisk helse. Det gjelder henvendelser til legevakten og til de regionale helseforetakene. Sistnevnte melder om flere henvisninger og økt omfang av mer alvorlige tilstander blant barn og unge som henvises til psykisk helsevern, forverring av allerede eksisterende tilstander og at pasientene har blitt yngre.

En regjeringsoppnevnt arbeidsgruppe la 15. juni 2021 fram forslag til tiltak som skulle bøte på tapt læring som følge av pandemien. Blant tiltakene var ekstra timer for elever som har behov for det, forsterket tilbud til elever som ikke får læreplass, styrking av laget rundt eleven og tilrettelegging for mestring, motivasjon og fellesskap.

Ettervirkningene av koronapandemien har direkte konsekvenser for kommunen. Det er viktig at kommunen er forberedt på å møte pandemiens ettervirkninger etter hvert som samfunnet har åpnet opp og kommet tilbake i vanlig gjenge. Dette krever god intern styring og kontroll.

Kommunerevisjonen har gjennomført flere forvaltningsrevisjoner og kartlegginger av kommunens håndtering av koronapandemien, jf. rapportene 11/2020, 15/2020 og 16/2020. I rapport 15/2020 fant Kommunerevisjonen mangler og svakheter i oppfølgingen av barn i sårbare livssituasjoner under koronapandemien, bl.a. knyttet til hjemmebesøk, samtaler med og risikovurdering av barn i barneverntjenesten, skolenes kartlegging av elever og gjennomføring av spesialundervisning. Rapport 11/2020 inneholdt blant annet læringspunkter knyttet til samarbeidet mellom bydelsbarnevernet og skoler, og det ble meldt om at kvaliteten på den digitale undervisning varierte på og mellom skoler i Oslo.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om hvorvidt tilbudet til barn og unge i etterkant av koronapandemien er tilfredsstillende, samt eventuelt å bidra til forbedring.

Undersøkelsens problemstilling er:

- Har Oslo kommune lagt tilstrekkelig til rette for å redusere negative konsekvenser for barn og unge etter pandemien?

Mer spesifikt har vi undersøkt kommunens arbeid for å identifisere og følge opp barn og unge

- med bekymringsfullt fravær og/eller som har behov for å få tatt igjen tapt læring
- med psykiske helseutfordringer, for eksempel gjennom at helsestasjon, skolehelsetjeneste e.l. har et tilgjengelig og tilfredsstillende helsetilbud
- som har opplevd / opplever vold eller andre overgrep i hjemmet

De reviderte virksomhetene er Utdanningsetaten, Linderud skole og Rommen skole, Bydel Bjerke og Bydel Stovner.

1.3 Avgrensninger

Undersøkelsen rettes mot oppfølgingen av barn i ungdomsskolealder på utvalgte skoler og bydeler.

Undersøkelsen retter seg mot de tjenestene som er først til å kunne fange opp bekymringsfullt fravær og barnas psykiske helse. Tjenestene som blir revidert, er derfor de utvalgte skolene, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom og disse tjenestenes samarbeid med andre relevante tjenester som barnevernet.

Undersøkelsen begrenser seg i hovedsak til skoleåret 2021-2022.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er i hovedsak hentet fra opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, vedtak i bystyret og ulike veiledninger fra Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Utledningen av revisjonskriteriene følger i sin helhet i vedlegg 1 til rapporten.

De utledede revisjonskriteriene gjengis under hvert enkelt kapittel.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Kommunerevisjonen har innhentet en rekke dokumenter fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Bydel Bjerke, Bydel Stovner, Utdanningsetaten, Linderud skole og Rommen skole.

Vi har gjennomført intervjuer av ledere og ansatte i skolehelsetjenesten og barnevernledere i Bydel Bjerke og Bydel Stovner. Videre har vi intervjuet rektorer, sosiallærere og kontaktlærere ved ungdomstrinnet på Linderud og Rommen skole. Kommunerevisjonen har også intervjuet tillitsvalgte ved skolehelsetjenesten i de to bydelene og skolene og elever i elevrådet ved skolene.

Vi har innhentet statistikk om resultatet av elevkartlegginger og grunnskolepoeng fra Utdanningsdirektoratet og gjennomgått enkelte elevmapper på de utvalgte skolene.

Undersøkelsene er i hovedsak gjennomført i perioden september til november 2022.

Metoden og undersøkelsesopplegget er nærmere beskrevet i vedlegg 2 til rapporten.

1.6 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 er et beskrivende kapittel om koronapandemiens konsekvenser for barn og unge i Oslo. Kapitlet har også noe informasjon om de reviderte bydelene og skolene.

I kapittel 3 ser vi på Utdanningsetatens veiledning og oppfølging av skolene. Kapittel 4 dreier seg om skolenes oppfølging av elevers fravær og/eller tapt læring. I kapittel 5 ser vi på skolens oppfølging av elevers psykiske helseutfordringer, mens vi i kapittel 6 ser på skolehelsetjenestens tilbud i bydelene. Kapittel 7 omfatter skolene og skolehelsetjenestens rutiner og praksis for å melde bekymring om vold og overgrep til barnevernet.

I kapittel 8 følger Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 9 oppsummerer vi og vurderer vesentlige momenter i uttalelsene fra byråden for oppvekst og kunnskap, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, Bydel Bjerke, Bydel Stovner og Utdanningsetaten. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3-7.

2. Koronapandemiens konsekvenser og tiltak for barn og unge i Oslo

Dette er et beskrivende kapittel som redegjør for enkelte konsekvenser av koronapandemien og tiltak for å redusere konsekvensene for barn og unge i Oslo. Kapitlet omfatter noe informasjon fra reviderte bydeler og skoler.

Mellom nedstengning av alle landets skoler 13. mars 2020 og full gjenåpning med fjerning av alle smittetiltak i skolene 12. februar 2022 opplevde ungdomsskolene i Oslo til sammen sju måneder med rødt nivå hvor de vekslet mellom fysisk oppmøte og hjemmeopplæring og ren hjemmeopplæring. Ifølge Utdanningsetatens rapport *Osloskolen i pandemi* (2022) hadde flere skoler i Oslo i tillegg perioder med strengere tiltaksnivå enn de kommunale og nasjonale tiltakene, inkludert nedstengning, på grunn av lokale smitteutbrudd eller bemanningsutfordringer på skolene.

Pandemien påvirket livet til de aller fleste Oslo-ungdom i negativ retning, og pandemiens negative sider var langt mer uttalt blant ungdom i Oslo enn blant ungdom andre steder i landet. Dette viser blant annet undersøkelser fra Velferdsforskningsinstituttet NOVA i 2021.

2.1 Fravær og tapt læring

Utdanningsetaten opplyste at den hadde vært opptatt av å bidra til kunnskap, og bidro inn i arbeidet til en regjeringsoppnevnt arbeidsgruppe ledet av Grethe Hovde Parr (Parr-utvalget). Parr-utvalget fikk i oppdrag å anbefale tiltak som kunne bøte på konsekvensene av pandemien for barn, unge og voksne i skolen og gi dem mulighet til å ta igjen tapt faglig og sosial læring. Arbeidet til Parr-utvalget resulterte i rapporten *Skolen etter koronapandemien – et løft for trivsel og læring*, som ble utgitt i juni 2021. I rapporten ble det vist til skoleeiers ansvar for å påse at det finnes gode rutiner for å identifisere elever med bekymringsfullt fravær. Det framkom i rapporten at digital undervisning hadde ført til at flere elever hadde utfordringer knyttet til fravær, og at skoleeieren måtte påse at skolene hadde gode strategier for å identifisere elever som hadde behov for ekstra oppfølging, og at dette kunne inkludere både flere og andre elever enn hva skolene hadde hatt oppmerksomhet rundt tidligere.

Våren 2022 engasjerte Utdanningsetaten konsultantselskapet Rambøll til å spørre elever, foreldre, lærere og skoleledere om hvordan de hadde opplevd at pandemien hadde påvirket elevenes faglige og sosiale utvikling. Rapporten ble presentert for osloskolens rektorer i juni 2022 og inngikk deretter som grunnlag i både skolenes og administrasjonens arbeid. Rambølls rapport – *Innsiktssamling til situasjonsrapporten «Osloskolen i pandemi»* – beskrev at skoleåret 2021–2022 bar preg av høyt fravær blant elever ikke bare i perioder med høyt smittetrykk og karantenekrav, men også etter gjenåpningen. Utover tapt læring grunnet høyt fravær hadde perioder med digital undervisning og hjemmeundervisning også negative konsekvenser for et flertall av elevenes læringsutbytte, ifølge rapporten. I undersøkelsen svarte 70 prosent av elevene at de hadde lært litt eller mye mindre med hjemmeopplæring. 81 prosent av lærerne svarte at elevene hadde hatt et litt eller mye dårligere læringsutbytte med hjemmeopplæring. Det framkom av rapporten at digital undervisning og hjemmeundervisning hadde satt høye krav til elevens egen motivasjon og ansvar for læring og oppfølging hjemmefra.

Utdanningsetatens rapport oppga likevel at for elevene i grunnskolen i Oslo hadde gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng aldri vært så høye som i 2019–2020 og 2020–2021. Men siden eksamen ble avlyst disse to årene, var grunnskolepoengene kun basert på standpunktkarakterer. Tidligere var grunnskolepoengene beregnet ut fra både standpunkt- og eksamenskarakterer. Elevenes eksamenskarakterer ligger i gjennomsnitt på et noe lavere nivå enn standpunktkarakterene. Fraværet av eksamenskarakterer ville derfor bidra til høyere grunnskolepoeng. Det var imidlertid også en liten økning i gjennomsnittlige standpunktkarakterer i de fleste fag på 10. trinn fra 2018–2019, skoleåret før koronatiltakene.

Utdanningsetatens rapport så også på resultatene i nasjonale prøver. Disse måler elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og engelsk på 5., 8. og 9. trinn. Det var ikke den samme økningen i resultatene på nasjonale prøver i 2020 og 2021 som for standpunktkarakterene. I lesing på 8. trinn gikk snittet ned skoleåret 2021–2022. Rapporten sa videre at det var lite som tydet på at pandemien hadde store konsekvenser for elevenes resultater på nasjonale prøver for Oslo som helhet. Utviklingen i de fem bydelene i Oslo med høyest smittetrykk var derimot noe mer negativ. Dette gjaldt bydelene Søndre Nordstrand, Stovner, Alna, Grorud og Bjerke, og utviklingen i disse bydelene så ut til å være mer negativ for ungdomstrinnet enn for barnetrinnet.

Ifølge Utdanningsetatens rapport var det en utfordrende fraværssituasjon også etter gjenåpningen i februar 2022. Smittetrykket var særlig høyt vinteren 2022, og det høye fraværet kunne også skyldes at noen elever vegret seg for å gå på skolen, ifølge etatens rapport. Skolene jobbet høsten 2022 med å resosialisere elevene til den ordinære elevrollen.

Bydel Stovner nedsatte sitt eget koronautvalg, som la fram en rapport i juni 2021 hvor det framkom at barn og unge i bydelen opplevde hjemmeskole og stengte fritidstilbud som særlig krevende. En stor andel av bydelens barn og unge vokser opp i familier med lavinntekt og ofte begrenset boareal. Det var vanskelig å følge skolearbeidet hjemmefra uten tilstrekkelig internettilkobling, et rolig sted for læring og foreldrestøtte. Barn og unge i bydelen savnet også sine væresteder og aktivitetstilbud. Utvalget var bekymret for langtidseffekten. Utvalgets rapport oppga videre at barneverntjenesten fortalte om tilbakemeldinger fra ungdommer som omhandlet psykiske plager, søvnforstyrrelser og vansker med å holde motivasjonen for skolearbeid oppe grunnet situasjonen med hjemmeskole, hyppige karantener, redusert fritidstilbud og økte utfordringer hjemme.

2.2 Psykiske helseutfordringer

Flere norske studier viste at barn og unge savnet venner og lengtet etter det sosiale livet på skolen og i fritidsaktiviteter. Studiene pekte på en tett sammenheng mellom manglende fysisk kontakt med venner under pandemien, ensomhet og psykisk uhelse.¹ Ettersom pandemien og nedstengingen vedvarte, var det i Oslo en økning i antall henvendelser til hjelpeapparatet for psykisk helse. Det regionale helseforetaket Helse Sør-Øst meldte om flere henvisninger og økt omfang av mer alvorlige tilstander blant

¹ Caspersen mfl. (2021): *Koronapandemien i grunnskolen – håndtering og konsekvenser*; Hafstad og Augusti (2020): *Barn, ungdom og koronakrisen. En landsomfattende undersøkelse av vold, overgrep og psykisk helse blant ungdom i Norge våren 2020: Delrapport 1 av 3*. Nøkleby mfl. (2021): *Konsekvenser av covid-19 på barn og unges liv og helse: en hurtigoversikt*;

barn og unge som ble henvist til psykisk helsevern, forverring av allerede eksisterende tilstander og at pasientene hadde blitt yngre. Antallet henvisninger innenfor psykisk helsevern for barn og unge i Helse Sør-Øst RHF var på sitt høyeste under pandemien i november 2021 med 1965 henvisninger, 41 prosent høyere enn på samme tid forrige «normalår» i 2019. Tall fra Helsedirektoratet viste at antall henvisninger gjennomgående lå på et høyere nivå fra oktober 2020 fram til vinteren 2021 enn i årene før. Det var snakk om alvorlige diagnoser. Størst økning var det blant pasienter med spiseforstyrrelser i alderen 10 til 15 år.

Ifølge Bydel Stovners årsberetning 2021 rapporterte skolehelsetjenesten om en økning i antall henvendelser etter at skolene åpnet igjen. Flere av henvendelsene omhandlet psykisk helse, stress, isolering, vold og bekymring rundt økonomiske forhold. Bydel Bjerke rapporterte i sin årsberetning 2021 om en generell økning i henvendelser til bydelens lavterskeltilbud for psykisk helsehjelp.

2.3 Vold og overgrep

Tall fra SSB viste en nedgang i bekymringsmeldinger til barnevernet i Oslo for barn i alderen 13–17 år i både 2020 og 2021 i forhold til 2019, siste «normalår» før pandemien. Rapporter har påpekt at perioder med hjemmeskole og stengte skoler kunne gjøre det mer utfordrende å avdekke forhold som kunne føre til bekymringsmeldinger til barnevernet.² En ekspertgruppe som så på konsekvensene av smitteverntiltak i barnehager og skoler viste til forskning som tilsa at forekomsten av vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn øker i krisesituasjoner som fører til mer stress i familier. Ekspertgruppen viste videre til at volds- og overgrepsutsatte barn og unge ofte velger venner eller lærere å betro seg til.

2.4 Nasjonale og kommunale tiltak

Da Parr-utvalget la fram sin utredning i juni 2021 hadde Regjeringen bevilget til sammen 590 mill. kroner nasjonalt for å bidra til å ta igjen tapt læring. Byrådet satte i revidert budsjett for 2021 av 119 mill. kroner i perioden 2022–2023 til ulike tiltak for å kompensere for konsekvensene av pandemien for barn og unges psykiske helse, læring, trivsel og motivasjon. I 2022 ble det avsatt 20 mill. kroner til tiltak i grunnskolen, 10 mill. kroner til tiltak i videregående skole, 25 mill. kroner til styrket grunnbemanning i utvalgte barnehager og 24 mill. kroner til et styrket helsetilbud til barn og unge.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap ba i september 2021 Utdanningsetaten legge konklusjonene fra Parr-rapporten til grunn for bruk av tilskuddsmidler. Parr-rapporten foreslo tiltak som ekstra timer for elever som hadde behov for det, forsterket tilbud til elever som ikke fikk læreplan, styrking av laget rundt eleven og tilrettelegging for mestring, motivasjon og fellesskap. Byrådsavdelingen ba videre bydelene om å særlig prioritere en styrking av tilgjengeligheten til helsestasjonene for ungdom og deres kompetanse og tilbud knyttet til psykisk helse.

² Bufdir (2020): *Utsatte barn og unges tjenestetilbud under covid-19-pandemien*.

Koordineringsgruppens statusrapporter 1–6;

Caspersen mfl. (2021): *Koronapandemien i grunnskolen – håndtering og konsekvenser*;

Utdanningsdirektoratet (2020): *Ekspertgruppens rapport - konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler*

2.5 Koronapandemien i Bydel Bjerke og Bydel Stovner

Gjennom pandemien har det vært stor forskjell i smitte- og tiltaksbyrde både i ulike steder i landet og mellom ulike grupper i samfunnet. Spesielt i områder med høyt smittetrykk og høy andel trangboddhet var tiltaksbyrden høy over lang tid. Bydel Bjerke og Bydel Stovner var blant områdene i Norge som var hardest rammet av både smitte og tiltak. Begge bydelene har en større andel trangbodde husholdninger og husholdninger med lavinntekt enn i Oslo som helhet.

2.6 Linderud skole og Rommen skole

Linderud skole har 429 elever på 1.–10. trinn, hvorav 151 på ungdomsskoletrinnene. Den er lokalisert i delbydel Linderud i Bydel Bjerke, hvor 19 prosent av husholdningene er trangbodde husholdninger og husholdninger med lavinntekt ifølge Statistikkbanken til Oslo kommune.

Rommen skole har 528 elever på 1.–10. trinn, hvorav 189 elever på ungdomsskoletrinnene. Den er lokalisert i delbydel Rommen i Bydel Stovner, hvor 25 prosent av husholdningene er trangbodde og 24 prosent er husholdninger med lavinntekt.

3. Utdanningsetatens veiledning og oppfølging

I dette kapitlet redegjør og vurderer vi hvordan Utdanningsetaten under og rett i etterkant av koronapandemien veiledet og fulgte opp ungdomsskolenes arbeid med å fange opp elever med bekymringsfullt fravær eller som av andre grunner ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

3.1 Revisjonskriterier

- Utdanningsetaten skal ha tilfredsstillende internkontroll for å sikre at skolene fanger opp elever som har bekymringsfullt fravær, eller som av andre grunner ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Med tanke på tilfredsstillende internkontroll har vi i denne sammenheng vektlagt om Utdanningsetatens administrasjon har gitt skolene veiledning om temaet, og om Utdanningsetaten har etterspurt informasjon fra skolene om oppfølgingen av elevene.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Veiledning om bekymringsfullt fravær og oppfølging av læringsutbytte

Utdanningsetaten hadde fra mars 2020 fram til mai 2022 en koordinerende gruppe som blant annet skulle påse at skolene fikk oppdatert og løpende informasjon, råd og støtte til planlegging av digital opplæring og oppfølging av elever. På «Tavla» på Utdanningsetatens intranettside for osloskolen ble følgende publisert og tilgjengeliggjort i skoleåret 2021–2022:

- undervisningsopplegg grunnskolene kunne benytte i perioder med mye hjemmeopplæring
- veiledning om regelverk for hjemmeopplæring og innhold i denne
- veiledning om oppfølging av elever med fravær, herunder hvordan skolene skulle føre fravær og følge opp elever som var hjemme på grunn av karantene, sykdom eller andre årsaker
- veiledning om hvilke elever som hadde rett til dagtilbud fysisk på skolen når skolen var stengt eller hadde redusert åpningstid
- veiledning om hvordan skolene skulle følge opp sårbare barn og unge

Det ble opprettet en egen e-postadresse som den enkelte skole kunne sende spørsmål til om generelle regler og om veiledning i enkeltsaker. Grunnskoledirektørene hadde også egne digitale møter med skolene, blant annet kun med ungdomsskolene, hvor utfordringer knyttet til læringsutbytte ble diskutert.

Etaten opprettet også en referansegruppe for korona som virket fra november 2020 til februar 2022. Utdanningsdirektøren ledet gruppen, som besto av både ledere i Utdanningsadministrasjonen og utvalgte rektorer i grunnskolen, videregående skole og Voksenopplæringen. Et av målene til gruppa var å sikre et godt opplæringstilbud og progresjon i elevenes læring uavhengig av nivå på smittetiltak.

Utdanningsetaten oppga at årsakene til skolefravær var sammensatte, og at i vurderingen av om et fravær var bekymringsfullt, måtte det legges vekt på den konkrete kjennskapen til den enkelte elev. I 2009 utviklet Utdanningsetaten veilederen «Skolevegning – en praktisk og faglig veileder». Skolens praksis og forskning på feltet har

siden den gang endret seg, og etaten så behov for å utvikle og fornye kommunens veileder. Utdanningsetaten utarbeidet en veileder om bekymringsfullt fravær som ble ferdig i oktober 2022. Den nye veilederen om bekymringsfullt fravær presiserte og tydeliggjorde hvilket fraværsomfang som var problematisk. Veilederen la vekt på enkle modeller og verktøy skolen kunne ta i bruk for å identifisere og håndtere skolefravær. I figur 1 nedenfor vises osloskolens definisjon på bekymringsfullt fravær:

Figur 1 Osloskolens definisjoner av bekymringsfullt fravær fra oktober 2022

Dagsfravær blir sett på som et problem når elever	Timefravær blir sett på som et problem når elever
1. har mer enn tre dager fravær i løpet av to uker (over 25 %)	1. har to eller flere timer fravær på samme dag
2. har store problemer med å delta i timene i minst to uker, og gir betydelige problemer for ungdommens eller familiens daglige rutiner	2. har to timer fravær i samme fag i løpet av to uker
3. har vært borte mer enn tre enkeltdager i løpet av en måned	3. har fem timer fravær i løpet av fjorten dager
4. har 10 % fravær eller mer i løpet av femten uker	4. har ti eller flere timer fravær i løpet av femten uker
5. har opplevd alvorlige enkeltepisoder (for eksempel vold, trusler, mobbing eller krenking) som kobles til påfølgende fravær	

Note: Hentet fra Utdanningsetatens veileder om bekymringsfullt fravær *En praktisk nærværsveileder* fra oktober 2022.

