



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Barn og unges utenforskap

KONGSVINGER KOMMUNE 2022/2023

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
<https://www.revisjon-ost.no>
E-post: post@rev-ost.no
Org. nr.: 974 644 576 MVA

Forord – om rapporten

Denne rapporten er bygget opp med et kort sammendrag som går gjennom hovedfunnene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsprosjektet i første kapittel.



Vi har valgt å benytte en «trafikklysmoell» for å illustrere hva vi mener er i henhold til krav på området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav på området. Hver vurdering blir merket med henholdsvis grønt, gul/oransje og rødt.

Rapporten er utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner av rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens

innhold. Det er også lenket til de kilder som er digitalt tilgjengelige, for en mer interaktiv opplevelse av rapporten.

Rapporten er bygget opp etter Norges Kommunerevisorforbunds krav til sluttrapport i Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Dette innebærer minstekravene til

- sammendrag (kap. 1),
- informasjon om bestillingen (kap. 2),
- problemstillingene (kap. 5-7),
- valg av metoder og vurdering av datagrunnlag (kap. 4),
- revisjonskriterier (vedlegg A),
- presentasjon av data (kap. 5-7),
- vurderinger (kap. 5-7),
- konklusjon (kap. 8),
- anbefalinger (kap. 9),
- referanser (kap. 11) og
- kommunedirektørens uttalelse (kap. 10).

I tråd med RSK 001, ønsker vi å fremheve at vi vektlegger at forvaltningsrevisjoner skal «bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgtes styring og kontroll, og å bidra til læring».

Vi vil takke kontrollutvalget for oppgaven, og administrasjonen for tilrettelegging for en best mulig og effektiv gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Vi håper at leseren finner nytte i rapporten og vil benytte denne videre i forbindelse med en trygg og god forvaltning av tjenesteområdet.

Kongsvinger, den 10. mars 2023

Jo Erik Skjeggestad
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Eskil Kristiansen
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
2	Bakgrunn for prosjektet	6
3	Avgrensninger	7
4	Metode for revisjonen	8
4.1	Dokumentstudier	9
4.2	Intervjuer	9
4.3	Spørreundersøkelse	10
5	Problemstilling 1 – Kompetanse, rutiner, og skolemiljø	11
5.1	Revisjonskriterier for problemstilling 1	11
5.2	Innhentet data	11
5.3	Revisors vurdering	24
6	Problemstilling 2 – Tverrfaglig samhandling og skolevegring	29
6.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2	29
6.2	Innhentet data	29
6.3	Revisors vurdering	47
7	Problemstilling 3 – Overganger mellom utdanningsinstitusjoner	51
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 3	51
7.2	Innhentet data	51
7.3	Revisors vurdering	60
8	Konklusjon	62
9	Anbefalinger	64
10	Kommunedirektørens uttalelse	65
11	Referanser	66
11.1	Lover og forskrifter	66
11.2	Kommunal dokumentasjon	66
11.3	Internettreferanser	66
	Vedlegg A: Revisjonskriterier	67
1	Om utledningen av revisjonskriterier	67
2	Bakgrunn for bestillingen	67
3	Utleddning av revisjonskriterier	69
3.1	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1	69
3.2	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 2	71
3.3	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 3	75
4	Referanser	78

1 Sammendrag

Denne rapporten er resultatet av en forvaltningsrevisjon som er gjennomført i løpet av høsten 2022 og vinteren 2023. Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble bestilt av kommunestyret i Kongsvinger kommune den 09.12.21. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvordan kommunen tilrettelegger for tverrfaglig samarbeid mellom velferdstjenestene for å sikre at sårbare barn og unge får et helhetlig og koordinert hjelpetilbud.