Utdanningsetaten innførte et nytt skoleadministrativt system skoleåret 2020–2021. I det nye systemet var funksjonaliteten for lærernes registrering av fravær ikke effektivt nok, men funksjonaliteten har gradvis blitt bedre, ifølge etaten. Etaten oppga at det nye skoleadministrative systemet ga for dårlig oversikt over fraværet sentralt på grunn av for lite brukervennlige registreringsløsninger. Samtidig oppga etaten at systemet i seg selv ikke hindret den enkelte skole i å ha oversikt over hvilke elever som var fraværende, og hvilke elever som hadde behov for oppfølging. Mangelfull registreringen i det skoleadministrative systemet kan ha hatt betydning for oversikten over det samlede fraværet i grunnskolen i Oslo, oppga Utdanningsetaten. Det var spesielt viktig å følge med når elevene kom tilbake til vanlig skoledrift etter koronapandemien. Under koronapandemien kom Utdanningsdirektoratet med regler om hvilke koder som skulle brukes, som gjorde at koronarelatert fravær ikke kom på vitnemålet. Utfordringen for noen skoler var å påse at fraværet var ført med riktig fraværskode. Utdanningsetaten undersøkte om alle ungdomsskolene førte med riktig fraværskode, noe ikke alle gjorde. Alle ungdomsskoler korrigerer fraværskodingen i etterkant.

I kapittel 4 framkommer det at skolene vi har undersøkt, opplevde at fraværssystemet ikke var et godt nok ledelsesverktøy, og at flere fortsatt opplevde registreringen i systemet som vanskelig, men at det hadde vært en forbedring.

a) Sommerskole og høstferieskole

Sommerskole var et tilbud som ble gjennomført både sommeren 2021 og 2022. I 2020 ble den ordinære sommerskolen avlyst grunnet pandemien. I 2021 ble sommerskolen gjennomført, men med færre elever enn vanlig i hver kursgruppe av smittevern hensyn. I 2022 ble det arrangert sommerskole på 53 steder rundt omkring i byen. Sommerskolen i 2022 hadde 17 250 elevplasser fordelt på 648 kursgrupper. Kurstilbudet besto av 63 ulike kurs innenfor fagområder som språk, matte, naturfag, ikt og yrkesfag, gjerne i kombinasjon med film/foto, dans, programmering, journalistikk eller friluftsliv, ifølge Utdanningsetaten. Kurs med svømming var også en populær del av sommerskolens tilbud. Sommeren 2022 benyttet skolen 18 ulike bad og tilbød 4850 elevplasser hvor svømming var en del av kurset, ifølge Utdanningsetaten.

Etaten overførte også midler til osloskolene for å opprette høsttilbud lokalt på skolene 2021. Midlene ble benyttet til å styrke arbeidet med utvidede læringsaktiviteter som skole i høstferien, repetisjonskurs, leksehjelp og lignende. Ifølge en spørreundersøkelse som Utdanningsetaten gjennomførte, vist til i kapittel 3.2.2, var det stor variasjon i hvor mange elever som deltok på de ulike tilbudene. Én ungdomsskole hadde deltakelse på over 65 prosent på alle tre trinnene og var oppe i 80 prosent deltakelse på åttende trinn. Videre hadde 7 av 44 skoler deltakelse på over 50 prosent på ett eller flere trinn, mens 8 av skolene hadde deltakelse på under 12 prosent på alle trinnene de hadde tilbud. På flere skoler varierte deltakelsen på høstferietilbudet fra noen få prosent til 35 prosent. De aller fleste skolene ga tilbakemelding på at tilbud til sårbare barn var en viktig faktor, og at de hadde brukt høstferietilbudet som et tiltak med tanke på de svakeste.

3.2.2 Oppfølging av skolenes bruk av kompenserende tiltak

Utdanningsetaten gjennomførte i desember 2021 en spørreundersøkelse hvor alle grunnskolene svarte på hvordan tildelte midler til kompenserende tiltak etter koronapandemien ble brukt. Utdanningsetaten sammenfattet svarene fra skolene i eget notat.

Notatet viste at de aller fleste skolene hadde benyttet midlene til tilpasset undervisning. De aller fleste skolene ga tilbakemelding på at tilbud til sårbare barn ble vektlagt, og at de hadde brukt høstferietilbudet som et tiltak med tanke på de svakeste. Miljøarbeiderne hadde vært aktive for å få sårbare elever til å delta på ferietilbudet, ifølge notatet. Kompenserende midler ble også brukt på økt voksentetthet, kurs og utstyr. Ifølge notatet hadde foresatte og elever i liten grad vært involvert i hva midlene skulle brukes til på den enkelte skole.

Omtrent halvparten av ungdomsskolene som svarte, hadde hatt tilbud til sine elever i høstferien.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at Utdanningsetaten hadde iverksatt flere egnede tiltak for å sikre at skolene fanget opp elever som hadde bekymringsfullt fravær, eller som av andre grunner ikke fikk et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det var imidlertid svakheter på viktige områder. Utdanningsetatens veiledning om oppfølging av bekymringsfullt fravær kom ikke før i oktober 2022, og fraværssystemet var ikke tilstrekkelig egnet verktøy for å fange opp bekymringsfullt fravær i osloskolen.

4. Skolenes oppfølging av elevers fravær og/eller tapt læring

I dette kapitlet redegjør og vurderer vi skolenes oppfølging av elevers fravær og/eller tapt læring, herunder rutiner, tiltak og vurderinger av tapt læring etter pandemien.

4.1 Revisjonskriterier

- Skolen skal ha rutiner for å identifisere elever med bekymringsfullt fravær.
- Skolen skal iverksette tiltak for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær.
- Skolen skal sikre at barn som ikke har hatt god nok nytte av skolearbeid hjemme, blir tilstrekkelig fulgt opp. Skolen skal gjøre en individuell vurdering av hvor mye opplæring elevene har gått glipp av, og vurdere og iverksette tiltak ved behov.

4.2 Rutiner for å identifisere elever med bekymringsfullt fravær

4.2.1 Dokumenterte rutiner og praksis for å føre fravær

Linderud skole og Rommen skole hadde dokumenterte rutiner for å føre fravær på dager og timer for elevene. Ved skolene var det rutine og praksis at kontaktlærere og lærere registrerte fravær fortløpende i fraværssystemet, og at timelærere informerte kontaktlærerne.

4.2.2 Styringsverktøy fravær

Flere ved skolene fortalte at de ikke opplevde det digitale fraværssystemet som et godt styringsverktøy. Systemet ble opplevd som lite brukervennlig og ga ikke gode nok rapporter for fravær for ledelsen. Funksjonaliteten var blitt bedre over tid, men det var fortsatt flere som syntes det var kronglete å få ført fravær, særlig ved endringer når læreren hadde mottatt melding om dokumentert fravær. En av rektorene oppga at ledelsen ikke syntes systemet var et godt styringsverktøy blant annet fordi det hadde manglende rapportmuligheter som kunne være til hjelp i arbeidet med å fange opp bekymringsfullt fravær. Rektor fikk også tilbakemeldinger fra lærerne om at de ikke var fornøyd med fraværssystemet. Skolene hadde ikke felles rutiner for dokumentasjon av elevoppfølging, og flere oppga i intervjuer at dette varierte mellom lærerne, og at informasjon om elever ble dokumentert ulike steder.

Kommunerevisjonen gjennomførte observasjoner av systemet og fikk selv se de begrensningene som var med tanke på gode muligheter til å ta ut rapporter fra systemet, for eksempel aggregerte fraværssrapporter knyttet til klassetrinn fra forrige skoleår.

4.2.3 Miljøteam

Linderud skole hadde et miljøteam som møtte elevene og ønsket dem velkommen om morgenen, samtidig som de noterte elever som kom for sent. Ved Rommen skole hadde de tidligere hatt en miljøarbeider som gjorde det samme, men på undersøkelsestidspunktet hadde ikke skolen lenger denne ressursen. Kontaktlærerne fortalte at lærerne gjerne skulle hatt denne ressursen som ga skolen muligheten til å ringe foreldre med en gang om morgenen. Kontaktlærerne fikk ikke ringt før de hadde ledig tid, ofte senere på dagen.

4.2.4 Manglende deltakelse på hjemmeskole

Lærere og sosiallærere ved skolene fortalte at de fanget opp fravær ved manglende deltakelse i undervisning og fag når elever i perioder hadde hjemmeskole.

Sosiallærer ved Rommen skole oppga at manglende deltakelse på hjemmeskole hadde blitt fanget opp i dialog med lærere som rapporterte til miljøteamet. Lærerne hadde da jobbet med elever som var i sårbare situasjoner, om strukturering av hjemmeskole, gjort avtaler om å komme på skolen og oppfølging. Det var et problem til og med for sterke elever å strukturere seg selv, ifølge sosiallæreren. Sosiallæreren ved Linderud skole fortalte at i perioder med hjemmeskole og digital undervisning ringte sosiallæreren opp de som ikke møtte på Teams, og hvis ingen svarte, kontaktet skolen foresatte.

Elevene vi snakket med, fortalte at det ble ført fravær ved hjemmeskole. Elevene fortalte også at det kunne være vanskeligere å utføre de ulike oppgavene når eleven var hjemme og undervisningen var digital.

4.2.5 Definisjon av bekymringsfullt fravær

Linderud skole hadde ikke definert hva som var bekymringsfullt fravær. Rektor fortalte at for å vurdere hva som var bekymringsfullt fravær, var ikke bare størrelsen på fraværet relevant, men også typen fravær. Bekymringsfullt fravær kunne være alt fra gjennomgående å komme for sent på skolen, til fravær i enkelttimer og dager. Ifølge kontaktlærerne ble et fravær sett på som bekymringsfullt hvis det var mye udokumentert fravær. Det var i skolens rutiner beskrevet at bekymringsfullt fravær «følges opp i elevoppfølgingsmøter mellom inspektør, kontaktlærer og sosiallærer og at det fastsettes tiltak og ansvar for oppfølging».

Rommen skole hadde ikke definert hva som var bekymringsfullt fravær, eller nedskrevet skriftlige rutiner for å identifisere elever med bekymringsfullt fravær i skoleåret 2021–2022. I praksis oppga kontaktlærerne at lærerne kartla hva fraværet gjaldt, og eventuelle tiltak ble iverksatt ut fra behov. De vanskeligste tilfellene var når foresatte godkjente et for stort fravær. Kontaktlærerne opplevde at de måtte gjøre mye selv og ta egne vurderinger. Fra skolestart 2022–2023 ble det beskrevet en rutine som definerte bekymringsfullt fravær. Rommen skole hadde da valgt å benytte normalt sykefravær som grense for bekymringsfullt fravær. Det vil si fravær som oversteg 7,8 prosent. I tillegg la skolen til grunn at alt ugyldig fravær og tre ganger «forsentkomming» var bekymringsfullt.

4.2.6 Faste møter om elever med bekymringsfullt fravær

Skolene hadde elevoppfølgingsmøter hver uke hvor bekymringsfullt fravær hos elever var jevnlig tema.³ Lærerne ved skolene fortalte at de løpende tok kontakt med sosiallærer om elever de var bekymret for. En av sosiallærerne fortalte at om en lærer tok opp at en elev hadde mye fravær, startet de med å se på om det forelå dokumentasjon for fraværet, og gikk i dialog med foresatte. Hvis det ikke forelå dokumentasjon og fraværet var bekymringsfullt, kalte de oftest inn til møte med foresatte. Da ville dette bli tema i et elevoppfølgingsmøte som kunne komme med ytterligere innspill til oppfølgingen.

³ Linderud skole kalte disse møtene sos.ped.møter, men møtene omtales i rapporten som elevoppfølgingsmøter.

Ved Linderud skole var deltakerne i elevoppfølgingsmøter som regel sosiallærer, leder for miljøarbeiderteamet, minoritetsrådgiver og skoleledelsen. Helsesykepleier og familieveileder kunne være til stede ved behov.⁴ Ved Rommen skole var deltakere i møte assisterende rektor, sosiallærer, helsesykepleier, miljøarbeider, minoritetsrådgiver og rådgiver. Rektor deltok også i deler av møtene. Rektor fortalte at ressursen familieveileder hadde, delvis var blitt borte fra skolen da den inngikk i Oslohjelpa. Oslohjelpa er et forebyggende lavterskeltilbud i bydelene som gir råd og veiledning til barn og familier. Ifølge rektor var det sårbart når ressurspersoner satt i Oslohjelpa og ikke på skolen. Det gjorde det for eksempel vanskelig å ha oversikt over når de var på skolen.

4.3 Tiltak for å følge opp elever med høyt fravær

4.3.1 Elevoppfølgingsmøter

Elevoppfølgingsmøtene, som vist til i kapittel 4.2.6, ble på skolene benyttet til å drøfte og komme fram til tiltak for elever med bekymringsfullt fravær.

Ved skolene ble tiltak for å sikre oppmøte satt inn, som at noen kom og møtte elevene. Tiltakene som ble satt inn, skulle være tilpasset den enkelte eleven. I disse møtene avtalte møtedeltakerne hvem som fulgte opp videre, herunder kontakt med foresatte. Det kunne for eksempel være at foresatte ikke visste at eleven hadde fravær når fraværet var udokumentert. I slike tilfeller drøftet de tiltak i møtet, blant annet hvem som skulle ringe hjem til foresatt, ifølge rektor ved Linderud skole.

4.3.2 Oppfølging av sosiallærer og miljøarbeidere

Sosiallærerne hadde en viktig rolle med tanke på å iverksette og følge opp tiltak knyttet til elever med bekymringsfullt fravær. Minoritetsrådgivere ble også involvert ved behov på skolene.

Sosiallærer ved Linderud skole fortalte at hvilke tiltak som ble satt inn, kom an på årsakene til fraværet. Årsakene kunne være flere, som manglende motivasjon eller forhold i hjemmet. Ett tiltak var å sette inn en miljøarbeider som hadde gode forutsetninger for å hjelpe enkeltelever. Eksempler på tiltak fra miljøarbeidere var oppfølgingssamtaler og hjemmebesøk.

Sosiallæreren ved Rommen skole fortalte at andre tiltak for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær var tilpasset undervisning og tilpassede prøvesituasjoner. Spesielt i 10. klasse opplevde mange elever skolepress, og skolen knyttet noe fravær til prestasjonspress, ifølge sosiallæreren. Tilpasset undervisning kunne hjelpe en elev til å mestre skolesituasjonen. De som ikke ytet sitt beste i en prøvesituasjon, ville kunne få en skriftlig prøve muntlig, eller motsatt. Andre tiltak var å få sitte alene eller få utvidet tid. Kompetansemålene og føringene for hvordan skolen skulle gjennomføre elevvurderingene, var ifølge sosiallæreren åpne for tilpasning. Manglende mestring kunne utvikle seg til en årsak for skolevegring, ifølge sosiallæreren. Skolen måtte derfor møte eleven slik at eleven opplevde mestring. Fravær handlet sjelden om at elever ikke

⁴ Familieveilederen hadde kontor på Linderud skole og var tilgjengelig for foresatte på Linderud skole, Tonsenhagen skole og Vollebekk skole. Hen var ansatt i bydelen.

ville gå på skole – de kjedet seg hjemme – men at de ikke mestret skolesituasjonen, ifølge sosiallæreren.

4.3.3 Dokumenterte tiltak

Kommunerevisjonen gjennomgikk mapper til elever som skolene hadde identifisert som elever med bekymringsfullt fravær.

I flesteparten av sakene handlet det om både fravær i kalenderdager og i enkelttimer. I de fleste sakene var det sendt en rekke varsler om manglende vurderingsgrunnlag i enkeltfag. Det var også flere varsler om nedsatt karakter i orden og atferd. Tiltakene som ble satt inn, var i liten grad dokumentert utover referat fra møter med eleven og foresatte. Det var i flere saker ikke dokumentert hvordan tiltakene var iverksatt. Typiske tiltak som ble satt inn, var å få på plass tydeligere dokumentasjon rundt fraværets art, samtaler med elever, tettere kontakt med foreldre og tilpasset undervisning. I noen av sakene var det dokumentert samarbeid med spesialisthelsetjenesten, psykolog og barnevernet.

Flere vi intervjuet, oppga at skolene hadde et forbedringspotensial på å dokumentere elevoppfølgingen, herunder oppfølgingen av fravær.

4.4 Nytte av hjemmeskole og individuell vurdering av tapt læring

4.4.1 Hjemmeskole og tapt læring

Linderud skole hadde nok plass til å organisere kohorter med halvdags oppmøte selv på rødt nivå. Det førte til mindre hjemmeskole, og skoleledelsen mente dette var avgjørende for at det ikke ble mer fravær. Kontaktlærerne ved Linderud skole oppga at veldig mange elever mistet motivasjonen under perioder med hjemmeskole fordi det ble mange innleveringer og prøver. Kontaktlærerne mente at de kunne se en endring hos elevene knyttet til hjemmeskole og tapt læring. Elevene var mindre vant til en ordinær skolehverdag, og det var påfallende mye atferds- og ordenanmerkninger. Kontaktlærerne trodde pandemien hadde ført til tapt læring generelt, men anså det som vanskelig å vurdere dette for den enkelte elev.

Kontaktlærerne ved Linderud skole fortalte at det var høyt fravær blant elevene i fjor (skoleåret 2021–2022), og at det var nødvendig med tett oppfølging fra ressurslærere eller miljøarbeidere. Miljøarbeiderne var god hjelp for læring, ved å holde elever som hadde behov for det, i ro, eller hjelpe dem som ikke klarte å fokusere. Kontaktlærerne fortalte at de da kunne fokusere på undervisningen. Kontaktlærerne opplevde at det ikke var nok miljøarbeidere gitt behovet.

Rektor ved Linderud skole mente at koronapandemien i seg selv ikke nødvendigvis hadde ført til tapt læring. Grunnskolepoengene hadde økt, men flatet litt ut. Rektor oppga at læring var en dynamisk prosess, elever lærer i forskjellig tempo og det var mangfold i et klassetrinn både når det gjaldt kognitive evner og motivasjon/lærelyst. Læreren måtte arbeide for å skape motivasjon hos eleven. For enkelte var «læringsvinduet» mer åpent under pandemien, for eksempel de som strevde med atferd og roller i skolen, og som fikk ro til å konsentrere seg i hjemmeskolen. Andre kan ha savnet felleskapet og blitt mindre motivert av å sitte i hjemmeskole. En slik variasjon når det gjelder motivasjon, ville det også være i en normal undervisningssituasjon, mente rektor. Skolen fant ut før

sommerferien i 2022 at de skulle ha et leseprosjekt på 8. og 9. trinn fram mot nasjonale prøver for å jobbe ekstra med grunnleggende ferdigheter.

Kontaktlærerne ved Rommen skole erfarte at det var mange som hadde vedtak om spesialundervisning som de «mistet litt» under perioder med hjemmeskole, og kontaktlærerne opplevde at skolen hadde for lite ressurser til å ta igjen disse elevenes tapte læring. Kontaktlærerne oppga at det var tilfeller av skolevegring, og det var vanskelig å vite hvilke videregående skoler de skulle søke seg til. Lærerne mente at det ikke var tydelig hva de skulle gjøre i disse tilfellene, og at det opplevdes som opp til den enkelte lærer.

Kontaktlærerne ved Rommen skole oppga at det på ett trinn ikke var så store forbedringer fra skoleåret 2021–2022. Om det skyldes hjemmeundervisning eller pandemi, var vanskelig å si, ifølge dem. Det var mange som mestret hjemmeskole, og noen som ikke gjorde det. Blant de svakere elevene var det mange som ikke møtte opp på digital undervisning. De kunne møte på skolen, men de kunne ikke bli tvunget til å møte på skolen, og det var lite faglig utvikling. Kontaktlærerne oppga at det var et problem å fylle «læringshullene», og at de gjerne skulle ha hatt ekstra lærerkrefter og verktøy. Kontaktlærerne erfarte at de klarte å fange opp elever som ikke hadde tilfredsstillende utbytte av opplæringen, men fortalte at de måtte være veldig aktive selv for å finne løsninger, da det var manglende økonomi og ressurser, voksne personer og læremidler. Det var mye fravær blant lærerne i løpet av skoleåret 2021–2022, og i én klasse hadde de utover kontaktlærer bare vikarer i et halvt år. Skolen kunne vært bedre på å sette inn dyktige vikarer over tid, ifølge kontaktlærerne.

Rektor ved Rommen skole fortalte at skolen hadde gjennomført kartlegginger som vanlig, uavhengig av koronapandemien. De snakket ikke om tapt læring, de snakket om progresjon. Ved negativ progresjon hadde de elevmøter hvor eleven ble drøftet faglig, og om det var fravær, jobbet man med det. Rektor jobbet ikke på Rommen skole under koronapandemien, men mellomledere hadde fortalt rektor at i deres nedfallsfelt var det å være hjemme vanskelig. Når skolen var åpen, ville elevene være på skole, og de så ikke noe økt problem knyttet til skolevegring. Det hadde vært et høyt smittetrykk, men skolen hadde vært mye åpen. Elever skolen var særlig bekymret for, fikk tilbud om å komme på skolen.

Lærerne var opptatt av å følge elever med manglende progresjon tett opp, og de hadde høye forventninger til barna på ungdomsskolen, ifølge rektor ved Rommen skole. De jobbet tett med rådgiver, minoritetsrådgiver og sosiallærer, men den skriftlige dokumentasjonen var noe mangelfull. Det fantes ingen standard for hvordan de skulle dokumentere skriftlig. For elevenes rettigheter burde skolen i større grad dokumentere oppfølgingen, og her hadde skolen noe å gå på. Rektor hadde et ønske og en forventning om at når det var møter om elevoppfølging, så skulle det dokumenteres i elevmapper hva som var gjort, og hvilke tiltak som ble gjennomført.

4.4.2 Individuell vurdering

Ingen av skolene hadde gjennomført særskilte individuelle vurderinger av hvor mye opplæring elevene hadde gått glipp av på grunn av koronapandemien. Vurderingene av elevene fulgte samme praksis som vanlig med kartlegging og underveisevalueringer. Det ble gjort vurderinger av elevene i form av prøver i alle fag da alle elevene fikk karakter i hvert individuelt fag én gang i halvåret. Kartlegging individuelt skjedde gjennom

nasjonale prøver og kartleggingsprøver utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, og skolene ønsket ikke å ha for mange prøver underveis.

Sosiallæreren ved Rommen skole fortalte at resultatet av nasjonale prøver ble tatt med i utviklingsavtalen med foresatte og elevene. Rommen skole benyttet i tillegg kartleggeren.no, som er et kartleggingsverktøy på individuelt nivå. Kartleggeren er et nettbasert kartleggings- og rådgivningsverktøy for rask og enkel testing av elevenes grunnleggende ferdigheter i norsk, engelsk og matematikk og kan brukes fra 5. klasse og oppover.

Linderud skole vektla at den fikk oversikt over elevers læring underveis i undervisningen med enkle tiltak som «stoppkontroll». Dette var for eksempel at læreren tok et stoppunkt opp underveis og lot elevene reflektere over egen læring. Et verktøy som var i bruk, var exit-lapper hvor elevene skrev ned det viktigste de hadde lært, på slutten av en økt og hva de ønsket eller trengte å lære mer om. Skolene gjennomførte også fagsamtaler med eleven.

Det viktigste tiltaket knyttet til tapt læring for elevene var tilpasset opplæring. Det kom fram av både beskrevne rutiner og praksis fortalt gjennom intervjuer.

Kommunerevisjonen så også eksempler på dette i de elevmappene vi gjennomgikk. Å tilpasse opplæringen betyr å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette var ifølge skolene hovedtiltaket også i forbindelse med koronapandemien og dens ettervirkninger. Koronamidler ble for eksempel benyttet til å styrke den tilpassede undervisningen slik det er beskrevet i kapittel 3.

I den grad skolene hadde økonomi til det, ble det også benyttet styrking av lærerressurser i klasserommet. Lærere som ga ekstra undervisning til elever med individuell opplæringsplan, kunne også bli satt til å følge opp elever som hadde tapt læring på grunn av fravær.

Praksisen som ble beskrevet, var at læreplanene var utformet slik at de ga handlingsrom for tilpasninger. Elevene skulle kunne nå kompetansemålene, men de gjorde det med ulik kvalitet og på ulikt nivå. Lærerne tok utgangspunkt i elevenes forkunnskaper og hvordan den enkelte elev lærte best når de planla opplæringen ut fra læreplanen.

For elever som ikke hadde tilstrekkelig utbytte av opplæringen, meldte kontaktlærer ifra til skolens ressursteam som var en ressurs som ble benyttet før man eventuelt søkte om vurdering av spesialundervisning. PPT-rådgiver deltok i ressursteam. Det var sjeldent at fravær var en årsak til å skulle vurdere spesialundervisning, og vi så ingen eksempler på dette i elevmappene.

a) Kartlegging i nasjonale prøver

Skolene gjennomførte nasjonale prøver innen engelsk, lesing og regning. Formålet med nasjonale prøver er å gi skolene kunnskap om elevene sine grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og engelsk. I tabell 1 nedenfor gjengis resultater innen lesing og regning.

Tabell 1 Nasjonale prøver i lesing 9. trinn, gjennomsnittlig skalapoeng

	2018-2019	2021-2022
Linderud skole	51	47
Rommen skole	48	47

Note: Kilden er registerdata på individnivå, er hentet fra fylkeskommunenes inntakssystem VIGO og er publisert av Utdanningsdirektoratet. Tabellen viser gjennomsnittet av elevenes skalapoeng. Skalapoeng beskriver elevenes ferdigheter og resultater på de nasjonale prøvene. Gjennomsnittet er 50 skalapoeng, og standardavviket er 10. Skolene lå slik sett noe under gjennomsnittet i skoleåret 2021-2022.

Tabell 1 viser at gjennomsnittlig skalapoeng ved Linderud skole i nasjonale prøver for lesing i 9. trinn for skoleåret 2018/2019 var på 51, mens tilsvarende for skoleåret 2021-2022 var 47. Ved Rommen skole var skalapoeng for lesing i 9. trinn for skoleåret 2018-2019 på 48, mens tilsvarende for skoleåret 2021-2022 var 47.

Tabell 2 nedenfor viser resultater fra nasjonale prøver i regning 9. trinn.

Tabell 2 Nasjonale prøver i regning 9. trinn, gjennomsnittlig skalapoeng

	2018-2019	2021-2022
Linderud skole	52	51
Rommen skole	48	51

Note: Kilden er registerdata på individnivå, er hentet fra fylkeskommunenes inntakssystem VIGO og er publisert av Utdanningsdirektoratet. Tabellen viser gjennomsnittet av elevenes skalapoeng. Gjennomsnittet er 50 skalapoeng, og standardavviket er 10.

Tabell 2 viser at gjennomsnittlig skalapoeng ved Linderud skole for nasjonale prøver regning i 9. trinn for skoleåret 2018-2019 var på 52, mens tilsvarende for skoleåret 2021-2022 var 51. Ved Rommen skole var skalapoeng for regning i 9. trinn for skoleåret 2018-2019 på 48, mens tilsvarende for skoleåret 2021-2022 var 51.

Tabell 3 nedenfor viser grunnskolepoeng for 10. trinn.

Tabell 3 Grunnskolepoeng for 10. trinn

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Linderud skole	41,3	42,1	43,8	40,7
Rommen skole	40,0	40,8	42,9	41,3
Oslo, totalt	43,3	44,9	44,9	45,0

Note: Skoleårene 2019-2020, 2020-2021 og 2021-2022 ble alle eksamener for elever i grunnskolen avlyst. Grunnskolepoengene for disse skoleårene er derfor kun basert på standpunktkarakterer. Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet. Kilden er registerdata på individnivå, er hentet fra fylkeskommunenes inntakssystem VIGO og er publisert av Utdanningsdirektoratet.

Tabell 3 viser at grunnskolepoengene i alle skoleårene har ligget noe over 40 på Linderud skole og Rommen skole, og at det har vært mindre variasjoner fra år til år.

Avgangselevne på 10. trinn i 2021-2022 er det første kullet som har hatt alle fagene etter de nye læreplanene i fagfornyelsen. Ved sammenligning av samme fag før og etter innføringen av fagfornyelsen er det viktig å være oppmerksom på at fagenes innhold kan være endret, og at det kan ha påvirket grunnskolepoengene.

Normalt skal avgangselever i grunnskolen opp til én skriftlig og én muntlig eksamen. På grunn av koronapandemien ble alle eksamener for elever i grunnskolen avlyst våren 2020, våren 2021 og våren 2022. Dermed inneholder årets karakterstatistikk kun standpunktkarakterer, og grunnskolepoengene er beregnet basert på disse. På grunn av dette er ikke tallene for skoleårene 2019–2020, 2020–2021 og 2021–2022 direkte sammenlignbare med tall fra tidligere år.

4.4.3 Nærværsaktiviteter på skolen

Skolene hadde nærværsaktiviteter i etterkant av pandemien for å skape trivsel og glede i skolehverdagen. Representanter fra elevrådene ved skolene fortalte om tiltak som bygging av basketballbane på Linderud skole og en rekke idrettsturneringer ved Rommen skole. Ved perioder med hjemmeundervisning var også skolene åpne for dem som skolen mente hadde et behov for tilbud på skolen.

4.5 Kommunerevisjonens vurderinger

Skolene hadde rutiner for å føre fravær for elevene. Det var en svakhet at skolene ikke hadde egen rutine for eller nedfelt definisjon av hva som var bekymringsfullt fravær i skoleåret 2021–2022. Etter vår vurdering ga dette risiko for variasjon i vurderinger av hva som ble betraktet som et bekymringsfullt fravær, og dermed hvem som ble identifisert som elever med bekymringsfullt fravær.

Skolene hadde iverksatt tiltak som var egnet til å følge opp elever med bekymringsfullt fravær. Skolene kunne gjøre rede for tett oppfølging av enkeltelever, men oppfølgingen av elevene var kun i noen grad dokumentert. Uten tilstrekkelig dokumentasjon kan det være vanskelig å vite hvilke tiltak som var satt inn, og hvorvidt tiltakene var tilstrekkelig virkningsfulle.

Skolene hadde iverksatt tiltak som kunne være egnet til å sikre progresjon for elever som ikke hadde hatt god nok nytte av skolearbeid hjemme. Tilpasset undervisning ble oppgitt som det viktigste tiltaket, men også tilbud om tilstedeværelse på skolen ved nedstengning ble vektlagt. Det var forskjell mellom skolene i hvilken grad lærerne hadde tilgang til andre ressurser i klassen som miljøarbeidere. Ved Linderud skole ble dette vektlagt som et viktig tiltak, men flere ved Rommen skole viste til at lærerne på egen hånd måtte være veldig aktive for å finne løsninger. Om iverksatte tiltak i stor grad blir opp til den enkelte lærer å avgjøre og gjennomføre, kan det medføre risiko for at oppfølgingen av elevene vil variere og være avhengig av den enkelte lærerens kapasitet.

Kommunerevisjonen vurderer at skolene gjennom praksis for kartlegging og underveisevalueringer hadde gjort vurderinger av elevens læringsutbytte. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at skolene ikke hadde gjort egne kartlegginger av hvor mye opplæring elevene har gått glipp av på grunn av hjemmeundervisning.

5. Skolens kunnskap om psykiske helseutfordringer

I dette kapitlet redegjør vi for lærernes kompetanse og kunnskap om hvor de kan henvende seg for å melde fra eller få hjelp til å følge opp elever med psykiske helseutfordringer. Temaet er blitt aktualisert grunnet koronapandemien og dens mulige konsekvenser for elevers psykiske helse.

5.1 Revisjonskriterium

- Skolen bør sørge for at lærere har kunnskap som gjør at de har mulighet til å se tegn på at elever har psykiske helseutfordringer, og kunnskap om hvor de kan henvende seg for å melde fra eller få hjelp til å følge opp elever med psykiske helseutfordringer.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Gjennomføring av kurs, seminarer eller lignende innen psykisk helse

Verken Linderud skole eller Rommen skole hadde gjennomført kurs, seminarer eller lignende i skoleåret 2021–2022 for å sørge for at lærere hadde oppdatert kunnskap som gjorde at de hadde mulighet til å se tegn på at elever har psykiske helseutfordringer, og kunnskap om hvor de kunne henvende seg for å melde fra eller få hjelp til å følge opp elever med psykiske helseutfordringer. Kontaktlærere på Rommen skole oppga at for mange elever som har psykiske helseutfordringer, så kan det være vanskelig å åpne seg for psykolog, og at det ofte var kontaktlærerne som barna tok kontakt med for å snakke. Lærerne mente at de hadde for lite kompetanse til å møte dette, og at de burde hatt mer om psykisk uhelse og hvordan avdekke dette på personalmøter, med tanke på hvor mange elever som slet. Kontaktlærere på Linderud skole oppga at de hadde hatt noe kursing om ungdommers psykiske helse for noen år siden.

Sosiallæreren på Rommen skole oppga at det var behov for kompetanseheving på traumesensitiv opplæring, og at her hadde det vært relevant med ekstern veiledning og foredrag, noe som hadde blitt etterspurt. Rektor på Rommen skole oppga at psykisk helse-tematikken konkurrerer med mye annet som også må på agendaen i fellestiden. Tid og mulighet til å jobbe med kompetanseheving blant pedagogisk ansatte var en utfordring, og det er lite timer til rådighet på personalmøter til å skape endringer. Rektor mente også at lærernes primæroppgave var pedagogikk og elevenes faglige og sosiale utvikling, og at det ikke inngikk i lærernes rolle å ha særskilt kunnskap om psykiske helseutfordringer hos ungdom. Lærerne må likevel ha grunnleggende kompetanse og vite hvordan de skal håndtere situasjoner, og hvor de skal henvende seg for å få hjelp til eleven.

5.2.2 Muligheten til å se tegn på at elever har psykiske helseutfordringer

Skoleledelsen, sosiallærerne og kontaktlærerne var enige om at lærerne hadde gode muligheter til å se tegn på at elever hadde psykiske helseutfordringer. Kontaktlærerne oppga at siden de er til stede over tid og har et visst antall elever de følger opp og ser i hverdagen, så har de gode muligheter til å fange opp psykiske helseutfordringer. Atferdsendring som at en elev plutselig snakker mindre eller sitter mye alene, eller kommentarer fra elever, spesielle formuleringer og tanker, gjør at lærere fatter mistanke.

Kontaktlærerne gjennomførte utviklingssamtaler med elevene to ganger i skoleåret, og elevsamtaler gjennom året med elever de var bekymret for. Disse samtalerne var også en mulighet til å finne ut av hvordan det gikk med eleven, og om vedkommende har tegn på psykiske helseutfordringer.

På Linderud skole hadde sosiallæreren og minoritetsrådgiveren faste gutte- og jentegrupper hvor temaer rundt psykisk helse ble tatt opp. Bydelene hadde et fast undervisningsopplegg om psykisk helse for 9. klasse, med helsesykepleier og psykolog. Da opplevde kontaktlærerne at noen elever åpnet seg etter undervisning.

5.2.3 Lærernes kunnskap om hvor de kan henvende seg

a) Sosiallærer og minoritetsrådgiver

Verken Linderud eller Rommen skole hadde dokumenterte rutiner for å melde fra eller få hjelp til å følge opp elever med psykiske helseutfordringer, men kontaktlærere på begge skoler oppga at praksis var å henvende seg til skolens sosiallærer. Lærerne opplevde at sosiallæreren var mye til stede og tilgjengelig for å drøfte elevsaker. God kontakt med sosiallæreren gjorde at lærerne ikke følte seg alene i saker som omhandlet elevers psykiske helseutfordringer.

Sosiallærerne på skolene fortalte at de mente alle lærerne var klar over at de kunne henvende seg til sosiallæreren hvis de var bekymret for en elevs psykiske helse. På skolene jobbet sosiallærerne med å bygge relasjoner med lærerne ved aktiv tilstedeværelse og ved å forsikre lærerne om at de alltid kan komme til sosiallæreren for å drøfte elevsaker. Sosiallærerne tok kontakt med tilgjengelige tilbud i bydelene eller spesialisthelsetjenesten ved behov. Kontaktlærere og sosiallærere trakk også fram minoritetsrådgiveren som en person det var lett å henvende seg til, og som lærerne har tett kontakt med. Sosiallæreren og minoritetsrådgiveren tok kontakt med og hadde møter med foresatte i elevsaker, og kontaktlærere kunne bli tatt med inn i aktuelle møter.

b) Skolehelsetjenesten

Kontaktlærerne på skolene understrekte viktigheten av at skolehelsetjenesten hadde ansatte som var til stede på skolen over tid. Kontaktlærerne ved skolene fortalte at hvorvidt læreren kjente personen som var helsesykepleier eller psykolog, hadde mye å si for om de tok kontakt. Det var igjen avhengig av i hvilken grad vedkommende var oppsøkende og relasjonsbyggende. Lærerne hadde ikke faste møter med helsesykepleier eller psykolog, men kunne vise elever som slet med et problem, til helsesykepleier. Som beskrevet i 3.2.5. hadde skolene faste møtestrukturer hvor enkeltelever ble drøftet, og dette gjaldt også for bekymringer om psykisk helse. Helsesykepleier deltok på disse møtene ved behov.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Verken Linderud skole eller Rommen skole hadde gjennomført kurs, seminarer eller lignende som kunne sørge for at lærere hadde oppdatert kunnskap om tegn på at elever hadde psykiske helseutfordringer. Slike tiltak var etterspurt av lærere, som oppga at kontaktlærere ofte er de første som blir kontaktet av en elev med psykiske helseutfordringer. Fravær av tiltak for å fremme kunnskap om tegn på psykiske helseutfordringer kan føre til en risiko for at elevers psykiske helseutfordringer ikke blir oppdaget, noe som igjen kan føre til at skolen ikke får iverksatt relevante tiltak for å

redusere negative konsekvenser av koronapandemien. Kommunerevisjonen merker seg at kontaktlærerne likevel mente de var i god stand til å se tegn på psykiske helseutfordringer.

For å følge opp elever med psykiske helseutfordringer hadde begge de undersøkte skolene etablert praksis med å melde fra eller få hjelp fra sosiallæreren eller å ta kontakt med skolens helsesykepleier. Praksisen var imidlertid ikke nedfelt i rutiner eller retningslinjer. På skolene opplevdes sosiallæreren som en viktig drøftingspartner som kunne håndtere bekymringer og følge opp elever med psykiske helseutfordringer.

6. Skolehelsetjenestens tilbud

I dette kapitlet redegjør vi for og vurderer skolehelsetjenestens tilbud innen psykisk helse til ungdomsskoleelever, og skolehelsetjenestens samarbeid med andre. Skolehelsetjenestens tilbud er et viktig tiltak innen kommunens arbeid med å redusere koronapandemiens konsekvenser for elevers psykiske helse.

6.1 Revisjonskriterier

- Skolehelsetjenesten skal ha et tilbud som er egnet til å forebygge psykiske helseutfordringer hos elever og skal oppdage og sørge for nødvendig hjelp til elever med slike utfordringer.
- Skolehelsetjenesten skal ha rutiner for, og legge til rette for, nødvendig samarbeid med relevante kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten.

6.2 Skolehelsetjenestens tilbud på skolene

Skolehelsetjenesten er et tilbud som er organisert i bydelene. Skolene har en dedikert helsesykepleier som er ansatt i bydelen og ikke på den enkelte skole. Psykologene og familieveiledere som inngår i skolehelsetjenestens tilbud er også ansatt i bydelene.

6.2.1 Bemanning og tilstedeværelse

a) Helsesykepleiere

Skolehelsetjenesten i Bydel Stovner hadde ikke besatt alle helsesykepleierstillingene og hadde enkelte langtidssykemeldinger som gjorde at de ikke klarte å fylle normen for antall helsesykepleiere ved alle skolene. Bydelen opplevde at det var utfordrende å få nok søkere på stillingene. For Rommen skole betydde det at selv om helsesykepleieren jobbet 60 prosent på ungdomstrinnet på skolen, så var hun på undersøkelsestidspunktet to dager i uken på skolen. Måltallet tilsa at ungdomstrinnet på Rommen skole kunne hatt kun en 30 prosents stilling, men bydelen hadde valgt å styrke skolehelsetjenesten på ungdomstrinnet. Behov andre steder gjorde at helsesykepleieren var redd for at hun ikke fikk fanget opp alle som kunne hatt nytte av skolehelsetjenesten.

Bydel Bjerke oppga å ikke ha noen ledige stillingshjemler og dermed å oppfylle normtallet for helsesykepleiere på skolene. På Linderud skole var helsesykepleieren til stede på skolen fire dager i uken, mens hun arbeidet i Oslohjelpa én dag i uken.

De ansatte på skolene Kommunerevisjonen snakket med, oppga at helsesykepleierne la vekt på å ha en åpen dør, slik at elevene kunne komme innom når de hadde behov for det. I tillegg kunne lærere drøfte elever de var bekymret for, med helsesykepleieren. Foreldre kunne også henvende seg til helsesykepleieren om sine barn.

En av helsesykepleierens virkemidler var å henvise elever videre til andre tilbud i bydelene ved behov, for eksempel psykolog i bydelen, eller be foreldre om å ta kontakt med fastlege for å få henvisning til Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP).

Som vist til i kapittel 5.2.3. fortalte kontaktlærerne på skolene at de ikke hadde faste møter med helsesykepleieren, og at hvorvidt læreren kjente personen, hadde mye å si for om de tok kontakt.

b) Psykologer

Bydel Stovner hadde fire psykologer som jobbet med barn og unge. Av disse hadde hver skole en kontaktpsikolog. Psykologene var organisert under Oslohjelpa og var de samme som var til stede på helsestasjon for ungdom. Skolene hadde fått tilsendt brev om hvem som var deres kontaktpsikolog. Psykologene hadde ikke kontor på skolene, og ifølge seksjonslederen for skolehelsetjenesten tok de også imot henvendelser fra andre instanser i bydelen enn skolene. Ifølge seksjonslederen for skolehelsetjenesten var kontaktpsikologen en veldig tett samarbeidspartner med skolene.

Sosiallæreren på Rommen skole fortalte at framover skulle en psykolog delta på elevoppfølgingsmøter på Rommen skole én gang i måneden. Dette hadde ikke fungert godt tidligere, da det hadde vært mye utskiftninger og lite kontinuitet blant kontaktpsikologene. Kontaktlærerne på Rommen skole mente at siden psykologen ikke var til stede på skolen, så kunne det være vanskeligere for elevene å åpne seg i en time hos psykolog. Derfor brukte de heller minoritetsrådgiveren til å snakke med elevene, siden vedkommende var kjent for elevene. Det var mulig å bestille time hos psykologen, og dette gikk gjennom helsesykepleieren på skolen. Sosiallæreren på Rommen skole fortalte at en elev kunne ha fem konsultasjoner med psykolog, og at det var et nyttig lavterskeltilbud før eleven eventuelt ble henvist videre til BUP.

Psykologene i skolehelsetjenesten var også en viktig drøftingspartner for helsesykepleierne. Helsesykepleieren på Rommen skole opplevde at det kunne være vanskelig å vite hvilken hjelp en elev trengte, men at hun stilte spørsmål til og hadde tett kontakt med psykologen.

Bydel Bjerke hadde to psykologer og en familieveileder som jobbet med barn og unge 0–25 år som var ansatt i Bjerke familiesenter, psykolog- og familieveiledertjenesten, og to psykologer som var midlertidig ansatt i skolehelsetjenesten i 2022 på statlige prosjektmidler knyttet til ettervirkninger av koronapandemien. Psykologene som var midlertidig ansatt i skolehelsetjenesten, jobbet med individuell oppfølging i faste veiledningstider, samtalegrupper og undervisning i samarbeid med helsesykepleierne, skolene og psykolog- og familieveiledningstjenesten (PFT) i bydelen. Psykologene gjennomførte også individuell veiledning og gruppeveiledning for helsesykepleierne i bydelen.