Forvaltningsrevisjonen har følgende problemstillinger:

1. *I hvilken grad er kommunens ansatte i stand til å handle på vegne av bekymringer rundt det enkelte barn?*
2. *Sørger Kongsvinger kommune for hensiktsmessig og helhetlig samarbeid med velferdstjenester med ansvar for, og i kontakt med barn og unge med skolefraværproblematikk?*
3. *Hvordan ivaretar Kongsvinger kommune overgangen for sårbare barn mellom barnehage til barneskole, mellom barne- og ungdomsskole, og ungdoms- til videregående skole?*

Datainnsamlingen ble gjennomført i oktober til desember 2022, og det er totalt gjennomført 10 intervjuer. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte på fire utvalgte skoler i kommunen. Revisjonskriterier er utledet fra lovverk, veiledere til lovverket, og faglige anbefalinger for kommunale velferdstjenester med ansvar for barn og unge.

I hvilken grad er kommunens ansatte i stand til å handle på vegne av bekymringer rundt det enkelte barn?

Vi mener at kommunen arbeider systematisk og har etablerte rutiner som sørger for å skape og opprettholde gode skolemiljøer. Med tanke på relevant kompetanse for å fange opp og handle for å ivareta sårbare elever mener vi at det er et forbedringspotensial og behov for kompetanseheving blant de ansatte på skolene i kommunen. De avvikene vi mener at foreligger, kan oppsummeres som følger:

- Ansatte i de kommunale velferdstjenestene som samarbeider med skolene opplever et behov for økt signalkompetanse blant skoleansatte. Vi mener at kommunen med fordel kan bruke kompetansen som finnes i de andre velferdstjenestene mer systematisk for å heve kompetansen til de ansatte i skolene.
- Våre undersøkelser viser at det er et kompetansebehov blant lærere knyttet til å utforme bekymringsmeldinger til barneverntjenesten. Samtidig mener vi at kommunen med fordel kan innføre rutiner som sikrer at ansatte i skolen har satt seg inn i, og forpliktet seg i forhold til kommunens handlingsrutiner for å overholde aktivitetsplikten.
- Kommunen kan med fordel formalisere kompetansehevende tiltak knyttet til samtalekompetansen til skoleansatte.

Sørger Kongsvinger kommune for hensiktsmessig og helhetlig samarbeid mellom velferdstjenester med ansvar for, og i kontakt med barn og unge med skolefraværproblematikk?

Vi konkluderer med at kommunen har etablerte hensiktsmessige samarbeidsrutiner mellom skolene og relevante kommunale velferdstjenester. Kommunen har god oversikt over folkehelseutfordringer som kan påvirke barn og unge, og har innsatsområder rettet mot de kommunale risikofaktorene. Med tanke på helhetlig samarbeid i henhold til den kommunale samordningsplikten er det et forbedringspotensial i kommunen. De avvikene vi mener at foreligger, kan oppsummeres som følger:

- På nåværende tidspunkt samarbeider ikke barneverntjenesten og skolene i kommunen på en tilfredsstillende måte med tanke på forebyggende arbeid rettet mot sårbare barn og unge.
- Kommunen har fortsatt en vei å gå med tanke på å etablere definerte ansvarsområder for de ulike velferdstjenestene som arbeider med barn og unge i henhold til den kommunale samordningsplikten.

Hvordan ivaretar Kongsvinger kommune overgangen for sårbare barn mellom barnehage til barneskole, mellom barne- og ungdomsskole, og ungdoms- til videregående skole?

Vi konkluderer med at kommunen har grundige og hensiktsmessige rutiner for overganger for sårbare barn og unge, og at disse rutinene følges i praksis. Likevel mener vi at kommunens overgangsrutiner bør oppdateres. De avvikene vi mener at foreligger, kan oppsummeres som følger:

- Kommunens overgangsrutiner er fra 2014 og det er nevnt enheter i rutinene som senere har blitt oppløst eller erstattet av andre enheter. Kommunen bør oppdatere sine rutiner for overganger for barn og unge slik at de samsvarer med nåværende aktuelle aktører i overgangssamarbeidene.

Våre anbefalinger

Med bakgrunn i de vurderinger og konklusjoner som er gjort gir vi kommunen anbefalinger. Disse har vi kategorisert etter problemstillingene i forvaltningsrevisjonen. Med tanke på **om kommunens ansatte kan handle på vegne av bekymringer rundt det enkelte barn** har vi følgende anbefalinger:

1. *Kommunen bør i større grad nyttiggjøre seg av kompetansen som finnes i PP-tjenesten og barneverntjenesten for å styrke signal- og samtalekompetansen til de ansatte i skolene.*
2. *Kommunen bør gjennomføre tiltak for å styrke kompetansen til ansatte som arbeider direkte med barn og unge knyttet til det å sende bekymringsmeldinger til barnevernet.*
3. *Kommune bør innføre rutiner som sikrer ansvarliggjøring av skoleansatte i kommunens handlingsrutiner knyttet til aktivitetsplikten.*

Når det gjelder **hensiktsmessig og helhetlig samarbeid mellom velferdstjenester med ansvar for barn og unge i kommunen** har vi følgende anbefalinger:

4. *Kommunen bør vurdere å lage samarbeidsrutiner som formaliserer samarbeidet mellom barneverntjenesten og skolene og andre tjenester, og som sikrer at barneverntjenesten blir mer involvert i det forebyggende arbeidet rettet mot sårbare barn og unge.*
5. *Kommunen bør sørge for å skape en tydeligere tverrfaglig forståelse for hva de ulike tjenestene kan bidra med i tverrfaglig samarbeid og forebyggende arbeid.*

I tilknytning til **overganger for sårbare barn og unge i kommunen** har vi følgende anbefalinger:

6. *Kommunen bør oppdatere og revidere sine rutiner for overganger for barn og unge slik at de samsvarer med nåværende kommunale enheter og vurdere å inkludere LOS-funksjonen med tanke på forebyggende arbeid og tidlig innsats rettet mot skolevegring.*

2 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (§ 23-3, første ledd).

I kontrollutvalgets møte i Kongsvinger kommune den 26. oktober 2021, jf., sak K-66/21 *Orientering om bestilt undersøkelse – NAV. Vurdering av nytt FR-prosjekt i henhold til vedtatt plan, fattet kontrollutvalget vedtak om å bestille en prosjektplan knyttet til Barn og unges oppvekstvilkår i Kongsvinger kommune*. I neste kontrollutvalgsmøte den 30. november 2021, jf., sak K-77/21 *Orientering om barn og unges hverdag i Kongsvinger – utfordringer og tiltak*, ble prosjektet ytterligere diskutert og kontrollutvalget ble enige om at de ønsket å relatere prosjektet til barn og unge som faller utenfor, særlig knyttet til lavinntektsfamilier og frafall i videregående skole.

Den 9. desember 2021 ble saken behandlet i kommunestyret, jf., sak 112/21 *Orientering om bestilt undersøkelse*, og følgende vedtak ble enstemmig vedtatt basert på kontrollutvalgets innstilling kombinert med tilleggsforslag fra Høyre, SP, FrP, KrF, V, og MDG:

«[...] Det bestilles en forvaltningsrevisjon innenfor oppvekst som tar for seg fullføring av videregående skole med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- *Hvordan jobber Kongsvinger kommune systematisk for å forhindre mobbing i skolen?*
- *Hvordan jobber Kongsvinger kommune systematisk for å forhindre ufrivillig fravær i barne- og ungdomsskolen?*
- *Hvordan sikrer Kongsvinger kommune at elever med ekstra behov får den oppfølgingen de har krav på?*
- *Hvordan jobber Kongsvinger kommune systematisk med tilpasset opplæring i skolen?»*

På grunn av prosjektets intenderte omfang tok Revisjon Øst IKS initiativ til et møte med kommunens administrasjon, kontrollutvalgssekretariatet og kontrollutvalgets leder for å avklare avgrensninger i prosjektet, samt åpne for å samkjøre prosjektet med eventuelle pågående prosesser igangsatt av kommunen innenfor sektoren.