På Linderud skole var psykologen til stede på skolen på faste tider en liten periode i løpet av skoleåret 2021–2022, men de ansatte på skolen så ikke mye til vedkommende. Kontaktlærerne oppga at selv om psykologen var kort innom og presenterte seg, så visste de ikke hvem det var, og hvor vedkommende var nå. Avdelingslederen for skolehelsetjenesten fortalte at psykologene var ute på skolene første halvåret av 2022, men fordi de skulle fases ut, så jobbet de høsten 2022 mest med foreldreveiledning, som det var et stort behov for. Ifølge sosiallæreren førte den manglende tilstedeværelsen til at BUP eller familieveiledning ble det første alternativet. Kontaktlærerne mente at det ikke var så viktig at det nødvendigvis var en psykolog til stede, hvis lærerne kunne gå til helsesykepleieren, og de følte at helsesykepleieren hadde kompetanse til å følge opp elevers psykiske helseutfordringer og henvise videre.

6.2.2 Skolehelsetjenestens kompetanse på psykisk helse

Helsesykepleierne oppga et behov for kompetanseheving. Kommunerevisjonen ble fortalt i intervjuer at helsesykepleierutdanningen hadde lite opplæring i psykisk helse sammenlignet med hva som kreves i skolehelsetjenesten.

Helsesykepleiere og avdelingslederen i Bydel Bjerke oppga at det var høyt trykk på faglig oppdatering. Det var mange kurstilbud, og avdeling for skolehelsetjeneste hadde fagmøter annenhver uke. De oppga videre at psykologene i bydelen hadde holdt kurs for helsesykepleierne. Bydelen hadde en tiltaksplan kalt *Tryggere Traumekompetanse (2017–2024)*, med mål om at alle i skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom skulle ha kunnskap om blant annet traumer, kunne gjenkjenne symptomer og vite hvordan de skulle handle.

Helsesykepleierne i Bydel Stovner hadde ikke hatt kompetanseheving på å avdekke psykiske helseutfordringer. Helsesykepleierne fortalte at det var lite fokus på kursing og kompetanseheving. Dette førte til et misforhold mellom hva de hadde mulighet til å gjennomføre av forebygging av psykiske helseutfordringer blant ungdom, elevenes behov og bydelens forventninger.

Ved behov kunne helsesykepleierne drøfte elever med psykiske helseutfordringer med psykologene i skolehelsetjenesten. I Bydel Bjerke foregikk drøftingen gjennom telefonveiledning i faste tider, og i Bydel Stovner med fast kontaktpsykolog til skolen.

6.2.3 Universelle tiltak

En helsesamtale på 8. trinn er en sterk anbefaling fra Helsedirektoratet og ble gjennomført i begge bydeler. I de tilfellene hvor helsesykepleieren ikke rakk alle i 8. klasse i forrige skoleår, så ble de kalt inn neste skoleår. 8. klassesamtalen ble oppgitt som et viktig tiltak for å forebygge og oppdage psykiske helseutfordringer blant ungdom.

Samtalen inngikk i skolehelsetjenestens årsplan, og helsesykepleieren og kontaktlærerene på 8. trinn avtalte tid for gjennomføring. Samtalen skulle vare i tretti minutter og skaffe oversikt over utfordringer hos den enkelte elev og bidra til å vurdere behovet for videre henvisning.

Helsesykepleierne delte ut et spørreskjema i forkant av helsesamtalen hvor elevene skulle svare på ulike spørsmål i forkant av samtalene. Spørreskjemaene var bydelsspesifikke, men i begge bydelene omhandlet noen av spørsmålene psykisk helse. Avdelingslederen for skolehelsetjenesten i Bydel Bjerke oppga at det erfaringsvis var lettere for ungdom å svare på skjemaer omkring det som opplevdes som vanskelig, og at det var et utgangspunkt for at helsesykepleieren kunne stille åpne spørsmål og undre seg sammen med eleven om temaer som kunne være vanskelige å snakke om. Helsesykepleierne oppfattet ordningen med helsesamtaler i 8. trinn som positiv og nyttig, da de ga helsesykepleieren en pekepinn på hvem som slet med psykisk uhelse. Helsesykepleierne opplevde at noen elever valgte å komme tilbake igjen etter samtalen.

Bydelene hadde et undervisningstilbud for 9. klasse om psykisk helse, som ble tilbudt i samarbeid med skolene. Bydel Stovner hadde utviklet et eget nitti minutters undervisningsopplegg med navn «Alle har en psykisk helse», som ble gjennomført på alle bydelens ungdomsskoler av helsesykepleieren og en psykolog fra skolehelsetjenesten. Bydelen hadde utarbeidet en prosedyre for å forankre opplegget hos den enkelte

skoleledelse, med formøte og ettermøte. Kontaktlæreren fra den enkelte 9. klasse skulle være til stede på møtene og i undervisningen. Bydelen oppga at opplegget ble evaluert jevnlig. Målet med undervisningsopplegget var at elevene lærte om psykisk helse og om hvem de kunne ta kontakt med. Psykologen og helsesykepleieren opplevde å få henvendelser fra elever etterpå.

Bydel Bjerke hadde ikke utviklet et bydelsovergripende undervisningsopplegg for 9. klasse, men på Linderud skole hadde helsesykepleieren på skolen utviklet et eget totimers undervisningsopplegg i samarbeid med en psykolog, der målet var å normalisere psykiske helseutfordringer og oppfordre elever til å ta kontakt med familieveileder og voksne hvis de slet psykisk.

6.2.4 Selektive tiltak

Skolehelsetjenesten gjennomførte også en del selektive tiltak for å forebygge, oppdage og sørge for hjelp til elever med psykiske helseutfordringer. Avdelingslederen for skolehelsetjenesten i Bydel Bjerke mente at universelle tiltak som nådde ut til alle, hadde størst effekt på ungdommers psykiske helse, men at de så at virksamheten deres ble mer dreid mot selektive tiltak og individuell oppfølging, som tok mer tid.

Selektive tiltak gjaldt både støttesamtaler med elever individuelt, men også samtalegrupper på skoler ved behov. Bydelene oppga at de hadde samtalegrupper på skoler etter det de opplevde som behov hos elevene. Eksempler på samtalegrupper er gutte- og jentegrupper, barn av skilte foreldre eller barn som pårørende. Hyppigheten på samtalegruppene varierte etter behov.

6.2.5 Helsestasjon for ungdom

Helsestasjon for ungdom er et gratis tverrfaglig «drop-in»-tilbud for ungdom mellom 12 og 24 år. Helsestasjon for ungdom finnes i hver bydel og kan oppsøkes av ungdommer fra hele kommunen, ikke bare den enkelte bydel. Det var ikke et direkte samarbeid mellom bydelens helsestasjon for ungdom og skolene, men helsesykepleieren på skolene kunne henvise til helsestasjon for ungdom.

I Bydel Bjerke holdt helsestasjonen åpent tirsdager og torsdager klokken 15.30–18.30. På tirsdager var helsesykepleier, lege og psykolog til stede, på torsdager var helsesykepleier, psykolog og jordmor til stede. I Bydel Stovner holdt helsestasjonen åpent mandag klokken 15.00–19.00 og onsdag klokken 14.30–16.30. Helsesykepleier, lege og psykolog var til stede i åpningstiden.

Helsesykepleieren på helsestasjon for ungdom i Bydel Stovner fortalte at helsesykepleieren var den første ungdommen møtte når de oppsøkte helsestasjonen. Helsesykepleieren svarte også på telefonoppringninger og sjekket e-post og sosiale medier for henvendelser. Helsesykepleieren oppga videre at hun etter å ha tatt imot ungdommene som kom, kunne henvise til psykologen som var til stede på helsestasjonen hvis det var snakk om psykiske helseutfordringer. Dette gjaldt også når ungdommens henvendelse egentlig omhandlet noe annet, hvis helsesykepleier gjennom samtale med ungdommen fanget opp at det også kunne omhandle psykisk helse.

I Bydel Stovner var psykologene på helsestasjon for ungdom ansatt i Oslohjelpa, og de kunne gi oppfølgingssamtaler gjennom Oslohjelpa eller ringe tilbake til ungdommen utenom helsestasjonens åpningstider. Var det mer alvorlig, så kunne psykologene

henvise videre til BUP, Distriktpsikiatrisk senter (DPS) eller fastlege. Helsestasjon for ungdom ga lite oppfølging over tid.

Seksjonsleder for skolehelsetjenesten i Bydel Stovner oppga at helsestasjon for ungdom hadde kapasitet til å gi tilbud til flere ungdommer, og at ansatte hadde vært ute på alle ungdomsskolene og informert om tilbudet. De var aktive på sosiale medier og samarbeidet med lokale ungdommer.

Helsestasjon for ungdom i Bydel Bjerke opplevdes av de ansatte som travel, og helsesykepleieren etterspurte mer bemanning. Helsesykepleieren fortalte at det kom mer ungdom og flere fra hele byen. Om vaktene var for travle, opplevde helsesykepleieren at det var risiko for at tjenesten ikke klarte å fange opp ungdom som slet psykisk. Dersom det var stor pågang, kunne helsesykepleieren følge opp med å tilby en ny samtale eller sette opp time hos psykologen. Psykologene på helsestasjon for ungdom i Bydel Bjerke var ansatt i skolehelsetjenesten på midlertidige prosjektmidler for å forsterke det psykiske helsearbeidet for barn og unge etter koronapandemien. Helsesykepleieren fortalte videre at siden ulike bydeler hadde ulike tilbud på helsestasjon for ungdom, var et alternativ å vise ungdommen videre til helsestasjoner i andre bydeler eller fastlegen.

Helsesykepleieren ved helsestasjon for ungdom oppga at selv om tilbudet var egnet til å avdekke psykiske helseutfordringer, kunne de ikke være sikre på at de fanget opp alle som trengte et psykisk helsetilbud. Dette blant annet fordi helsestasjon for ungdom var et frivillig tilbud som krevde at den enkelte oppsøkte det selv. På den andre siden var ikke oppfølgingen på helsestasjon for ungdom like synlig som på skolen, og det kunne gjøre det enklere for noen ungdommer å oppsøke helsestasjonen. Ansatte i bydelene oppga at det var flere eldre ungdommer enn ungdommer i ungdomsskolealder som oppsøkte tilbudet.

6.3 Skolehelsetjenestens rutiner for samarbeid med andre

6.3.1 Nedfelte rutiner

I Bydel Bjerke var det utarbeidet rutiner om enkelttilfeller for tverrfaglig samarbeid mellom flere tjenester, herunder BUP. Dette var nedfelt i handlingsveilederen *Bedre tverrfaglig innsats for tjenester* (BTI), som blant annet beskrev samarbeid mellom tjenester om gjennomføring av møter med familien for å planlegge og avklare tiltak. Skolehelsetjenesten i Bydel Bjerkes rutiner for samarbeid med andre tjenester innbefattet at helsesykepleierne skulle delta ukentlig på skolens ressursmøter samt sosialpedagogiske møter ved behov.

Bydel Stovner hadde ikke tilbud om BTI og ikke nedfelte rutiner for nødvendig samarbeid med relevante kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten

6.3.2 Praksis

Seksjonsleder for skolehelsetjenesten i Bydel Stovner oppga at seksjonen gjennomførte forventningsmøter og avklaringsmøter med skolene etter behov. Helsesykepleierne deltok på elevoppfølgingsmøter på skolene ved behov. Helsesykepleierne Kommunerevisjonen intervjuet i bydelen, oppga at skolene var de viktigste samarbeidspartnere, men at det variere hvor godt samarbeidet var på de forskjellige skolene. Helsesykepleierne oppga at for å etablere og opprettholde et nødvendig

samarbeid med skolene og god kontakt med skole, elever og lærere, så måtte de ha nok kapasitet og helsesykepleiere på jobb.

Bydelen oppga at samarbeidsstrukturen mellom psykologene i Oslohjelpa og helsesykepleierne på skolene i bydelen var sentral. Skole og skolehelsetjeneste hadde anledning til å henvende seg til Oslohjelpa via den faste kontaktpsykologen, når nødvendige samtykker fra foresatte og elev forelå.

I tillegg var skolehelsetjenesten i bydelen styrket med tre ungdomsloser i løpet av 2022. Ungdomslosene arbeider med å forebygge frafall på ungdomsskolen og videregående skole, styrke skoletilknytning, forebygge utenforskap og gi positive opplevelser og mestring.

Helsesykepleierne i Bydel Bjerke oppga at de drøftet elevsaker med FOT ung, et fleksibelt oppfølgingsteam for ungdom fra 12 til ca. 23 år i bydelen. Teamet besto av barnevernspedagog, sykepleier og sosionom. FOT ung kunne bli koblet på saker hvor det var høyt skolefravær, og kunne tilby veiledning hjemme. Skolehelsetjenesten oppga i tillegg å ha samarbeidsmøter to ganger i året med fastleger, spesialisthelsetjenesten, psykologene i bydelen, barnevernet og NAV. På Linderud skole hadde de ukentlige møter mellom skolen og helsesykepleieren. Helsesykepleieren opplevde dette som viktig, da lærerne er de som først er i kontakt med eleven, og selv om de er flinke til å følge opp, så ser de mye de ikke vet hva de skal gjøre med videre.

Helsesykepleierne på Linderud og Rommen skole oppga at de samarbeidet med BUP. I Bydel Stovner kunne bydelens psykologer henvise ungdommer videre til BUP, både de som hadde fått time hos psykolog gjennom helsesykepleieren på skolen, og på helsestasjon for ungdom. Avdelingsleder for skolehelsetjenesten i Bydel Bjerke fortalte at barn og unge skal kortest mulig inn i spesialisthelsetjenesten og skulle deretter få oppfølging fra bydelen. Skolehelsetjenesten deltok derfor i møte annenhver uke med BUP, barnevernet, FOT ung og PFT om oppfølging av barn og unge som hadde blitt fulgt opp av spesialisthelsetjenesten.

6.3.3 Opplevelse av samarbeidet i bydelene

Flere vi intervjuet i bydelene, oppga at samarbeidet mellom tjenestene rettet mot barn og unge kunne vært bedre, og etterlyste en helhetlig tilnærming, en oversikt over hvem som gjør hva om den enkelte elev eller ungdom, og faste møtepunkter innad i bydelen. Barn kan være innoft flere tjenester uten at tjenestene samarbeider og kommuniserer seg imellom.

6.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Skolehelsetjenesten i bydelene hadde flere forebyggende tiltak som var egnet til å oppdage og sørge for nødvendig hjelp til elever med psykiske helseutfordringer. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om skolehelsetjenesten, herunder psykolog, i stor nok grad var tilgjengelig på skolene til å kunne sørge for nødvendig hjelp til elever med psykiske helseutfordringer. Undersøkelsen tyder på at bydelene hadde et forbedringspotensial når det gjaldt å nå flere elever i ungdomsskolealder med informasjon om tilbudet til helsestasjon for ungdom. For at helsestasjon for ungdom skal kunne bidra til å avdekke psykiske helseutfordringer må ungdom selv oppsøke tjenesten.

Kommunerevisjonen har merket seg at helsesykepleierne vi har snakket med, etterspurte mer kompetanse om psykisk helse. Etter vår vurdering virker det å være ulikt omfang på kompetansehevende tiltak mellom bydelene. Bydel Stovner hadde et forbedringspotensial knyttet til å styrke tilbudet på kompetansehevende tiltak til helsesykepleierne innen psykisk helse. Helsesykepleiers kompetanse innen psykisk helse er av viktig betydning for skolehelsetjenestens mulighet til å oppdage og sørge for nødvendig hjelp til elever med psykiske helseutfordringer.

Bydelene hadde lagt til rette for et nødvendig samarbeid med relevante kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten. Det var en svakhet at Bydel Stovner ikke hadde formaliserte retningslinjer for samarbeid. Undersøkelsen tyder på at det praktiske samarbeidet om enkeltelever når eleven blir fulgt opp av flere tjenester kunne vært bedre.

7. Vold og overgrep

7.1 Revisjonskriterier

- Skolen og skolehelsetjenesten skal ha rutiner og praksis for å melde bekymring til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at en elev er utsatt for vold eller seksuelle overgrep.
- Det skal være etablert et systematisk samarbeid mellom skole og barnevern for å forebygge og avdekke vold.

7.2 Rutiner og praksis for å melde bekymring til barneverntjenesten

7.2.1 Linderud skole og Rommen skole

Ingen av skolene hadde beskrevet rutiner lokalt knyttet til å melde bekymring til barneverntjenesten.

Skolene hadde sendt bekymringsmelding knyttet til enkeltelever i skoleåret 2021–2022. Det var praksis ved Linderud skole at rektor og sosiallæreren undertegnet bekymringsmeldinger. Ved Rommen skole var det rektor som undertegnet bekymringene.

Kontaktlærerne ved skolene fortalte om en felles praksis om at de tok opp bekymringer med sosiallæreren som fulgte opp saken.

Rektor ved Linderud skole oppga at enkeltelever ble drøftet i elevoppfølgingsmøter. Sosiallæreren, avdelingslederen og rektor besluttet da hvorvidt det skulle sendes en bekymringsmelding. Sosiallæreren ved Rommen skole fortalte at kontaktlærerne snakket med sosiallæreren om saken og hvor langt bekymringen strakk seg, og om når det var hensiktsmessig å melde saken. Intervjuede ved skolene oppga at det ble meldt raskt i fra i alvorlige saker som vold og overgrep. Foreldre ble ikke involvert.

Kontaktlærerne savnet bedre verktøy for å kunne fange opp tegn på for eksempel vold og overgrep.

På Linderud skoles plan for fellestid for høsten 2021 og våren 2022 var det satt av to timer per semester for barnehjernevernet, Oslo kommunes satsning for å forebygge, oppdage og hjelpe barn som opplever omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep.

7.2.2 Skolehelsetjenesten i bydelene

Skolehelsetjenesten i Bydel Bjerke hadde utarbeidet en skriftlig rutine for bekymringsmelding til barnevernet. Avdelingsleder for skolehelsetjenesten hadde ansvar for at alle ansatte var kjent med rutinen og den enkelte helsesykepleier/lege/psykolog på hver enkelt skole hadde ansvar for at rutinen ble fulgt. Det var tydelig beskrevet at helsepersonell skulle melde fra til barnevernet når det var grunn til å tro at en elev var utsatt for vold.

Skolehelsetjenesten i Bydel Stovner hadde ikke skriftlige rutiner for å melde bekymring til barnevernet. Bydelen oppga at den fulgte lovverket når det gjaldt opplysningsplikt og

avvergeplikt. Bydelen hadde skriftliggjort prosedyre med tanke på kvinnelig kjønnslemlestelse, deriblant avvergeplikt med melding til barnevernet eller politiet.

Helsesykepleierne i bydelene fortalte om en felles praksis for å melde bekymring til barnevernet som var i tråd med de beskrevne rutinene i Bydel Bjerke. Helsesykepleierne opplyste at de benyttet muligheten til å drøfte anonymt med barneverntjenesten. Skolehelsetjenestene benyttet eget meldeskjema til barnevernet som lå i fagsystemet.

Lederen for skolehelsetjenesten og helsesykepleiere i Bydel Bjerke oppga at tjenesten hadde hatt fokus på å identifisere vold og overgrep lenge, og viste til viktigheten av tryggere traumekompetanse (TTK). Et overordnet mål i TTK var at ansatte i skolehelsetjenesten og på helsestasjon for ungdom hadde kunnskap om traumer, vold i nære relasjoner, overgrep, selvskading og selvmordsforebygging, og at de tok denne kunnskapen i bruk.

Bydelen benyttet undervisningsprogrammet «Spør først» om grensesetting og seksualitet for 8. trinn, og alle helsesykepleierne hadde fått opplæring i dette, ifølge bydelen. Etter undervisningen kunne det hende at elever kom og oppsøkte skolehelsetjenesten, fortalte flere. Lederen framhevet at de universelle forebyggende tiltakene var viktige.

I bydelene ble helsesamtalen med helsesykepleieren på 8.trinn trukket fram som viktig med tanke på å oppdage vold og overgrep. Samtalen inkluderte spørsmål om eleven var blitt utsatt for vold eller overgrep.

I skoleåret 2021–2022 mottok Stovner barneverntjeneste 27 bekymringsmeldinger hvor helsestasjonen/skolehelsetjenesten sto som melder. Dette inkluderte meldinger fra helsestasjonen/skolehelsetjenesten i andre kommuner/bydeler enn Stovner. Tilsvarende tall for Bydel Bjerke var 30.

7.3 Samarbeid mellom skole og barnevern

Samarbeid mellom skole og barnevern var ikke formalisert i underskrevet avtale i henhold til Oslostandarden fra 2013 i skoleåret 2021–2022, som sier at det skal opprettes lokale samarbeidsavtaler mellom hver skole og bydelenes barnevern. Oslostandarden sier videre at det skal gjennomføres formelle samarbeidsmøter mellom skolene og barnevernet, der blant annet samarbeidet mellom skole og barneverntjenesten skulle gjennomgås. Slike møter var ikke gjennomført i skoleåret 2021–2022 for Linderud skole og Rommen skole.

I bydelene var det faste møter med skolene gjennom SaLTo-samarbeidet. SaLTo-modellen skal samordne rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge samt jobbe aldersuavhengig innenfor temaet hatkriminalitet, radikalisering og voldelig ekstremisme.