Et samkjøringsmøte med alle fire parter representert ble avholdt den 12. januar 2022. Daglig leder i Revisjon Øst IKS fremholdt at de fire problemstillingene i bestillingen dekker veldig store temaer og at de med fordel kunne begrenses, videre at det er lite hensiktsmessig at prosjektet skal dekke aspekter som allerede er gjenstand for Statsforvalterens tilsynsvirksomhet, og til slutt at et forvaltningsrevisjonsprosjekt bør være en kilde til organisasjonsbasert læring for den reviderte part. På bakgrunn av disse tre poengene ble det i samkjøringsmøtet oppnådd konsens rundt følgende:

- Forvaltningsrevisjonsprosjektet begrenses i all hovedsak til å forhold seg til barn og unge i grunnskolealder i barne- og ungdomsskolen.
- Forvaltningsrevisjonsprosjektet vil i tråd med kommunestyrets vedtak forholde seg til utenforsaksproblematikk for den aktuelle målgruppen.
- Grunnet den tematiske bredden som utenforskap innebærer, vil forvaltningsrevisjonsprosjektet rette et særlig fokus mot:
 - Skolefraværproblematikk og den helhetlige tverrsektorielle innsatsen
 - Overganger til, mellom, og ut av utdanningsinstitusjoner

- Kommunens handlingskapasitet og kompetanse ved bekymring rundt det enkelte barn

På bakgrunn av dette er forvaltningsrevisjonsprosjektet gjennomført ut fra følgende formål:

Å undersøke hvordan kommunen tilrettelegger for tverrfaglig samarbeid mellom velferdstjenestene for å sikre at sårbare barn og unge får et helhetlig og koordinert hjelpetilbud, med særlig fokus på samhandlingen mellom grunnskolen og relevante hjelpetjenester.

Formålet besvares med følgende problemstillinger:

1. *I hvilken grad er kommunens ansatte i stand til å handle på vegne av bekymringer rundt det enkelte barn?*
2. *Sørger Kongsvinger kommune for hensiktsmessig og helhetlig samarbeid med velferdstjenester med ansvar for, og i kontakt med barn og unge med skolefraværsproblematikk?*
3. *Hvordan ivaretar Kongsvinger kommune overgangen for sårbare barn mellom barnehage til barneskole, mellom barne- og ungdomsskole, og ungdoms- til videregående skole?*