Rektor ved Rommen skole mente det hadde vært bra med en samarbeidsavtale mellom skolen og barnevernet med lengre varighet enn ett år. Når kravet er en ny avtale årlig, så kan det fort bli for mye å følge opp, ifølge rektor. Rektor oppga at hun innkalte til to

møter der barnevernet kunne delta i ressursteamet (kalt utvidet ressursteam) om elever skoleåret 2021–2022, og at barnevernet deltok på ett av møtene.⁵

Bydel Bjerke hadde utarbeidet egen handlingsveileder for bedre tverrfaglig samarbeid (BTI) som skulle være til hjelp når bydelens tjenester som barnevernet hadde behov for å koble på flere tjenester rundt en ungdom og familie. Bydel Stovner hadde ikke noen tilsvarende veileder e.l.

Intervjuede på skolene og bydelene oppga at det var et varierende samarbeid med barnevernet i enkeltsaker. Flere ønsket mer systematisk samarbeid mellom skolen og barnevernet, særlig når det gjaldt informasjon og oppfølging etter meldt bekymring. Rektor ved Linderud skole oppga at skolen strevde med at barnevernet henla saker hvor skolen var bekymret, på grunn av barnevernets krav til dokumentasjon. Skolen opplevde dette som utfordrende og hadde fokus på å løpende sende bekymringsmeldinger i saker som var pågående eller henlagt hvor skolen fortsatt var bekymret.

Barnevernlederen i Bydel Bjerke oppga at skolene opplevde at de ikke alltid fikk god nok informasjon fra barnevernet. Barnevernlederen oppga at det var en utfordring at samarbeidsavtalen mellom skolen og barnevernet ikke var godt nok kjent. I samarbeidsmøter mellom bydel og skole høsten 2021 ble dette tatt opp, og det ble bestemt at det skulle informere som samarbeidsavtalen i alle ledd. En videre utfordring var at skolen og barnevernet kunne se ulikt på saker og vurdere alvorlighetsgraden ulikt. Barnevernlederen i Bydel Stovner oppga at samarbeidet med skolene var greit, men det at skolene og bydelene var i ulike organisasjonslinjer, gjorde at det ble mer arbeid.

Flere både i bydelene og skolene oppga at barnevernets tilgjengelighet til å drøfte enkeltsaker anonymt over telefon var god, og at de fikk god hjelp av barnevernet her.

7.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Skolehelsetjenesten i Bydel Stovner og skolene hadde ikke nedfelt lokale rutiner for å melde bekymring til barnevernstjenesten. Bydel Bjerke hadde nedfelt slike rutiner. En konsekvens kan være at ikke alle visste hva de skulle gjøre, og hvem de kunne henvende seg til ved en bekymring. Både skolene og bydelene kunne likevel redegjøre for en etablert praksis for å melde bekymring til barneverntjenesten når det var grunn til å tro at en elev var utsatt for vold eller seksuelle overgrep.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var det ikke etablert et tilstrekkelig systematisk samarbeid mellom skolen og barnevernet for å forebygge og avdekke vold. Lokale samarbeidsavtaler var ikke underskrevet, samarbeidsmøter var ikke avholdt som forutsatt, og intervjuede oppga at det var et varierende samarbeid med barnevernet i enkeltsaker. Sistnevnte gjaldt særlig med tanke på informasjonen fra barnevernet i en del saker. Mangelfullt systematisk samarbeid mellom skolen og barnevernet kan gi risiko for at utilstrekkelig samarbeidet mellom skolen og barnevernet i enkeltsaker, og at tjenestene i mindre grad lærer av hverandres erfaringer og kunnskaper.

⁵ Ressursteam er omtalt i kapittel 4.4.2.

8. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

8.1 Konklusjoner

Kommunerevisjonen har undersøkt om kommunen har lagt tilstrekkelig til rette for å redusere negative konsekvenser for barn og unge etter pandemien.

Kommunerevisjonen har gjort undersøkelser i Utdanningsetaten, Linderud skole, Rommen skole og ved skolehelsetjenesten i Bydel Bjerke og Bydel Stovner.

Samlet konklusjon

Utdanningsetaten, Linderud skole, Rommen skole, og skolehelsetjenesten i Bydel Bjerke og Bydel Stovner hadde gjort et omfattende arbeid med å håndtere konsekvensene av koronapandemien. Etaten, skolene og bydelene hadde iverksatt flere tiltak som kunne redusere negative konsekvenser for barn og unge etter pandemien. Undersøkelsen viser samtidig mangler og svakheter i blant annet oppfølgingen av elever med bekymringsfullt fravær og elever med psykiske helseutfordringer og i samarbeidet mellom skolen og barnevernet.

Utdanningsetatens veiledning og oppfølging

Utdanningsetaten hadde iverksatt flere egnede tiltak for sikre at skolene fanget opp elever som hadde bekymringsfullt fravær, eller som av andre grunner ikke fikk et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Utdanningsetatens veileder om oppfølging av bekymringsfullt fravær kom imidlertid ikke før i oktober 2022, og fraværssystemet var ikke tilstrekkelig egnet som verktøy for å fange opp bekymringsfullt fravær i osloskolen.

Skolenes oppfølging av elevers fravær og/eller tapt læring

Skolene hadde ikke nedfelt rutiner for eller definert hva som var bekymringsfullt fravær. Kommunerevisjonen mener dette ga risiko for variasjon i vurderinger av hva som ble betraktet som et bekymringsfullt fravær, og dermed hvem som ble identifisert som elever med bekymringsfullt fravær. Skolene kunne gjøre rede for tett oppfølging av enkeltelever, men oppfølgingen av elevene var kun i noen grad dokumentert. Skolene hadde iverksatt tiltak som kunne være egnet til å sikre progresjon for elever som ikke har hatt god nok nytte av skolearbeid hjemme.

Skolenes kunnskap om psykiske helseutfordringer

Skolene hadde ikke gjennomført kurs, seminarer eller lignende som kunne sørge for at lærere hadde oppdatert kunnskap om tegn på at elever har psykiske helseutfordringer. Kommunerevisjonen merker seg at kontaktlærerne likevel mente de var i god stand til å se tegn på psykiske helseutfordringer, og at skolene hadde sosiallærere som kunne følge opp elever med psykiske helseutfordringer.

Skolehelsetjenestens tilbud

Skolehelsetjenesten i bydelene hadde flere forebyggende tiltak som var egnet til å oppdage og sørge for nødvendig hjelp til elever med psykiske helseutfordringer.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om skolehelsetjenesten, herunder psykolog, i stor nok grad var tilgjengelig på skolene til å kunne sørge for nødvendig hjelp til elever med psykiske helseutfordringer. Undersøkelsen tyder på at bydelene hadde et forbedringspotensial når det gjaldt å nå flere elever i ungdomsskolealder med

informasjon om tilbudet til helsestasjon for ungdom. For at helsestasjon for ungdom skal kunne bidra til å avdekke psykiske helseutfordringer, må ungdom selv oppsøke tjenesten

Bydelene hadde lagt til rette for et nødvendig samarbeid med relevante kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten. Det var en svakhet at Bydel Stovner ikke hadde formaliserte retningslinjer for samarbeidet.

Vold og overgrep

Skolehelsetjenesten i Bydel Stovner og skolene hadde ikke nedfelt lokale rutiner for å melde bekymring til barnevernstjenesten. En konsekvens kan være at ikke alle visste hva de skulle gjøre, og hvem de kunne henvende seg til ved en bekymring. Bydel Bjerke hadde nedfelte rutiner.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var det ikke etablert et tilstrekkelig systematisk samarbeid mellom skolen og barnevernet for å forebygge og avdekke vold.

8.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Utdanningsetaten om å iverksette tiltak for å

- gjøre skolenes fraværssystem mer egnet som verktøy for å fange opp bekymringsfullt fravær

Kommunerevisjonen anbefaler Linderud skole og Rommen skole om å iverksette tiltak for å

- sikre felles rutiner og definisjoner av hva som er bekymringsfullt fravær
- bedre dokumenteringen av oppfølgingen av elever med bekymringsfullt fravær
- øke lærernes kunnskap om å se tegn på at elever har psykiske helseutfordringer
- nedfelle lokale rutiner for å melde bekymring til barnevernstjenesten

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Bjerke og Bydel Stovner å

- vurdere behovet for å styrke skolehelsetjenestens tilgjengelighet, herunder tilgang til psykolog, på skolen

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Stovner å

- nedfelle rutiner for skolehelsetjenesten for å melde bekymring til barnevernstjenesten
- formalisere retningslinjer for samarbeidet mellom tjenester rettet mot barn og unge

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for oppvekst og kunnskap å iverksette tiltak for å sørge for et tilstrekkelig systematisk samarbeid mellom skole og barnevern for å forebygge og avdekke vold.

9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

I dette kapitlet presenteres og vurderes sentrale elementer i uttalelsene fra byråden for oppvekst og kunnskap, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, Bydel Bjerke, Bydel Stovner og Utdanningsetaten, herunder Linderud skole og Rommen skole. Uttalelsene er i sin helhet lagt ved rapporten i vedlegg 3–7.

9.1 Byråden for oppvekst og kunnskap

9.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden for oppvekst og kunnskap oppgir at arbeidet med revisjonen har bidratt til en kritisk gjennomgang av tjenestenes tilrettelegging og oppfølging av barn og unge i etterkant av pandemien og at tiltakene som anbefales kan bidra til å styrke det fremtidige tjenestetilbudet. Byråden hadde ikke merknader eller annet til metode, revisjonskriterier og informasjon om prosjektet.

Byråden forventer at de reviderte tjenestene iverksetter tiltak for å følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger. Byråden vil følge opp anbefalingen om at det etableres et tilstrekkelig systematisk samarbeid mellom skole og barnevern for å forebygge og avdekke vold gjennom arbeidet med å implementere Oppvekstreformen. I tillegg vil anbefalingen følges opp gjennom en planlagt revidering av gjeldende Oslostandard for samarbeid mellom barnevern og skole. Ifølge byråden vil det også vurderes om samarbeid med skolehelsetjenesten skal inngå som del av Oslostandarden.

Arbeidet med revisjon av Oslostandarden vil igangsettes våren 2023, med sikte på at en ny standard kan gjøres gjeldende fra 2024. Byrådet vil etter planen fremme en sak for bystyret om helhetlig plan for Oslo kommunes forebyggende tiltak overfor barn og unge i løpet av første halvår 2023.

9.1.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen anser at tiltakene det vises til er relevante for Kommunerevisjonens anbefaling, og har for øvrig ingen kommentarer til uttalelsen.

9.2 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

9.2.1 Byrådets uttalelse

Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester oppgir at rapporten på en god måte synliggjør noen av utfordringene i pandemien, både for innbyggerne og for tjenestene. Byråden hadde ikke merknader eller annet til metode, revisjonskriterier og informasjon om prosjektet. Ifølge byråden gir rapporten viktige anbefalinger knyttet til å ha rutiner, oppfølgingsmekanismer og tilstrekkelig kompetanse for å fange opp og bistå barn og unge med ulike utfordringer. Byråden viser til at byrådet gjennom pandemien har vært særlig bekymret for den psykiske helsen til befolkningen, og at kommunen har styrket det psykiske helsetilbudet kraftig gjennom pandemien, herunder med tiltak for barn og unge.

Byråden skriver at rapporten omhandler ansvarsområde som ligger til byråden for oppvekst og kunnskap og anser derfor at det ikke er aktuelt med tiltak på hans

ansvarsområde. Byråden påpeker at det er et tett samarbeid med byråden for oppvekst og kunnskap innenfor helserelaterte problemstillinger og tiltak for barn og unge.

9.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har ingen kommentarer til uttalelsen.

9.3 Bydel Bjerke

9.3.1 Bydelens uttalelse

Bydel Bjerke oppgir at rapporten har gitt bydelen et godt innblikk i sårbare punkter når det gjelder oppfølging av barn og unge. Bydelen mente at konklusjonene var godt begrunnede.

Bydelen kommenterte at Bjerke familiesenter har to fast ansatte psykologer og en familieveileder som jobber med barn og unge 0–25 år. Bydelen kom også med en presisering knyttet til gjengivelsen av barnevernsleders uttalelse om samarbeidet mellom bydel og skole. Bydelen kommenterte også at barnevernet ikke kjente seg igjen i rektor ved Linderud skoles beskrivelser om henleggelse i barnevernet. Bydelen oppgir at i løpet av 2022 ble det sendt totalt seks meldinger fra Linderud skole til Bjerke barneverntjeneste. Tre av disse ble henlagt på grunn av at det ikke var bekymring for foreldrenes omsorgsevne.

Bydelen vil ta med seg rapportens anbefalinger inn i videre arbeid og utviklingen av tjenestetilbudet. Bydelen oppgir at to psykologer i prosjektstillinger, sammen med ansatte psykologer i bydelen, i løpet av 2022 har gitt opplæring til lærere og helsesykepleiere i et familieveiledningsprogram. Dette for å heve kompetanse hos de voksne som møter barn, unge og deres familier hver dag.

Bydelen oppgir videre at det skal gjennomføres møte mellom skoler og bydelen i februar 2023 der videre samarbeid vil være et sentralt tema. Bydelen viser også til at bydelsutvalget har bevilget midler til en midlertidig skolepsykolog i 2023, som sammen med de øvrige psykologene i bydelen, vil arbeide behovstilpasset opp imot skolene, barn og unge 0–25 år og deres familier. I tillegg vil tiltak utarbeides med oppstart i 2023.

9.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har gjort enkelte presiseringer i faktabeskrivelsen i kapittel 6.2.1 b) og 7.3 i tråd med uttalelsen. Kommunerevisjonen anser at tiltakene det vises til er relevante for Kommunerevisjonens anbefaling.

9.4 Bydel Stovner

Bydel Stovner oppgir at rapporten gir bydelen mulighet for refleksjon og mulighet for forbedring. Resultatet samsvarer også med bydelens generelle satsning på ungdom, ifølge bydelen.

Bydelen hadde en kommentar til prosjektets metode. Bydelen viser til at revisjonen har omfattet én skole i bydelen med tilhørende skolehelsetjeneste. Samtidig ser man at fremstillingen dels gjelder skolehelsetjenesten generelt, og at datagrunnlaget derfor er lite med to helsesykepleiere som uttaler seg på vegne av hele skolehelsetjenesten, ifølge bydelen. Bydelen stiller spørsmål om det eventuelt kunne vært en bredere datainnhenting.

Når det gjelder tiltak oppgir bydelen at den vil gjennomføre følgende tiltak:

- se på organiseringen av skolehelsetjenesten, deriblant tilstedeværelse av psykologer
- se på hvordan bydelen kan styrke det primærforebyggende arbeidet.
- se på hvordan bydelen kontinuerlig kan markedsføre helsestasjon for ungdom på en måte som når flere elever i ungdomsskolealder
- utarbeide rutiner for skolehelsetjenesten for å melde bekymring til barnevernstjenesten innen februar 2023
- iverksette tiltak for å sikre et godt samarbeid mellom skole og barnevern
- ta initiativ til en samarbeidsavtale med barne- og ungdomspsykiatrien (BUP)
- utarbeide samarbeidsavtaler mellom skolehelsetjenesten og andre aktører fra mars 2023, som ferdigstilles i løpet av 2. kvartal 2023

For å gjøre skolehelsetjenesten mer tilgjengelig var bydelen i gang med en rekrutteringsprosess for å besette vakante helsesykepleierstillinger.

9.4.1 Kommunerevisjonens vurderinger

Til spørsmålet om bredere datainnhenting for å belyse skolehelsetjenesten vil Kommunerevisjonen bemerke at det er gjennomført intervjuer med flere enn helsesykepleierne. Kommunerevisjonen har intervjuet seksjonsleder for skolehelsetjenesten, og også intervjuet andre aktører i bydelen og skole. I tillegg har Kommunerevisjonen innhentet dokumenter blant annet om skolehelsetjenestens rutiner og prosedyrer, tilbud i bydelen, antall sendte bekymringsmeldinger mv. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelige.

Kommunerevisjonen anser at tiltakene det vises til er relevante for Kommunerevisjonens anbefaling.

9.5 Utdanningsetaten og de to skolene

Etaten oppgir at rapporten understøtter Utdanningsetatens arbeid med å sikre et tilfredsstillende utbytte av opplæringen for alle elever etter tre skoleår med pandemi. Utdanningsetaten hadde ingen kommentarer til metode, anvendte kilder eller data, og ikke innvendinger til revisjonskriteriene.

I uttalelsen fra Rommen skole, som var vedlagt Utdanningsetatens svar, fremkommer det at skolen opplevde at prosjektets hensikt endret seg underveis og har blitt en blanding av etterspill av korona og vanlig elevoppfølging. Rommen skole lurer også på om prosjektet egentlig har belyst det som er ønsket, og tenker at revisjonskriteriene også blir litt tilfeldige når prosjektet hensikt er uklar. Skolen stiller spørsmål om revisjonskriteriene ville sett like ut dersom det hadde vært andre konsulenter i prosjektet eller konsulenter med erfaring fra skoledrift. Skolen oppgir at de ikke kjenner seg igjen i omtalen i hovedbudskapet om manglende kompetansetiltak innen psykisk helse og manglende prosedyrer for å melde bekymring til barnevernet. Skolen stiller seg også undrende til at den skal kunne kartlegge hvor mye opplæring elevene har gått glipp av på grunn av hjemmeundervisning.

I uttalelsen fra Linderud skole, som var vedlagt Utdanningsetatens svar, ble det vist til at Kommunerevisjonen ikke hadde fått med seg kompetansetiltak knyttet til opplæring i

«Fyringsmodellen» skoleåret 2019/2020 og opplæring i «Barnehjernevernet» skoleåret 2020/2021.

Utdanningsetaten viste til at den ville eller hadde iverksatt flere tiltak etter rapporten, herunder:

- iverksatt tiltak for å gjøre fraværssystemet mer brukervennlig for skolene, blant annet ved at faglærere hadde fått forbedret oversikt over registrert fravær og forbedret mulighet for å hente ut fraværdata på sentralt nivå
- tilgjengeliggjøre et excelbasert verktøy for skolene for analyse av fraværdata fra fraværssystemet i løpet av februar 2023
- sette i gang et arbeid med å bygge opp et datavarehussystem for å kunne gjennomføre analyser og sammenstillinger på tvers av deres datakilder
- ta med seg Kommunerevisjonens anbefaling i arbeidet med å anskaffe ny skoleadministrativ løsning for grunnskolene
- styrke skolenes kunnskap om elevenes psykiske helse, blant annet ved at etaten i samarbeid med Regionalt kompetansesenter på rusfeltet vil lage en kompetansepakke for alle ansatte i Osloskolen. Kompetansepakken rulles ut til skolene våren 2023 og skolene skal arbeide videre med innholdet høsten 2023

Utdanningsetaten viste også til at veilederen om oppfølging av elever med bekymringsfullt skolefravær ble ferdigstilt i oktober 2022.

Rommen skole melder at den vil skriftliggjøre prosedyrer for melding av bekymringer til barnevernet, samt at den har iverksatt arbeid med å styrke dokumentasjonen i elevoppfølgingen gjennom opplæring av sosiallærere.

9.5.1 Kommunerevisjonens vurderinger

Til Rommen skoles kommentar om endring i prosjektets hensikt underveis er det slik at prosjektet i desember 2021 ble midlertidig stanset på grunn av smittesituasjonen og den belastningen den påførte virksomhetene. Prosjektet startet opp igjen i august 2022. Ved ny oppstart ble undersøkelsesperioden fastlagt til å være skoleåret 2021/2022. Prosjektets formål eller problemstilling er ikke blitt endret, men utsettelsen førte til at fokus i faktafremstillingen i større grad beveget seg fra tiltak under koronapandemien til tiltak som ble gjennomført etter pandemien, inkludert skolenes elevoppfølging.

Rommen skole stiller spørsmål om revisjonskriteriene hadde vært annerledes ved bruk av konsulenter med erfaring fra skoledrift. Kommunerevisjonen vurderer fra prosjekt til prosjekt om det er behov for konsulenter med bransjespesifikk kompetanse. Kommunerevisjonen vurderte her å inneha tilstrekkelig kompetanse. Kommunerevisjonen har gjennomført flere undersøkelser på skole- og helseområdet inklusive håndteringen av koronapandemien i ulike kommunale tjenester. Revisjonskriteriene er utarbeidet av autoritative kilder og føringer blant annet fra bystyret i Oslo kommune, og i dialog med reviderte virksomheter og overordnede byrådsavdelinger.

Når det gjelder kommentarene til omtalen i hovedbudskapet, viser Kommunerevisjonen til at dette er en oppsummering for flere virksomheter og er utledet av Kommunerevisjonens vurderinger. I dette tilfellet var vurderingen at det ikke var gjennomført kompetansetiltak ved skolene i det undersøkte skoleåret knyttet til å se tegn på psykiske helseutfordringer, jf. kapittel 5.3. Når det gjelder manglende prosedyrer for å melde bekymring til barneverntjenesten gjelder dette begge skolene.

Skolene hadde imidlertid etablert en felles praksis blant lærerne for å ta opp bekymringer med sosiallærer, som er beskrevet i kapittel 7.2.1. Når det gjelder tilbakemeldingene som gjelder skolenes kartlegginger av tapt læring på grunn av hjemmeundervisning, viser Kommunerevisjonen til at på samme sted under sentrale vurderinger er opplyst at skolene hadde gjort vurderinger av elevenes læringsutbytte gjennom kartlegging og underveisevalueringer. Denne praksisen er beskrevet i kapittel 4.4.1. Kommunerevisjonens merknad om at skolene ikke hadde gjort egne kartlegginger av hvor mye opplæring elevene har gått glipp av på grunn av hjemmeundervisning, må leses i denne sammenheng. Det er ikke opp til Kommunerevisjonen å presentere tiltak, men Kommunerevisjonen viser til at det for eksempel finnes et utvalg av kartleggings- og samtaleskjemaer som kan benyttes.

Til Linderud skoles kommentar vedrørende opplæringstiltak Kommunerevisjonen ikke skal ha fått med seg, viser Kommunerevisjonen til faktabeskrivelsene i kapittel 7.2.1 og 5.2.1. Her fremkommer det at det på Linderud skoles plan for fellestid var satt av to timer per semester for barnehjernevernet, og at kontaktlærere oppga at de hadde hatt noe kursing om ungdommers psykiske helse for noen år siden.

Utdanningsetaten har meldt relevante tiltak til Kommunerevisjonens anbefalinger for etaten og skolene, men det ble ikke meldt tiltak for å sikre lokale prosedyrer for å melde bekymring til barnevernstjenesten ved Linderud skole. Kommunerevisjonen merker seg i den forbindelse at byråden for oppvekst og kunnskap forventer at de reviderte tjenestene iverksetter tiltak for å følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Oslo kommune (2013): *Oslostandarden for samarbeid mellom skole og barnevern*

Oslo kommune, Bydel Stovner (2022): *Årsberetning 2021*

Oslo kommune, Bydel Stovner (2021): *Koronautvalgets rapport*

Oslo kommune, Utdanningsetaten (2022): *Osloskolen i pandemi*

Oslo kommune, Utdanningsetaten (2022): *Bekymringsfullt skolefravær: En praktisk nærværseileder 2022*

Eksterne referanser

Bufdir (2020): *Utsatte barn og unges tjenestetilbud under covid-19-pandemien. Koordineringsgruppens statusrapporter 1-6*

Caspersen mfl. (2021): *Koronapandemien i grunnskolen – håndtering og konsekvenser*

Hafstad og Augusti (2020): *Barn, ungdom og koronakrisen. En landsomfattende undersøkelse av vold, overgrep og psykisk helse blant ungdom i Norge våren 2020: Delrapport 1 av 3.*

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2015): *Håndbok for helse og omsorgspersonell ved mistanke om barnemishandling*

NOU (2021): *Myndighetenes håndtering av koronapandemien: Rapport fra Koronakommisjonen. Nr. 2021: 6.*

Nøkleby mfl. (2021): *Konsekvenser av covid-19 på barn og unges liv og helse: en hurtigoversikt*

Parr mfl. (2021): *Skolen etter koronapandemien – et løft for trivsel og læring*

Rambøll (2022): *Innsiktsinnsamling til situasjonsrapporten «Osloskolen i pandemi»*

Velferdsforskningsinstituttet NOVA (2021): *Ung i Oslo. Ungdata 2021*

LOV 1998-07-17. nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

LOV 2011-06-24 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

LOV 2011-06-24 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)

LOV 1992-07-17 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)

FOR 2018-10-19 nr. 1584 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Tabelloversikt

Tabell 1 Nasjonale prøver i lesing 9. trinn, gjennomsnittlig skalapoeng	25
Tabell 2 Nasjonale prøver i regning 9. trinn, gjennomsnittlig skalapoeng	25
Tabell 3 Grunnskolepoeng for 10. trinn.....	25

Figuroversikt

Figur 1 Osloskolens definisjoner av bekymringsfullt fravær fra oktober 2022.....	17
--	----

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for våre vurderinger, det vil si de krav, normer og/eller standarder som revisjonsobjektet skal vurderes mot. Revisjonskriteriene er utledet fra autoritative kilder, i tråd med *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001).

I det videre går vi gjennom revisjonskriteriene og utledningen som ligger bak dem under de ovennevnte overskriftene.

Fravær og/eller tapt læring

Revisjonskriterier

- Skolen skal ha rutiner for å identifisere elever med bekymringsfullt fravær.
- Skolen skal iverksette tiltak for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær.
- Skolen skal sikre at barn som ikke har hatt god nok nytte av skolearbeid hjemme, blir tilstrekkelig fulgt opp. Skolen skal gjøre en individuell vurdering av hvor mye opplæring elevene har gått glipp av, og vurdere og iverksette tiltak ved behov.
- Utdanningsetaten skal ha tilfredsstillende internkontroll for å sikre at skolene fanger opp elever som har bekymringsfullt fravær, eller som av andre grunner ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Med tanke på tilfredsstillende internkontroll har vi i denne sammenheng vektlagt om Utdanningsetaten administrasjon har gitt skolene veiledning om temaet, og om Utdanningsetaten har etterspurt informasjon fra skolene om oppfølgingen av elevene.

Utledning av revisjonskriteriene

Alle barn og unge som oppholder seg i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring dersom det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder, jf. opplæringslova § 2-1 første ledd. Opplæringen skal tilpasses den enkelte elev, jf. opplæringslova § 1-3. Elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære undervisningstilbudet, har rett til spesialundervisning, jf. opplæringslova § 5-1.

Kommunen har en plikt til å oppfylle retten til grunnskoleopplæring, jf. opplæringslova § 13-1. Denne bestemmelsen og plikten til grunnskoleopplæring, jf. opplæringslova § 2-1 første ledd, gir kommunen et oppfølgingsansvar dersom en elev ikke møter på skolen.

Kommunen har ansvar for at kravene i loven med forskrifter blir oppfylt, jf. opplæringslova § 13-10. Dette inkluderer å stille nødvendige ressurser til disposisjon for å oppfylle kravene.

Kommuneloven § 25-1 pålegger kommunen et internkontrollansvar som skal forebygge eller hindre at brudd på regelverket oppstår, og som skal sikre at eventuelle brudd blir oppdaget og korrigert.

Skoleeieren skal ha et system for føring av fravær jf. forskrift til opplæringsloven § 3-36.

I Utdanningsdirektoratets veiledning om *Forebygging og oppfølging av fravær* er det beskrevet at arbeidet med fravær kan deles inn i tre faser: forebygging, tidlige tiltak og

komplekse fraværssaker. For å vite når tiltak skal settes inn, må det være gode rutiner for føring av fravær og gode systemer for å gjennomgå fraværet, ifølge Utdanningsdirektoratet. Det kan blant annet si noe om mønster i fravær. Det er beskrevet at for å forebygge fravær er det viktig å være klar over at fravær kan ha ulike årsaker og arte seg på ulike vis. Ulike fraværårsaker kan kreve ulike tiltak i de ulike fasene av arbeidet. Det er beskrevet at det er viktig å ha et ekstra blikk på risikofaktorer for å utvikle ulike typer fravær.

Som følge av koronapandemien trådte *midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19* i kraft 26. mai 2020. Med hjemmel i den midlertidige loven ble det vedtatt en midlertidig forskrift som inneholdt mer detaljerte bestemmelser om enkelte av tilpasningene loven ga anvisning på. Det har siden blitt gjort endringer i loven og forskriften, og gjeldende versjon gjaldt i utgangspunktet til 30. juni 2022. 24. mai 2022 utvidet Stortinget virketiden for den midlertidige loven til 31. desember 2022.

Utgangspunktet for den midlertidige loven med tilhørende forskrift var at opplæringsloven gjaldt, med mindre noe annet framgikk av det midlertidige regelverket. Hensikten var å sikre at barn, unge og voksne i størst mulig grad fikk ivaretatt sine rettigheter etter opplæringsloven, samtidig som behovet for smittevernhensyn som følge av covid-19-pandemien ble ivaretatt på en forsvarlig måte.

Samtidig vet vi fra norsk og internasjonal forskning om temaet at hovedbildet er at opplæringen har vært dårligere under koronapandemien. En studie viste at 60 prosent av elevene mente at de hadde lært mindre enn de pleide, i det første året med korona (Bakken A., Pedersen, W., Von Soest, T., Sletten, M. A. (2020): Oslo-ungdom i koronatiden. En studie av ungdom under covid-19-pandemien. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet; 2020).

Rapporten *Skolen etter koronapandemien – et løft for trivsel og læring* ble avgitt av en regjeringsoppnevnt arbeidsgruppe ledet av Grethe Hovde Parr. Gruppen fikk i oppdrag å anbefale tiltak som kan bøte på konsekvensene av pandemien for barn, unge og voksne i skolen og gi dem mulighet til å ta igjen tapt faglig og sosial læring.

I rapporten vises det til skoleeierens ansvar for å påse at det finnes gode rutiner for å identifisere elever med bekymringsfullt fravær. Det står i rapporten at digital undervisning har ført til at flere elever har utfordringer knyttet til fravær, og den slår fast at skoleeieren må påse at skolene har gode strategier for å identifisere elever som har behov for ekstra oppfølging, og at dette kan inkludere både flere og andre elever enn hva man har hatt oppmerksomhet rundt tidligere.

Gode strategier for å identifisere elever med særskilte behov er en forutsetning for å kunne iverksette tiltak på et tidlig tidspunkt og for å få elever med bekymringsfullt fravær tilbake i opplæring. Dette har også blitt omtalt i veiledere og artikler utgitt av Utdanningsdirektoratet under pandemien.

Utdanningsdirektoratets veileder om smittevern for ungdomsskole, sist oppdatert 2. november 2021 sier at:

Skoler har en sentral rolle i å identifisere og følge opp utsatte og sårbare ungdommer. Skoler og skoleeiere er også viktige for å etablere gode rutiner for samarbeid med skolehelsetjenesten, PPT, fastlege, barnevern, psykiske helsetjenester m. fl.

Noen unge er allerede identifisert med særskilte behov, mens andre kan ha behov for spesiell oppfølging som følge av smitteverntiltakene. Smitteverntiltakene kan føre til sosial isolasjon på grunn av færre fritidstilbud og færre muligheter til sosial kontakt i samfunnet. I tillegg kan det føre til manglende kontinuitet i undervisningstilbudet pga. karantene, isolasjon eller hjemmeundervisning.

Skoleeiere må etterspørre informasjon fra skolene om hvordan de følger opp elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. I tillegg må skoleeiere følge opp hvordan skolene ivaretar elever med rett til spesialundervisning. De må også påse at skolene har rutiner for å fange opp elever som av andre grunner ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

I tillegg bør skoleeiere særlig følge opp skolenes bruk av kompensierende tiltak for å sikre at elevene får et best mulig opplæringstilbud fremover.

Utdanningsdirektoratets artikkel *Når har elever krav på opplæring hjemme?* sist oppdatert 16. november 2021 redegjør:

Elever med langvarig fravær og mye fravær over tid

Lokale utbrudd kan innebære at mange elever blir smittet og må i isolasjon. Dette kan føre til at elevene får langvarig fravær fra opplæringen, særlig dersom de allerede har hatt mye fravær tidligere i pandemien.

Skoleeier/skolen må gjøre en individuell vurdering av hvor mye opplæring en elev har gått glipp av. Hensynet til elevens samlede opplæring og barnets beste, er avgjørende for om skoleeier har plikt til å gi eleven hjemmeopplæring.

Dersom elever samlet ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, må skoleeiere vurdere om han eller hun har behov for spesialundervisning. Dette kan gjelde både elever med langvarig fravær fra skolen og elever som har som har behov for ekstra oppfølging når de kommer tilbake på skolen.

Skoleeiere skal ha internkontroll for å sikre at regelverket blir fulgt. Kravet om internkontroll er fastsatt i kommuneloven § 25-1. I § 25-1 tredje ledd står det at kommunedirektøren skal:

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Dersom en elev har bekymringsfullt fravær, skal skolen iverksette tiltak.

Skolehelsetjenesten har kompetanse til å avklare eventuelle helserelaterte årsaker til fraværet og kan tilby hjemmebesøk der det er hensiktsmessig. Henvvisning til skolehelsetjenesten og fastlege kan være et aktuelt tiltak for å følge opp elever med høyt fravær. Helsedirektoratet har formulert følgende sterke anbefaling når det gjelder skolehelsetjenestens rolle overfor elever med høyt fravær:

Det er skolen som har ansvar for å sette i verk nødvendige tiltak for å redusere fravær. Skolehelsetjenesten bør samarbeide med skolen om å følge opp bekymringsfullt fravær.

Bekymringsfullt fravær kan være både dokumentert og ikke-dokumentert fravær.

Det skolen foretar seg, bør dokumenteres i elevens mappe, ref. Oslo kommune Utdanningsetaten Rundskriv nr. 1/2015 *Behandling av udokumentert fravær fra grunnskoleopplæringen*:

3. Skolen bør dokumentere tiltakene, henvendelser og resultater i en sak om udokumentert fravær. Det kan skolen gjøre ved å ta kopier av brev, møtereferater, notater og andre dokumenter. Dokumentasjonen oppbevares på skolen i elevens mappe.

(...)

3.2. Ved udokumentert fravær utover det som er omtalt ovenfor, skal skolen undersøke grunnen til fraværet allerede etter tre dager.

Dersom skolen ikke oppnår kontakt med foresatte/eleven etter tre dager, skal skolen innen en uke gjennomføre tiltak for å avdekke elevens oppholdssted. Skolen må loggføre og dokumentere tidspunkt for, og resultat av, hvert av tiltakene. Ved hjemmebesøk skal det også loggføres hvem fra skolen som foretok besøket.

Det framkommer av tildelingsbrevet for 2022 til Utdanningsetaten fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap at:

Det er viktig at Utdanningsetaten i 2022 følger tett opp elever som på grunn av pandemien opplever faglige og sosiale utfordringer. Utdanningsetaten skal i så stor grad som mulig, i samarbeid med andre av kommunens tjenester, sikre at disse elevene unngår langvarige negative konsekvenser.

I henhold til byrådssak 194/19 *En psykt bra by – strategi for psykisk helse i Oslo* skal blant annet:

Tilknytning og sosial inkludering i skole og arbeid prioriteres, både ved å jobbe aktivt for deltakelse og ved å forebygge frafall. Dette er viktig i forebyggende arbeid, og for mange vil dette være en viktig faktor i en tilfrisknings- eller endringsprosess.

Et tiltak i *Folkehelseplanen for Oslo 2017–2022* under satsningen «Trygg og sunn oppvekst for alle barn og unge» er at:

Elever med mye skolefravær skal oppsøkes og følges tett opp gjennom skolen og lavterskel helsetilbud for å forebygge frafall fra skolen.

Psykiske helseutfordringer

Revisjonskriterier

- Skolen bør sørge for at lærere har kunnskap som gjør at de har mulighet til å se tegn på at elever har psykiske helseutfordringer, og kunnskap om hvor de kan henvende seg for å melde fra eller få hjelp til å følge opp elever med psykiske helseutfordringer.
- Skolehelsetjenesten skal ha et tilbud som er egnet til å forebygge psykiske helseutfordringer hos elever og skal oppdage og sørge for nødvendig hjelp til elever med slike utfordringer.
- Skolehelsetjenesten skal ha rutiner for, og legge til rette for, nødvendig samarbeid med relevante kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten.

Utleddning av revisjonskriteriene

Kommunerevisjonen har valgt å bruke begrepet psykiske helseutfordringer som betegnelse på en psykisk symptombelastning som ikke nødvendigvis kvalifiserer til en

diagnose. Det er viktig at barn og unge med psykiske utfordringer får hjelp og oppfølging tidlig for å forebygge videre utvikling til en psykisk lidelse.

I læreplanverket er det beskrevet at:

Folkehelse og livsmestring som tverrfaglig tema i skolen skal gi elevene kompetanse som fremmer god psykisk og fysisk helse, og som gir muligheter til å ta ansvarlige livsvalg. I barne- og ungdomsårene er utvikling av et positivt selvbilde og en trygg identitet særlig avgjørende.

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, iht. opplæringsloven § 9 A-2. Det innebærer at skolen må sikre et læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og som forebygger sykdom, lidelse og problemer.

I Utdanningsdirektoratets veiledning om *Forebygging og oppfølging av fravær* er det beskrevet at det som oftest er et komplekst bilde av forhold i skolen, hos eleven, i familien og blant venner som utgjør risikofaktorer og dermed årsaker til fravær, og at det er viktig at hele det komplekse bildet kartlegges. Psykisk sårbarhet som angst, depresjon og atferdsforstyrrelse er nevnt som en av risikofaktorene. I det å kartlegge følger det blant annet at lærere trenger kunnskap om å kunne se tegn på at barn og unge har psykiske helseutfordringer og oppdage psykiske helseutfordringer.

I Helsedirektoratets veiledende materiell for kommunen vedrørende selvsikring og selvmord er betydningen av psykisk helse i skolen beskrevet. Det framkommer at:

Læreren er et fast kontaktpunkt og en sentral aktør for å fremme barn og unges psykiske helse og trivsel, og til å fange opp elever med vanskelig livssituasjon, endret adferd eller debuterende psykiske helseproblemer.

Helsedirektoratet har videre beskrevet at for at

utsatte barn og unge skal få den hjelpen de trenger, må utfordringer og hjelpebehov avdekkes på et så tidlig tidspunkt som mulig. (...) [L]ærerne i skolen må ha tilstrekkelig kunnskap om hvor de skal henvende seg for å melde fra, og/eller få hjelp til å følge opp barn/ungdom som utsetter seg selv for selvsikring eller viser selvmordsatferd.

Aktuelle steder å henvende seg kan være andre kommunale tjenester som skolehelsehelsetjeneste, helsestasjon for ungdom eller spesialisthelsetjenester som BUP.

I byrådssak 194/19 *En psykt bra by – strategi for psykisk helse i Oslo* framkommer det at:

For de fleste barn og unge er psykiske plager forbigående, men hos noen vedvarer plagene. Det er avgjørende at helsestasjon, barnehage, skole og andre arenaer for barn og unge er i stand til tidlig å identifisere de som står i fare for at psykiske plager vedvarer, og at de blir møtt med den kunnskap og kompetanse som barna trenger.

Det er også beskrevet at:

Byrådet ser det som avgjørende at medarbeidere i skole og barnehage har kunnskap om traumer og innehar kompetanse som bidrar til tidlig innsats, og til å forebygge at eventuelle problemer blir større.

Ifølge Prop. 121 S (2018–2019) *Opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019–2024)* bør

voksne som arbeider med barn og unge, kunne identifisere tegn på at barn og unge har psykiske helseutfordringer.

Skolehelsetjenesten er en viktig aktør for å forebygge, avdekke og følge opp elever med psykiske helseutfordringer. Mye av tilbudet som skal finnes i skolehelsetjenesten, er relevant for å forebygge, avdekke og følge opp elever med psykiske helseutfordringer. I forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjon- og skolehelsetjenesten § 6 framkommer følgende:

§ 6. Innholdet i helsetjeneste i skoler

Tilbudet til barn og unge i skolehelsetjenesten skal inneholde:

- a. helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid,
- b. helseopplysning, helseundersøkelser av enkeltelever, veiledning og rådgivning med oppfølging og henvisning ved behov
[...]
- d. kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, herunder ha særlig oppmerksomhet på å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, og sørge for tilbud om nødvendig oppfølging og hjelp
- e. oppsøkende virksomhet ved behov
- f. samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø,
[...]
- i. styrking av barn og unges autonomi og ferdigheter i å mestre sin hverdag og forhold knyttet til deres fysiske, psykiske og seksuelle helse
- j. råd og veiledning i forhold til fysisk, psykisk og seksuell helse tilpasset ungdoms behov.

Systematisk samarbeid mellom skolen og skolehelsetjenesten er viktig for å bidra til å sikre koordinerte tiltak som fremmer et god psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elever. Det slås fast i de nasjonale retningslinjene for helsestasjon og skolehelsestasjonstjenesten.

Avhengig av hvilke utfordringer eleven har, kan det være aktuelt å samarbeide med øvrige kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten.

Opplæringslova § 15-8 sier at:

Skolen skal samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlege, sosiale eller emosjonelle vanskar.

Når det er nødvendig og forholdsmessig for å ivareta ansvaret etter første ledd, kan dei samarbeidande tenestene behandle personopplysningar, inkludert særlege kategoriar av personopplysningar og opplysningar om straffbare forhold.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 sier at:

Kommunens ansvar etter § 3-1 første ledd [ansvar for å sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester] innebærer plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av loven her.

Smittevern i ungdomsskolen (covid-19) Veileder utarbeidet av Folkehelseinstituttet, Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet sier at:

Skoleeier må sørge for at skolene etablerer gode rutiner for samarbeid med skolehelsetjenesten, PPT, barnevern og andre kommunale tjenester for å skaffe seg oversikt

over hvilke ungdommer som trenger oppfølging av helsemessige, personlige, sosiale eller emosjonelle årsaker.

Vold og overgrep

Revisjonskriterier

- Skolen og skolehelsetjenesten skal ha rutiner og praksis for å melde bekymring til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at en elev er utsatt for vold eller seksuelle overgrep.
- Det skal være etablert et systematisk samarbeid mellom skole og barnevern for å forebygge og avdekke vold.

Utleddning av revisjonskriteriene

I henhold til barnevernloven § 6-4 annet ledd første punktum og tredje ledd skal offentlige myndigheter av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet, eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. §§ 4-10, 4-11 og 4-12, når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24, eller når det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, jf. § 4-29.

Alle ansatte i skolen har etter opplæringsloven § 15-3 en plikt til å være oppmerksomme og gi opplysninger til barneverntjenesten, blant annet når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt.

Helsepersonelloven § 33 første ledd sier:

Den som yter helsehjelp, skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side.

Videre sier helsepersonelloven § 33 annet ledd at uten hinder av taushetsplikt etter § 21 skal helsepersonell av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet, eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov om barneverntjenester §§ 4-10, 4-11 og 4-12. Det samme gjelder når et barn har vist vedvarende og alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24.

NKVTS' (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress) *Håndbok for helse og omsorgspersonell ved mistanke om barnemishandling* omtaler at alle helse- og omsorgstjenester som behandler barn eller foreldre, bør ha en skriftlig prosedyre som beskriver hvordan ansatte skal handle ved mistanke om at et barn blir utsatt for mishandling eller omsorgssvikt.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 første ledd bokstav c) og d) sier at:

Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:

[...]

c. helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og

d. tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene.

I forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten §§ 1-1, 1-2 og 2-3 framkommer det at helsestasjonstjenesten blant annet skal drive med forebyggende arbeid. Og i § 2-1 tredje ledd framgår det blant annet at helsestasjonstjenesten skal ha rutiner for samarbeid med andre kommunale tjenester.