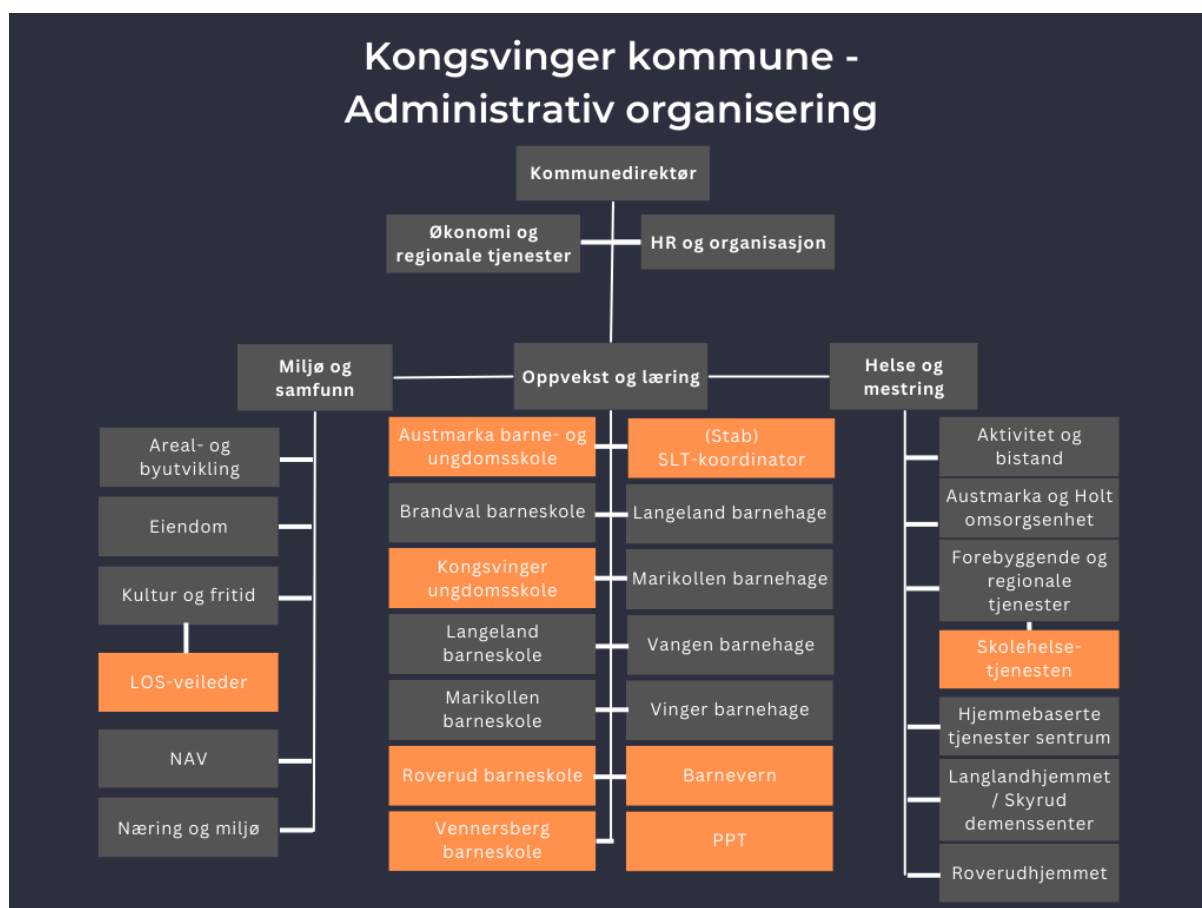
Arbeidet med å samordne lokale velferdstjenester for sårbare barn og unge har vært et overordnet nasjonalt mål i mange år og med Oppvekstreformen¹ som trådte i kraft 1. januar 2022 har det blitt enda mer økt fokus på forebyggende arbeid, tidlig innsats, og at barn og unge skal få et helhetlig og koordinert hjelpetilbud, samtidig som at kommunene har fått mer av ansvaret for dette arbeidet.

I Kongsvinger kommune finnes en rekke samfunnsøkonomiske forhold som er knyttet til økt risiko for utenforskap og andre utfordringer for barn og unge. Kommunens kompetanse til å gi samordnet og helhetlig hjelp til barn og unge i kommunen er en sentral forutsetning for å bedre levekårene til kommunens befolkning ved å jevne ut sosiale forhold og bedre andre sosioøkonomiske utfordringer.

3 Avgrensninger

I henhold til samkjøringsmøtet som ble avholdt den 12. januar 2022 har prosjektet vært avgrenset til å omfatte barn og ungdom i grunnskolealder, og til å omfatte barne- og ungdomsskolene og deres samarbeid med eksterne kommunale aktører som barneverntjenesten, skolehelsetjenesten, PPT, LOS-veileder, og SLT-koordinator. Prosjektet har ytterligere vært avgrenset til å fokusere på fire utvalgte skoler i kommunen. De fire skolene som ble valgt var Austmarka barne- og ungdomsskole, Kongsvinger ungdomsskole, Roverud barneskole, og Vennersberg barneskole. Basert på kommunens administrative organisasjonskart har vi laget en oversiktlig illustrasjon som viser hvilke tjenester og enheter som har blitt involvert i dette prosjektet.

¹ Også kalt Barnevernsreformen.



Figur 3.1: Kongsvinger kommune sitt administrative organisasjonskart, med relevante enheter og tjenester markert i oransje. Illustrasjonen er basert på kommunens eget organisasjonskart, men med relevante og involverte enheter/underenheter fremhevet for å gi et oversiktlig bilde av hvor de passer inn i den administrative organiseringen i kommunen.

Vedrørende ungdomsskoler ønsket vi å inkludere begge ungdomsskolene i kommunen i prosjektet. Kongsvinger ungdomsskole er den største ungdomsskolen i kommunen og de fleste ungdomsskoleelevene i kommunen går på denne skolen. Austmarka barne- og ungdomsskole er den eneste blandede skolen i kommunen, og ettersom en viktig del av prosjektet var overganger for sårbare barn mellom skolenivåer anså vi det som viktig å se på overgangene på en blandet skole mot overgangen til en ny skole. I tillegg var det hensiktsmessig å sammenligne forholdene på en stor ungdomsskole i kommunesentrumet Kongsvinger, mot den mindre ungdomsskolen i utkantstrøket av kommunen.

Hva gjelder valg av barneskoler var vi nødt til å gjøre en avgrensning på hvilke skoler vi skulle inkludere i prosjektet med tanke på innhenting av data. Vi ønsket å sammenligne en barneskole i byen og en i utkantstrøkene, så vi gjorde derfor et tilfeldig utvalg av byskolene og utkantskolene.

4 Metode for revisjonen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til NKRF sin *Standard for Forvaltningsrevisjon, RSK001*. Standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk innen forvaltningsrevisjonsfeltet, og består av krav og anbefalinger knyttet til hvordan en forvaltningsrevisjon skal gjennomføres. Det følger av standarden at problemstillingene i prosjektet er bestemmende for valg av metode ved innsamling av data.

I henhold til standarden skal revisor innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne besvare prosjektets problemstillinger og å gjøre velbegrunnede vurderinger. Vi har derfor etterstrebet å benytte oss av kildetriangulering for å styrke rapportens reliabilitet og validitet, dette vil si å innhente data om samme forhold gjennom flere ulike metoder. Vi har hovedsakelig brukt dokumentstudier og intervjuer som kildemateriale, men har også samlet inn data gjennom en spørreundersøkelse blant ansatte på skoler i kommunen. Vi omtaler den enkelte metode nærmere i de påfølgende underkapitlene. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden oktober til desember i 2022.

4.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier er en av forvaltningsrevisjonens grunnpilarer og fremste metoder for datainnsamling. Dokumentene som er gjennomgått og brukt blir referert til løpende i rapporten i de delene av prosjektet hvor dokumentgjennomgang har vært nødvendig og hensiktsmessig for å besvare prosjektets problemstillinger. Dokumentene som har blitt gjennomgått har blitt oversendt oss på forespørsel til kommunen, dokumentenes gyldighet anses derfor som bekreftet av kommunen når de oversendes til revisjonen.

Vi har gjennomgått og inkludert data fra følgende dokumenter som en del av kildematerialet i denne forvaltningsrevisjonen:

- Oppvekstprofil for Kongsvinger kommune 2021
- Kommunal plan for et trygt skolemiljø i Kongsvinger kommune 2018
- Kommunal plan for å forebygge skolevegring 2018-2023
- Kvalitetsmelding for grunnopplæring i Kongsvinger kommune 2021-2022
- Tilstandsrapport for barneverntjenesten i Kongsvinger kommune 2021
- *Plan for forebyggende arbeid*²

4.2 Intervjuer

Vi har totalt gjennomført ti intervjuer i forbindelse med prosjektet. Vi har intervjuet enhetsledere i relevante kommunale tjenester, rektorer på fire utvalgte skoler i kommunen, kommunalsjefen for Oppvekst og læring, og vi gjennomførte et gruppeintervju med tre helsesykepleiere knyttet til ungdomsskolene i kommunen. I tillegg til dette gjennomførte vi et oppstartsmøte med kommunalsjefen for Oppvekst og læring i forkant av intervjuene. Vi gjennomførte hovedsakelig intervjuene enkeltvis, men vi gjennomførte også to gruppeintervjuer. De to gruppeintervjuene var intervjuet med rektoren på Kongsvinger ungdomsskole og TPO-veileder på skolen, og intervjuet med de tre helsesykepleierne på ungdomsskolene i kommunen. Vi utarbeidet temalister som ble sendt til respondentene i forkant av intervjuene og intervjuguider som ble brukt under selve intervjuene. Vi skrev i tillegg referater fra alle intervjuene som respondentene har verifisert i etterkant.