I departementets merknader til forskriftens § 2-3 framkommer det at tjenesten har en viktig rolle når det gjelder å fange opp tidlige signaler på omsorgssvikt. Det står også at tjenesten bør rette særlig oppmerksomhet mot barn og ungdom med spesielle behov, som ved risiko for å utvikle psykiske plager/sykdom ved overgrep og annen vold.

I forskriftens § 6 bokstav d står det at tilbudet til barn og unge i skolehelsetjenesten skal inneholde

kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, herunder ha særlig oppmerksomhet på å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, og sørge for tilbud om nødvendig oppfølging og hjelp

Helsedirektoratet: *Helsestasjons- og skolehelsetjenesten Nasjonal faglig retningslinje redegjør for at*

Helsesamtalen på 8. trinn bør ha som mål å forebygge, avverge og avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt gjennom å:

- Gi ungdommene informasjon om hva vold, overgrep og omsorgssvikt er
- Spørre alle ungdommer om de har opplevd vold eller overgrep, eller om de selv har utøvd vold

Det er et revisjonskriterium om tilbudet ved helsestasjonen under overskriften om psykisk helse som også dekker vold og overgrep.

I barnevernloven § 3-1 står det at:

Kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker. Kommunen skal sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier.

Kommunestyret selv skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid etter første ledd. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide.

Barneverntjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd. Ansvarer omfatter tiltak rettet mot barnets omsorgssituasjon eller atferd.

Barneverntjenesten skal sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker.

Oslostandarden for samarbeid mellom skole og barnevern redegjør for at

[d]et skal utarbeides en samarbeidsavtale mellom skolen og barneverntjenesten i bydelen der skolen er lokalisert. Avtalen skal ha Oslostandarden som grunnlag, og skal avklare tjenestenes roller og forventninger til samarbeidet. Samarbeidsavtalen skal konkretisere hva tjenestene skal gjøre både i det individrettede arbeidet og i det systemrettede arbeidet. Tjenestene kan utdype avtaleverket i Oslostandarden ytterligere dersom det er ønskelig. Avtalen skal undertegnes av barneverntjenestens leder og skolens rektor.

Når en elev viser tegn til mistrivsel, bør skolen så langt det er mulig vurdere hva som kan være grunnen til dette. Det kan dreie seg om forhold knyttet til barnets atferd på skolen og/eller bekymring for om eleven har det bra hjemme. Enkelte ganger kan det være vanskelig å forklare

hvorfor man blir bekymret for en elev, og ofte er det kombinasjon av flere årsaker som ligger til grunn for bekymringen. Det er viktig at skolens ansatte utøver skjønn i sitt arbeid.

Vedlegg 2 Metode

Dette vedlegget gis som et utfyllende tillegg til underkapittel 1.5 «Metodisk tilnærming og gjennomføring». I det følgende gjør vi nærmere rede for undersøkelsesopplegget og dataenes gyldighet og pålitelighet.

1.1 Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i Standard for forvaltningsrevisjon fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder de reviderte enhetene opp mot. For å svare på spørsmålet om enhetene når de gitte målene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

1.2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Det ble sendt oppstartsbrev til byråden for oppvekst og kunnskap, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, Bydel Bjerke, Bydel Stovner og Utdanningsetaten, samt Linderud skole og Rommen skole 18. november 2021.

Det ble avholdt oppstartsmøte med Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester 30. november 2021. Det ble avholdt oppstartsmøte med Bydel Bjerke og Bydel Stovner 29. november 2021. Videre ble det avholdt oppstartsmøter med Utdanningsetaten 26. november 2021, Linderud skole 2. desember 2021 og Rommen skole 7. desember 2021.

Kommunerevisjonen meddelte i e-post av 9. desember 2021 til de ovennevnte virksomhetene at forvaltningsrevisjonen om tilbudet til barn og unge i etterkant av koronapandemien ble midlertidig stanset på grunn av smittesituasjonen og den belastningen den påførte virksomhetene.

Kontrollutvalget tok stilling til en videre utsettelse i deres møte 25. januar 2022 (sak 5). I saken som utvalget sluttet seg til, framkom det at forvaltningsrevisjonen om tilbudet til barn og unge i etterkant av koronapandemien var midlertidig stoppet i påvente av lavere smittetrykk og mer normal drift i skolene.

Kommunerevisjonen sendte brev om gjenoppstart til byråden for oppvekst og kunnskap, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, Bydel Bjerke, Bydel Stovner og Utdanningsetaten, samt Linderud skole og Rommen skole 18. august 2022.

Det ble avholdt et gjenoppstartsmøte for Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester 31. august 2022. Videre ble det avholdt slikt møte med Utdanningsetaten, Linderud og Rommen skole 1. september 2022 og med Bydel Bjerke og Bydel Stovner samme dag.

Kommunerevisjonen sendte 2. september 2022 utkast til revisjonskriteriene til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Bydel Bjerke, Bydel Stovner og Utdanningsetaten samt Linderud skole og Rommen skole. Kommunerevisjonen mottok nyttige kommentarer til disse fra Utdanningsetaten, og justerte og oppdaterte revisjonskriterier for undersøkelsen ble sendt Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Bydel Bjerke, Bydel Stovner og Utdanningsetaten samt Linderud skole og Rommen skole 14. september 2022.

Vi sendte utkast til faktabeskrivelse til verifisering til Utdanningsetatens administrasjon, Linderud skole, Rommen skole, Bydel Bjerke og Bydel Stovner 30. november 2022. Vi mottok tilbakemeldinger fra samtlige. Tilbakemeldingene medførte enkelte mindre endringer i faktabeskrivelsen.

Vi ga en presentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner i et møte med Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Bydel Bjerke, Bydel Stovner og Utdanningsetaten samt Linderud skole og Rommen skole 20. desember 2022.

Rapport ble sent til uttalelse til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Bydel Bjerke, Bydel Stovner og Utdanningsetaten samt Linderud skole og Rommen skole 4. januar 2023

Deres uttalelser er oppsummert og vurdert i kapittel 9 og følger vedlagt rapporten.

1.3 Valg av undersøkelsesobjekter

Ungdomsskoleårene er en tid der det skjer store forandringer hos ungdom, både kroppslig og mentalt. De første tenårene er en periode der stadig flere opplever ulike former for psykiske helseplager, og der vonde tanker og følelser vil kunne sette et preg på hvordan man fungerer i hverdagslivet. Dermed er dette også en periode der man kan tenke seg at lavterskel hjelp og oppfølging kan være sentralt for å forebygge at begynnende utfordringer vokser seg større.

I undersøkelser av psykisk helse hos ungdom (Ung i Oslo) øker andelen elever som opplever mange psykiske plager, år for år på ungdomsskolen, fra 12 pst. i 8. klasse til 22 pst. i 10. klasse. Det har også vært en klar økning fra 2015 til 2021 i hvor stor andel på ungdomstrinnet som helhet som rapporterer om psykiske plager (fra 11 til 17 pst.). Rapporter fra hjelpetjenester og spesialisthelsetjenesten om økningen i henvendelser/henvisninger til dem på vårparten i 2021 pekte på at ungdommene med alvorlige lidelser var yngre enn før, og at den største økningen var i aldersgruppen 10–15 år.

Barn i ungdomsskolealder var den siste aldersgruppen som ble vaksinert mot korona. Mange ungdomsskoleelever har vært rammet av smitte og karantene. Med unntak av 10. klasse ble ikke ungdomsskoletrinnet prioritert for fysisk tilstedeværelse på skolen i perioder med rødt nivå i smittevernregimet. Samtidig kan man tenke seg at elever i denne aldersgruppen vil være mindre modne enn eldre elever med tanke på å ta ansvar for egen læring i perioder med hjemmeundervisning.

Bydel Bjerke og Bydel Stovner ble valgt ut fra en helhetsvurdering der tidligere omfang av revisjoner og pågående forvaltningsrevisjoner var et viktig utvalgs-kriterium. Svar fra bydelene i Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 9/2018 *Forebygging av utenforskap* har også vært en del av vurderingen. Her opplyste bydelene om tiltak for å få oversikt over hvorvidt koronapandemien hadde ført til økt utenforskap/ensomhet/psykisk uhelse blant barn og unge i bydelen. Hvilke bydeler som ble rammet av hardest smittetrykk under pandemien, har også vært en del av vurderingen. Skolene ble i hovedsak valgt ut fra at de lå i de to bydelene som ble valgt, ut fra tidligere revisjonsbelastning og smittetrykk i delbydeler.

1.4 Metode for datainnhenting

Undersøkelsene er i hovedsak gjennomført i perioden fra september til november 2022 og undersøkelsesperioden er i hovedsak skoleåret 2021–2022.

Dokumenter

Kommunerevisjonen har innhentet dokumenter fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Utdanningsetaten, Linderud skole, Rommen skole, Bydel Bjerke og Bydel Stovner.

Vi har foretatt en analyse av den foreliggende skriftlige dokumentasjonen vedrørende prosedyrer, veiledninger, planer, informasjonsbrev mv. Analyseverktøyet Nvivo er benyttet i arbeidet med dokumentanalysen.

Intervjuer

Kommunerevisjonen har gjennomført intervjuer med rektor, sosiallærer på ungdomstrinnet og kontaktlærere på ungdomstrinnet ved Linderud skole og Rommen skole. Kontaktlærere ble intervjuet i et gruppeintervju, og Kommunerevisjonen valgte en kontaktlærer fra hvert trinn på ungdomsskolen. Videre intervjuet vi tillitsvalgte fra Utdanningsforbundet ved Linderud skole. Rommen skole hadde ikke tillitsvalgt fra Utdanningsforbundet da vi gjennomførte våre undersøkelser.

Kommunerevisjonen har videre intervjuet ledere, helsesykepleiere og tillitsvalgte ved skolehelsetjenesten i Bydel Bjerke og Bydel Stovner. Vi valgte å intervju helsesykepleierne som hadde kontor på Linderud skole og Rommen skole, og helsesykepleier ved Helsestasjon for ungdom i bydelene.

Kommunerevisjonen har også snakket med elever fra elevrådet på ungdomstrinnene ved Linderud og Rommen skole.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det innebærer at hovedspørsmålene er utformet på forhånd, og at den som intervjuer, stiller oppfølgende spørsmål der dette vurderes som nyttig/nødvendig underveis. Spørsmålene til lederne og de ansatte omhandlet i stor utstrekning de samme temaene. I tillegg fikk de vi intervjuet, anledning til å ta opp eventuelle temaer som de mente var relevante. Alle vi har intervjuet, har fått anledning til å gi tilbakemeldinger på intervjureferatet, og informasjon som er benyttet fra intervjuer, er verifisert av de intervjuede. De fleste intervjuene ble gjennomført på mellom 45 minutter og 1 time.

Vi gjennomførte også et møte med Utdanningsetatens administrasjon 7. november 2022, der vi fikk informasjon om deres oppfølging av skolene under koronapandemien. Det ble skrevet referat fra møtet som ble verifisert av etaten.

Til sammen har Kommunerevisjonen fått informasjon fra 28 ledere og ansatte og 5 elever gjennom intervjuer og samtale i møter.

Kommunerevisjonen har gjennomført en strukturert analyse av referatene. Informasjonen er sammenfattet under ulike kategorier, og vi har sett etter utsagn knyttet til gitte temaer på tvers av referatene.

1.4.1 Observasjon og mappegjennomgang

Kommunerevisjonen observerte ved oppmøte på skolen skolens fraværssystem og hvilke rapporteringsmuligheter som var i systemet.

Kommunerevisjonen gikk igjennom 17 elevmapper knyttet til elever med bekymringsfullt fravær. Dette var alle mappene til elever med bekymringsfullt fravær i skoleåret 2021–2022. Fraværssystemet var ikke tilrettelagt for å ta ut rapporter om bekymringsfullt fravær, slik at vi benyttet oss av skolens egne oversikter over hvem som hadde hatt et bekymringsfullt fravær i undersøkt skoleår. Dette gjaldt tre elever ved Linderud skole og 14 elever ved Rommen skole. På grunn av et lavt antall elever har vi valgt å omtale gjennomgangen felles for de to skolene, for å sikre at elevene ikke skal kunne identifiseres på noen måte.

Kommunerevisjonen utarbeidet et skjema i Excel med fastlagte kategorier om bl.a. identifisering, oppfølging og tiltak som vi brukte i gjennomgang og analyse av elevmappene.

1.4.2 Registerdata/statistikk

Kommunerevisjonen har innhentet statistikk om resultater i nasjonale prøver og grunnskolepoeng fra Utdanningsdirektoratets nettsider.

1.5 Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er bl.a. styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#)⁶.

1.6 Gyldighet og pålitelighet

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsker å måle. Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært, og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen.

Undersøkelsen bygger på data som er innsamlet ved hjelp av flere ulike metoder, herunder intervjuer, dokumentgjennomgang, mappegjennomgang og statistikk. Vi bruker triangulering for å være sikker på at undersøkelsen beskriver de faktiske forholdene i størst mulig grad. Samsvar mellom beskrivelser og data i fra flere ulike kilder styrker gyldigheten i undersøkelsen. For leservennlighetens skyld blir ikke alle kilder til informasjon gjengitt alle steder når informasjonen er bekreftet av flere kilder.

Informasjon som er benyttet fra intervjuer, er verifisert av de intervjuede. Informasjon som er hentet fra skriftlig materiale, er bekreftet gjennom verifisering av faktabeskrivelsen. Gjennom dette har virksomhetene fått mulighet til å komme med kommentarer slik at vi har kunnet foreta nødvendige korreksjoner.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det innebærer at hovedspørsmålene er utformet på forhånd, og at den som intervjuer, stiller oppfølgende spørsmål der dette vurderes som nyttig/nødvendig underveis. De fleste intervjuene ble gjennomført som individuelle intervjuer, men det ble også gjennomført gruppeintervjuer av kontaktlærere. En fordel med gruppeintervjuer er at det er en relativt effektiv form for datainnsamling ved at vi får informasjon fra flere samtidig. En risiko ved gruppeintervjuer kan være at informantene ikke ønsker å framstå som uenige med hverandre. Dette kan særlig være gjeldende dersom gruppeintervjuer foretas med både ledere og vanlige ansatte samtidig. Intervjuformen krever at intervjueren har en særlig oppmerksomhet på forhold knyttet til gruppedynamikk. I denne undersøkelsen har gruppeintervjuene blitt gjennomført med ansatte på samme stillingsnivå.

Valget av helsesykepleiere ble gjort med tanke på at de arbeidet ved de utvalgte skolene i bydelene og ved helsestasjon for ungdom som var bydelsomfattende. Kontaktlærere ble valgt ut slik at vi fikk snakket med en kontaktlærer fra hvert ungdomstrinn.

Elevmappene ble valgt ut fra skolenes egne oversikter over elever med bekymringsfullt fravær i skoleåret 2021–2022. Et potensielt metodologisk problem er at Kommunerevisjonen kun undersøkte elevmapper der fraværet var identifisert og fulgt opp, og det kan være at det var tilfeller av bekymringsfullt fravær som skolen ikke hadde identifisert, som vi heller ikke undersøkte. Dette er kompensert for gjennom triangulering av informasjon fra intervjuer med lærere og ledere og gjennomgang av dokumenter om bekymringsfullt fravær og oppfølging av dette. Informasjon var også spredd i ulike systemer, noe som kan ha gjort at vi ikke har fanget opp alle dokumentasjonen. Dette ble kompensert for ved at skolene selv viste oss tilgjengelig

⁶ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

relevant dokumentasjon. Vi kunne også stille oppfølgingsspørsmål knyttet til manglende eller mangelfull dokumentasjon.

Undersøkelsen har vært underlagt kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de mulighetene og begrensningene som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 3: Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap



Oslo

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
21/1033 - 100

Vår ref. (saksnr.):
21/4841 - 15

Saksbeh.:
Jan Christian Marthinsen, 916 28 032

Dato:
30.01.2023

Rapport til uttalelse: Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien

Jeg viser til brev fra Kommunerevisjonen, datert 04.01.2023, hvor det bes om byrådets uttalelse til ovennevnte rapport.

Kommunerevisjonen har undersøkt om Oslo kommune har lagt tilstrekkelig til rette for å redusere negative konsekvenser for barn og unge etter pandemien. Undersøkelsen er rettet mot oppfølgingen av barn i ungdomsskolealder på utvalgte skoler og bydeler. De reviderte virksomhetene er Utdanningsetaten, Linderud skole, Rommen skole, Bydel Bjerke og Bydel Stovner.

Undersøkelsen viser at Utdanningsetaten, bydelene og de undersøkte skolene hadde iverksatt flere egnede tiltak for å redusere de negative konsekvensene for barn og unge, men det ble også avdekket svakheter. Kommunerevisjonen anbefaler flere tiltak, blant annet for å styrke rutiner og retningslinjer knyttet til registrering av bekymringsfullt fravær i skolen og melding av bekymring til barneverntjenesten. Kommunerevisjonen anbefaler byråden for oppvekst og kunnskap å iverksette tiltak for å sikre at det etableres et tilstrekkelig systematisk samarbeid mellom skole og barnevern for å forebygge og avdekke vold.

Spørsmålene Kommunerevisjonens stiller i sitt brev besvares nedenfor.

1. *Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*

Jeg har ingen kommentarer eller merknader til informasjonen som er gitt om prosjektets hensikt.

2. *Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Jeg har ingen kommentarer til prosjektets metode eller kilder.

3. *Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.



Oslo kommune
Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974767597
oslo.kommune.no

4. *Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?*

Jeg oppfatter kommunerevisjonene konklusjoner og anbefalinger som nyttige og konstruktive.

5. *Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?*

Oppvekstreformen trådte i kraft 01. januar 2022. I den forbindelse ble det inntatt en ny bestemmelse i barnevernloven § 3-1 første ledd som gir kommunen ansvaret for generelle forebyggende tiltak rettet mot barn og unge. Det ble i august 2022 gjort flere endringer i velferdstjenestelovgivningen, blant annet barnevernloven, opplæringsloven, helselovgivningen m.m., som skal sikre samarbeid og samordning for å gi barn og unge helhetlige velferdstjenester i kommunen. Loven stiller videre krav til at bystyret skal vedta en helhetlig plan for kommunens forebyggende arbeid. Planen skal være sektorovergripende, beskrive overordnede mål og strategier for det helhetlige tjenestetilbudet, og hvordan arbeidet skal organiseres.

Jeg forventer at de reviderte tjenestene iverksetter tiltak for å følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger. Når det gjelder anbefalingen om at byråden for oppvekst og kunnskap bes sikre at det etableres et tilstrekkelig systematisk samarbeid mellom skole og barnevern for å forebygge og avdekke vold, vil denne følges opp gjennom arbeidet med å implementere Oppvekstreformen, samt gjennom en planlagt revidering av gjeldende Oslostandard for samarbeid mellom barnevern og skole. I dette arbeidet vil det ses hen til de føringer og plikter som følger av Oppvekstreformen. Det vil også vurderes om samarbeid med skolehelsetjenesten skal inngå som del av Oslostandard.

6. *Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltakene?*

Arbeidet med revisjon av Oslostandard vil igangsettes i løpet av våren 2023, med sikte på at en ny standard kan gjøres gjeldende fra 2024. Byrådet vil etter planen fremme en sak for bystyret om helhetlig plan for Oslo kommunes forebyggende tiltak overfor barn og unge i løpet av første halvår 2023.

7. *Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål?*

Rapporten oppfattes som nyttig. Arbeidet med revisjonen har bidratt til en kritisk gjennomgang av tjenestenes tilrettelegging og oppfølging av barn og unge i etterkant av pandemien. De konkrete tiltakene som anbefales kan bidra til å styrke det fremtidige tjenestetilbudet.

8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Rapportens oppbygning og språkbruk oppfattes å være tilfredsstillende.

Med vennlig hilsen

Sunniva Holmås Eidsvoll
byråd

Vedlegg 4: Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 første ledd

Deres ref.:
21/1033 - 101

Vår ref. (saksnr.):
21/4841 - 16

Saksbeh.:
Heidi Kalkvik, 996 31 910

Dato:
23.01.2023

Svar på rapport til uttalelse: Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien

Jeg viser til rapport mottatt 4.1.23 med frist til uttalelse 2.2.23

Rapporten er et resultat av Kontrollutvalgets vedtak 31. august 2021, sak 58. Undersøkelsen *Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien* har vært utsatt, men er nå gjennomført og rapport foreligger for uttalelse.

Nedenfor følger min uttalelse til Kommunerevisjonens spørsmål:

Jeg vil først presisere at rapporten i hovedsak omhandler tjenester og ansvarsområder som ligger til byråden for oppvekst og kunnskap

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært klar?
Ja
2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Nei
3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Nei
4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?
Rapporten synliggjør på en god måte noen av utfordringene i pandemien, både for innbyggerne våre og for tjenestene våre. Vi lærte mye gjennom pandemien som er viktig at vi tar med oss videre. Noe av det viktigste vi lærte er hvor viktig tjenestene og tilbudene våre er for befolkningen, og særlig for de som er i sårbare livssituasjoner. Vi må nok også erkjenne at nedstengningen av samfunnet over lang tid gjorde at flere personer, og særlig barn og unge ble særlig utsatt. Rapporten gir viktige anbefalinger knyttet til å ha rutiner, oppfølgingsmekanismer og tilstrekkelig kompetanse for å fange opp og bistå barn og unge med ulike utfordringer.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for helse, eldre og
innbyggertjenester

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 876819872
oslo.kommune.no

Fra mitt ståsted og ansvarsområde har jeg gjennom pandemien vært særlig bekymret for den psykiske helsen til befolkningen, og vi har styrket det psykiske helsetilbudet kraftig gjennom pandemien. I 2021 ble det blant annet bevilget 118 millioner til styrking av lavterskeltiltak, en god del av dette gikk til tiltak for barn og unge.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Nei, rapporten omhandler ansvarsområde som ligger til byråden for oppvekst og kunnskap. Jeg anser derfor ikke at det er aktuelt med tiltak på mitt ansvarsområde, men vil påpeke at vi samarbeider tett med byråden for oppvekst og kunnskap innenfor helserelaterte problemstillinger og tiltak for barn og unge.
6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?
Ikke aktuelt
7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål
Se tidligere svar.
8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?
Oppbygningen og språkbruken i rapporten er god.

Med vennlig hilsen

Robert Steen

byråd

Vedlegg 5: Uttalelse fra Bydel Bjerke

Bydel Bjerke



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
21/1033 - 98

Vår ref. (saksnr.):
21/22382 - 149

Saksbeh.:
Marit Aarskaug Bratlie,

Dato:
23.01.2023

Rapport til uttalelse - Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Bydel Bjerke har opplevd en god og tydelig kommunikasjon gjennom hele prosjektet.

2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Bydelen har kommentarer til punkt 6.2.1 b) Psykologer og punkt 7.3: Samarbeid skole – barnevern.

6.2.1 b) Psykologer

Bydel Bjerke hadde en psykolog som var ansatt i Bjerke familiesenter, psykolog- og familieveiledertjenesten, og to psykologer som var midlertidig ansatt i skolehelsetjenesten i 2022 på statlige prosjektmidler knyttet til ettervirkninger av koronapandemien. Psykologene som var midlertidig ansatt i skolehelsetjenesten jobbet med individuell oppfølging i faste veiledningstider, samtalegrupper og undervisning i samarbeid med helsesykepleierne, skolene og psykolog- og familieveiledningstjenesten (PFT) i bydelen. Sistnevnte var et tilbud for barn i alderen 0-16 år. Psykologene gjennomførte også individuell og gruppeveiledning for helsesykepleierne i bydelen.

Kommentar: Bydel Bjerke, Bjerke familiesenter, har to fast ansatte psykologer og en familieveileder som jobber med barn og unge 0-25 år.

7.3 Samarbeid skole-barnevern

Oslo kommune
Bydel Bjerke
Oppvekst og kultur

Besøksadresse:
Ulvenveien 80, 0581 Oslo,
Postadresse:
Postboks 13 Økern, 0508 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bbj.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974778874
oslo.kommune.no

Det er laget et sammendrag av barnevernleders uttalelser, nest siste avsnitt, som blir noe unøyaktig fordi det er så sammendratt. Her kommer en presisering:

I samarbeidsmøter mellom bydel og skole høsten 2021 ble det tatt opp at samarbeidsavtalen mellom skole og barneverntjenesten var lite kjent blant ansatte. Det ble da bestemt at denne skulle informeres om i alle ledd på begge steder. Det forventes derfor at denne samarbeidsavtalen er godt kjent i dag. Barnevernleder opplever ikke at taushetsplikten er til hinder for å få til et god samarbeid mellom skole og barnevern.

Kommentar til avsnitt overfor: Rektor ved Linderud skole sier at: «Skolen strever med at barnevernet henlegger saker hvor skolen er bekymret pga barnevernets dokumentasjonskrav. Skolen opplever dette som utfordrende og har fokus på å sende løpende bekymringsmeldinger i saker som er pågående eller henlagt der skolen fortsatt er bekymret.»

Kommentar fra barnevernet: Barnevernet kjenner seg ikke igjen i denne beskrivelsen. I løpet av 2022 ble det sendt totalt 6 meldinger fra Linderud skole til Bjerke barneverntjeneste. 3 av disse ble henlagt pga at det ikke var bekymring for foreldrenes omsorgsevne.

3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Ingen kommentarer.

4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Bydelen oppfatter rapporten som en ryddig, oversiktlig og fyldig, med godt begrunnede konklusjoner. Bydelen vil ta med seg rapportens anbefalinger inn i videre arbeid og utviklingen av tjenestetilbud.

5. Vil bydelen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?

Bydelen har i 2022 hatt to psykologer i prosjekt stillinger. I sammen med fast ansatte psykologer har bydelen i gjennom 2022 hatt opplæring av lærere og helsesykepleiere i Tuning in to teens. Dette for å heve kompetanse hos de voksne som møter barn, unge og deres familier hver dag.

Det skal gjennomføres et møte mellom skoler og bydelen i februar 2023 der videre samarbeid vil være et sentralt tema.

Det er bevilget midler fra BU til en midlertidig skolepsykolog i 2023, som sammen med de øvrige psykologene i bydelen vil arbeide behovstilpasset opp imot skolene, barn og unge 0-25 år og deres familier.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Tiltak vil utarbeides og oppstart av gjennomføring vil være i 2023.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for bydelen? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten har gitt bydelen et godt innblikk i sårbare punkter når det gjelder oppfølging av barn og unge. Den har også gitt oss gode anbefalinger som vi må ta med oss inn i videre arbeid.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Oppbygning og språkbruk i rapport vurderes som ryddig, oversiktlig og forståelig.

Marit A. Bratlie
Avdelingsdirektør Oppvekst og kultur

Stine C. Johannesen
Seksjonssjef Bjerke familiesenter

Mottakere:
Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

Vedlegg 6: Uttalelse fra Bydel Stovner

Bydel Stovner



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
21/1033 - 99

Vår ref. (saksnr.):
22/86298 - 4

Saksbeh.:
Lise Thingelstad, 95285229

Dato:
26.01.2023

Bydel Stovners tilbakemelding på rapport om oppfølging av barn og unge etter koronapandemien

Bydel Stovner har mottatt Kommunerevisjonens rapport om oppfølging av barn og unge etter koronapandemien til uttalelse.

Vedlagt Bydel Stovners tilbakemelding på Kommunerevisjonens spørsmål.

Pandemien rammet Stovners befolkning hardt og særlig barn og unge. Det er svært gledelig at dette blir viet oppmerksomhet fra Kommunerevisjonen med tanke på læring og utbedring.

Når en skal vurdere oppfølgingen av barn og unge er det viktig å ha med helheten på innsatsen etter pandemien. Bydel Stovner har et stort arbeid med tjenesteutvikling og forsterkning av tilbudet til barn og unge under og etter pandemien. Dette strekker seg fra jobbsenter, los på alle ungdomsskoler til etablering av satellitt av OT-Ulven på Stovner. Dette vil være viktig arbeid og for å forstå helheten er dette nyttige perspektiver å ha med selv om det faller utenfor rammen av denne rapporten.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Prosjektets hensikt har vært tydelig for Bydel Stovner.

2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Revisjonen har omfattet én skole i bydelen med tilhørende skolehelsetjeneste. Samtidig ser man at noen av spørsmålene gjelder skolehelsetjenesten generelt, og at datagrunnlaget derfor er lite

 Oslo kommune
Bydel Stovner
Seksjon barnehageadministrasjon

Besøksadresse:
Karl Fossums vei 30, 0985 OSLO,
Postadresse:
Karl Fossums vei 30, 0985 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bsr.oslo.kommune.no
Org. nr.: 874778842
oslo.kommune.no

med to helsesykepleiere som uttaler seg på vegne av hele skolehelsetjenesten. Det stilles spørsmål om det eventuelt kunne vært en bredere datainnhenting.

3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Bydelen har ingen kommentarer til dette spørsmålet.

4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Bydel Stovner ser at behovet for skolehelsetjenestens tilstedeværelse på skolene har økt etter pandemien noe som har medført at bydelen har styrket ungdomsskolene med økt ressurs utover normtall. Rekruttering av helsesykepleiere er som ellers i landet en utfordring i vår bydel. På bakgrunn av det ser vi at det å styrke skolehelsetjenesten tverrfaglig er viktig, deriblant tilstedeværelse av psykologer. Konklusjonen av rapporten sammenfaller med tanker skolehelsetjenesten har og arbeidet de allerede gjør.

Bydelen er enige i at det er et forbedringspotensial i samarbeidet mellom skole og barnevern, og at skolehelsetjenesten bør ha utarbeidet rutiner for melding til barnevernet. En samarbeidsavtale mellom bydel og BUP må også komme på plass.

5. Vil bydelen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?

Bydelen vil se på organiseringen av skolehelsetjenesten, deriblant tilstedeværelse av psykologer. Det er også et ønske om å se på hvordan bydelen kan styrke det primærforebyggende arbeidet. Skolehelsetjenesten skal nedfelle rutiner for å melde til barnevernet og se på hvem de trenger samarbeidsavtaler med for så å gå videre med dette. Skolehelsetjenesten har avsatt en 40% ressurs som jobber med fagutvikling, rutiner med mer for å sikre kunnskapsbasert praksis og gode tjenester. Arbeidet omfatter rutiner for god samhandling. Hvordan bydelen skal markedsføre helsestasjon for ungdom på en måte som når flere elever i ungdomsskolealder jobbes det med kontinuerlig blant annet gjennom Instagram, podkast, workshop for ungdom og informasjon på skolene / andre arenaer.

Som nevnt under punkt 4 må de sikres en samarbeidsavtale mellom bydel og barne- og ungdomspsykiatrien (BUP). Bydelen er enige i at det er et forbedringspotensial og vil igangsette tiltak for å sikre et godt samarbeid mellom skole og barnevern.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Bydelen vil utarbeide rutiner for skolehelsetjenesten for å melde bekymring til barnevernstjenesten innen februar 2023. Utarbeidelse av samarbeidsavtaler vil starte i mars 2023 og være ferdigstilt i løpet av 2. kvartal 2023. Her vil skolehelsetjenesten og barnevernstjenesten ta initiativ overfor andre tjenester. Skolehelsetjenesten er i gang med i en rekrutteringsprosess som de håper vil medføre at vakante helsesykepleierstillinger blir besatt. Dette vil gjøre at skolehelsetjenesten under ett blir mer tilgjengelig.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for bydelen? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Bydelen opplever rapporten som nyttig ved at det er tatt en gjennomgang av deler av tjenestene. Det gir bydelen mulighet for refleksjon og mulighet for forbedring. Resultatet samsvarer også med bydelens generelle satsning rundt ungdom.

8.Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?
Bydelen har ingen kommentarer til språkbruken i rapporten.

Med vennlig hilsen

Andreas Mjærum Behring
bydelsdirektør

Lise Thingelstad
seksjonssjef

Kopi til:
Marthe-Kari Harlem
Susanne Skråning
Terje Kristiansen

Mottakere:
Kommunerevisjonen Fredrik Selmers vei 3 0663 OSLO

Vedlegg 7: Uttalelse fra Utdanningsetaten

Utdanningsetaten



kommunerevisjonen Oslo kommune
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO
Att.:

Deres ref.:
20211033-97

Vår ref. (saksnr.):
21/39370 - 14

Saksbeh.:
Sigrid Moen,

Dato:
16.01.2023

Uttalelse vedrørende Kommunerevisjonens rapport "Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien"

Utdanningsetaten viser til brev fra Kommunerevisjonen 04.01.2023 om forvaltningsrevisjon knyttet til oppfølging av barn og unge etter koronapandemien.

I brevet ber Kommunerevisjonen om tilbakemelding på rapporten, og i tillegg om svar på 8 spørsmål.

Kommunerevisjonen ber om at Utdanningsetaten og de to utvalgte skolene avtaler om svar sendes individuelt eller samlet. I det videre følger Utdanningsetatens svar, og Rommen og Linderud skolars svar er lagt som vedlegg.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Utdanningsetaten mener informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Utdanningsetaten har ikke kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Utdanningsetaten viser til at vi oversendte innspill til forslaget til revisjonskriterier. Utdanningsetaten erfarer at disse ble tatt til følge av Kommunerevisjonen, og vi har ikke merknader utover dette.

 Utdanningsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Grensesvingen 6, 0660 Oslo
Postadresse:
Postboks 6127 Etterstad
0602 Oslo

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@osloskolen.no
Org. Nr.: 976820037

4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Utdanningsetaten mener rapporten på en god måte synliggjør det omfattende arbeidet etaten og skolene har gjort under og etter pandemien for å redusere negative konsekvenser for barn og unge.

Når det gjelder Utdanningsetatens veiledning og oppfølging av elevfravær, vil vi påpeke at dette har vært et helt sentralt tema i Utdanningsetatens oppfølging av skolene i flere tiår. Utdanningsetaten har flere rundskriv/veiledninger til skolene som omhandler regler og håndtering av fravær. Oppfølging av elever med fravær har gjennom lang tid vært et eget tema på Utdanningsetatens intranett. I 2009 utviklet Utdanningsetaten veilederen "Skolevegring – en praktisk og faglig veileder". Veilederen har fokus på forebygging og tidlig intervensjon ved skolevegring og bekymringsfullt elevfravær, og skulle bidra til at skolene fikk økt kompetanse i å forebygge, oppdage elever i risiko, utforme og gjennomføre tiltak ved skolevegring. Veilederen ga en faglig plattform for forebygging og tiltak ved bekymringsfullt fravær. Utdanningsetaten erfarte at det var behov for å videreutvikle veilederen. Revidert veileder ble ferdigstilt i oktober 2022.

Når det gjelder Utdanningsetatens arbeid for å styrke skolenes kunnskap om elevenes psykiske helse, har vi i samarbeid med KORUS (Regionalt kompetansesenter på rusfeltet) laget en kompetansepakke for alle ansatte i Osloskolen. Denne består av en obligatorisk fagdag, samt webinarer og ressursbank i Teams med relevant fagstoff knyttet til barndomsbelastninger, psykisk helse og samarbeid med barnevernstjenesten. For å støtte opp om godt samarbeid mellom sektorene, er helsesykepleier, PP-rådgiver og skolens barnevernkontakt også invitert til å delta på den obligatoriske fagdagen. Kompetansepakken rulles ut til skolene våren 2023 og skolene skal arbeide videre med innholdet høsten 2023. Dette er en del av kommunens strategi for en traumeinformert by.

5. Vil etaten vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?

Kommunerevisjonen anbefaler Utdanningsetaten å iverksette tiltak for å gjøre fraværssystemet mer egnet som verktøy for å fange opp bekymringsfullt fravær. Vi vil vise til at vi har iverksatt tiltak for å gjøre fraværssystemet mer brukervennlig for skolene.

Grunnskolene i Oslo bruker det skoleadministrative systemet IST Everyday for å ha oversikt over elevenes fravær. Systemet er et «hyllewaresystem» som leveres av leverandøren IST, og brukes av mange kommuner i Norge. Dette betyr at Utdanningsetaten selv ikke kan foreta endringer og tilpasninger i systemet, men er avhengig av leverandørens utviklingsplaner.

Helt siden systemet ble tatt i bruk av grunnskolene skoleåret 2020-2021, har Utdanningsetaten hatt tett dialog med leverandøren for å få forbedret fraværssystemet i systemet. Som et ledd i denne dialogen har leverandøren gjennomført en serie intervjuer med lærere og andre ansatte på et utvalg skoler. Gjennom

dette har de hentet inn innspill direkte fra våre brukere av systemet. Dette har resultert i flere viktige endringer:

- Faglærere og kontaktlærere kan registrere fravær enklere og mer effektivt som følge av flere endringer i systemet gjennom hele 2022.
- Faglærere og kontaktlærere har fått forbedret oversikt over det registrerte fraværet som følge av en større endring i systemet i januar 2023.
- Muligheten til å hente ut fraværdata på sentralt nivå har blitt forbedret gjennom flere leveranser gjennom 2022 samt en større leveranse i januar 2023. Dette gir oss bedre muligheter til å trekke ut og analysere fraværdata.
- Det er gjennomført flere Webinarer i 2022 for ansatte på skolene med fraværregistrering/fraværsoppfølging som tema. Dette har vært korte nettbaserte opplæringsøkter som har hatt god deltakelse fra skolene.

Verktøy for analyse av fraværdata fra IST Everyday

Vi har i tett samarbeid med Frydenberg skole utviklet et enkelt analyseverktøy for bekymringsfullt fravær. Verktøyet, som er excelbasert, gir skolene mulighet til å få oversikt over elever med bekymringsfullt fravær, med utgangspunkt i registrert fravær i IST Everyday. Verktøyet tar utgangspunkt i definisjonene av bekymringsfullt fravær som er beskrevet i Utdanningsetatens veileder om bekymringsfullt fravær. Verktøyet vil bli tilgjengelig for skolene i løpet av februar 2023.

Utvikling av datavarehus til analyseformål

Utdanningsetaten har satt i gang et arbeid med å bygge opp et Datavarehussystemet for å kunne gjennomføre analyser og sammenstillinger på tvers av våre datakilder. Datavarehussystemet vil bidra til å realisere noen av hovedprinsippene som ligger til grunn for ny organisasjonsmodell i UDA. Det vil blant annet muliggjøre produksjon av nødvendig informasjon for styringslinjen, oppfølging og effektevaluering av sentrale tiltak og prosjekter. Systemet skal understøtte skolenes oppfølging av elevene, herunder også oppfølging av bekymringsfullt fravær. Både skolene og styringslinja vil da fortløpende kunne følge med på utviklingen av elevenes fravær.

Anskaffelse av nytt skoleadministrativt system

Dagens avtale for IST Everyday er en midlertidig avtale som utløper i 2024. Utdanningsetaten har satt i gang arbeidet med å anskaffe ny skoleadministrativløsning for grunnskolene. Vi vil ta med oss Kommunerevisjonens anbefaling i dette arbeidet.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Vi viser til punkt 5.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for etaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten understøtter Utdanningsetatens arbeid med å sikre et tilfredsstillende utbytte av opplæringen for alle elever etter tre skoleår med pandemi. Utdanningsetaten arbeider kontinuerlig med å videreutvikle strukturer og støttesystemer som bidrar til at Utdanningsetaten og skolene har gode og hensiktsmessige verktøy for oppfølging av elever.

Rapporten understøtter også skolenes arbeid med å videreutvikle rutiner for oppfølging av egne elever.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Utdanningsetaten vurderer rapportens oppbygging og språkbruk som god.

Med vennlig hilsen

Marianne Mette Stenberg
divisjonsdirektør

Margaret Westgaard
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg
Uttalelse vedrørende Kommunerevisjonens rapport fra Rommen skole
Uttalelse vedrørende Kommunerevisjonens rapport fra Linderud skole

Uttalelse fra Rommen skole vedrørende Kommunerevisjonens rapport "Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien"

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Opplever at prosjektets hensikt har endret seg underveis. Det har blitt en blanding av etterspill av korona og vanlig elevoppfølging. Dermed er det litt uklart hva hensikten har vært. Lurer også derfor på om prosjektet egentlig har belyst det som er ønsket.

2. Har skolen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Nei.

3. Har skolen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Viser til punkt 1. Når prosjektet sin hensikt er uklar så tenker vi at revisjonskriteriene også blir litt tilfeldige. For eksempel ville revisjonskriteriene sett like ut dersom det hadde vært andre konsulenter i prosjektet eller konsulenter med erfaring fra skoledrift?

4. Hva er skolens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

I hovedbudskap s. 5 i rapporten. Til "manglende kompetansetiltak innen psykisk helse på skolene...", og om skolens kunnskap om psykisk helseutfordringer. Skolen kjenner seg ikke igjen i den vurderingen. Pedagoger skal ha kunnskap om psykisk helse, og kontaktlærerne rapporterte at de mente de var i god stand til å se tegn på psykiske helseutfordringer hos elevene. Skolene skal styrke pedagogers kompetanse og kunnskap på mange områder. Det gjøres prioriteringer og skolen følger strategiske initiativ fra Byrådet og Utdanningsetaten.

I hovedbudskap s. 5 i rapporten. Til "Manglende prosedyrer for å melde bekymring til barnevernet". Skolen har prosedyrer for dette som ansatte er kjent med, utfordringen er at det ikke er skriftliggjort. Ansatte vet hvordan man melder bekymringer og samarbeider med bvt.

I sentrale vurderinger - skolens oppfølging av elevers fravær og/eller tapt læring - siste setning side 7 "...skolene har ikke gjort egne kartlegginger av hvor mye opplæring elevene har gått glipp av på grunn av hjemmeundervisning" Skolen her bemerke at man stiller seg undrende til at man skal kunne kartlegge hvor mye opplæring elevene har gått glipp av - hvordan skal det gjøres? Elever har ulik progresjon i sin faglige utvikling (læring) og man kan ikke vite hvordan den blir i forkant. Skolen har løpende kartlegginger for å ha oversikt over elevers faglige utvikling og setter inn tiltak for å styrke utviklingen.

5. Vil skolen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?

Skolen vil skriftliggjøre rutiner vi allerede har og sikre bedre dokumentasjon i elevoppfølgingen.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Skolen har allerede iverksatt arbeid med å styrke dokumentasjonen gjennom opplæring av sosiallærere (ny tilsatte fra des-22 og jan-22).

I løpet av våren skal rutiner skriftliggjøres.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for skolen? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Prosessen har vært viktig, da det avdekker behov for bedre dokumentasjon i fraværsoppfølging. Det er alltid fint å få et blikk utenfra.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Vennlig hilsen

Gro Anita Carlsen

rektor

Osloskolen



Uttalelse fra Linderud skole vedrørende Kommunerevisjonens rapport
"Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien"

Uttalelse fra MBU på Linderud skole:

Uttalelse under anbefalinger til tiltak kulepunkt tre under 8.2 i rapporten:

Linderud skole har i flere år jobbet med kompetanseheving innenfor psykisk helse. Personalet hadde opplæring i «Fyringsmodellen» skoleåret 2019/2020. KORUS sin kompetansepakke «Barnehjernerne» ble gjennomført skoleåret 2020/2021. (Dokumentasjon ettersendes hvis ønskelig.) Opplæringen er gjennomført i hele det pedagogiske personalet, inkludert ansatte på ungdomstrinnet. Linderud skole merker seg at Kommunerevisjonen ikke har fått med seg dette i sine intervjuer.

Vennlig hilsen

Eirik O. Cederbrand
Assisterende rektor



Oslo

Oslo Kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 4/2023

**Du finner mer informasjon om
Kommunerevisjonen og våre rapporter på:**
www.krv.oslo.kommune.no