Følgende ansatte i Kongsvinger kommune har blitt intervjuet:

- Rektor Vennersberg barneskole
- Rektor Kongsvinger ungdomsskole
- Rektor Roverud barneskole
- Rektor Austmarka barne- og ungdomsskole
- Enhetsleder for barneverntjenesten

² Dette er per 8. februar 2023 et uferdig arbeidsdokument revisjonen har fått oversendt fra administrasjonen for å få et innblikk i føringene og prosessene som er under arbeidet i sektoren i kommunen.

- Enhetsleder for PP-tjenesten
- SLT-koordinator
- LOS-veileder
- Helsepsykepleiere ved Kongsvinger ungdomsskole, Austmarka barne- og ungdomsskole, og NTGU
- Kommunalsjef for Oppvekst og læring

4.3 Spørreundersøkelse

I forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot noen utvalgte yrkesgrupper på skolene hvor vi gjennomførte intervjuer, som vil si: Austmarka barne- og ungdomsskole, Kongsvinger ungdomsskole, Roverud barneskole, og Vennersberg barneskole. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 15.11.22 – 09.12.22, og yrkesgruppene som fikk tilsendt spørreundersøkelsen var *kontaktlærere, sosiallærere, og miljøarbeidere*. Spørreundersøkelsen ble totalt sendt til **136** ansatte, og vi mottok **46** svar. Dette utgjør en svarprosent på **33,8%**.

Skole	Antall spurte	Antall respondenter	Svarprosent
Austmarka barne- og ungdomsskole	7	4	57,1 %
Kongsvinger ungdomsskole	86	35	40,7 %
Roverud barneskole	8	6	75 %
Vennersberg barneskole	35	1	2,8 %
Totalt	136	46	33,8%

Figur 4.3.1. Oversikt over ansatte som ble spurt og svarprosent på de ulike skolene.

Vi valgte å avgrense spørreundersøkelsen til yrkesgruppene spesifisert ovenfor ettersom disse yrkesgruppene er mest relevante for tematikken i dette prosjektet, og det var hensiktsmessig å gjennomføre spørreundersøkelsen på de fire skolene hvor vi intervjuet rektor ettersom det er mest praktisk å koordinere gjennomføringen ved hjelp av rektor som øverste leder av enheten.

Det er noen forbehold ved dataene fra spørreundersøkelsen. På Vennersberg barneskole mottok vi kun ett enkelt svar, og med en svarprosent som utgjør 2,8 % kan det ikke sies å være representativt for de ansatte på skolen. Vi velger derfor å se bort fra Vennersberg i vurderingen av disse dataene. Et annet relevant forhold er at en av rektorene valgte å sende spørreundersøkelsen til alle ansatte på sin skole, til tross for våre instruksjoner. Med tanke på det lave antallet totale respondenter på noen av skolene kan dette ha påvirket svarene i stor grad. Vi har derfor valgt å bruke dataene fra spørreundersøkelsene som supplerende til annen data vi har innhentet fra dokumenter eller intervjuer.

5 Problemstilling 1 – Kompetanse, rutiner, og skolemiljø

I hvilken grad er kommunens ansatte i stand til å handle på vegne av bekymringer rundt det enkelte barn?

5.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

Kriterium 1	Kongsvinger kommune sørger for at ansatte som arbeider med barn og unge har nødvendig kompetanse knyttet til risikofaktorer, samt tegn og signaler for avdekke og fange opp barn og unge som er sårbare, eller som står i fare for å bli det.
Kriterium 2	Kongsvinger kommune har etablerte rutiner knyttet til hvordan den enkelte ansatte skal handle ved bekymring rundt det enkelte barn eller ungdom.
Kriterium 3	Kongsvinger kommune sørger for at rutinene som omhandler hvordan den enkelte ansatte skal handle ved bekymring knyttet til barn eller ungdom, er kjent for de ansatte.
Kriterium 4	Kongsvinger kommune sørger for at ansatte som arbeider med barn og unge har den nødvendige kompetansen til å snakke med barn og unge om utfordrende temaer.
Kriterium 5	Skolene i Kongsvinger kommune setter i gang egnede tiltak ved varsel om eller oppdagelse av at en elev ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt.
Kriterium 6	Kongsvinger kommune arbeider systematisk for å skape et trygt og godt skolemiljø i kommunen.

5.2 Innhentet data

5.2.1 Signalkompetanse og lokale risikofaktorer

I kommunens handlingsplan for et trygt skolemiljø legger kommunen tre viktige forutsetninger til grunn for et godt skolemiljø, hvorav den ene forutsetningen lyder:

«Alle voksne på skolen har plikt til å følge med, undersøke, gripe inn, varsle og sette inn tiltak når de får mistanke om eller kjennskap til krenkelser.»³

I handlingsplanen er det redegjort for ulike former for mobbing og krenkelser, for å sikre at ansatte på skolene er klar over de ulike måtene en elev kan være plaget på skolen. Deriblant er krenkelser og mobbing på digitale arenaer beskrevet, noe som kan være vanskelig for ansatte og andre voksne å oppdage, men som er blitt stadig mer utbredt i takt med utviklingen av smarttelefoner og ulike sosiale medier som barn og unge ofte bruker. I handlingsplanen finnes det også en rekke nyttige ressurser

³ Kongsvinger kommune (2018). *Trygt skolemiljø – Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen*

knyttet til godt skolemiljø for lærere og andre ansatte i skolen, deriblant veiledende verktøy for systematisk observasjon i skolegården som skal bidra til å øke signalkompetansen på skolene.⁴

I Plan for forebyggende arbeid slår kommunen fast at god signalkompetanse er særlig viktig for ansatte i helsestasjonen, ergo- og fysioterapitjenesten, barnehagene, og skolene, ettersom dette er alle arenaer hvor de ansatte er i en unik posisjon til å observere barn og unges atferd, samt relasjonene mellom barn og mellom barn og foresatt og andre voksne. I planen blir det også beskrevet at digital mobbing er en viktig risikofaktor knyttet til utenforskap blant barn og unge, og at dette byr på en utfordring med tanke på identifisering av de som er sårbare. Barn og unge bruker internett daglig, og veldig mange har tilgang på mobiltelefoner og sosiale medier. Den digitale mobbingen er ekstra krevende ettersom mobberen i større grad kan opptre anonymt, samtidig med at mobbingen blir enda mer synlig og varig for andre med videoer og lignende. Dette i tillegg til at den digitale mobbingen er vanskeligere å identifisere for voksne.⁵

I intervju fortalte kommunalsjefen for Oppvekst og læring⁶ at folkehelseprofilen til Kongsvinger kommune viser at det er mange risikofaktorer som kan forårsake utenforskap for barn og unge, og at flere av risikofaktorene er større i Kongsvinger enn de er på landsbasis. Risikofaktorene er hovedsakelig knyttet til sosioøkonomiske forhold som en vedvarende lavinntekt, foresatte med lav utdanning, og enslige forsørgere.

Vedrørende signalkompetanse blant de ansatte på skolene, svarer flere av rektorene at det alltid kan bli bedre, samtidig som at det ivaretas ved god dialog og lav terskel for å ta kontakt med andre kommunale tjenester som Skolehelsetjenesten, PP-tjenesten, SLT-koordinator, eller LOS-veileder. Flere av rektorene trekker frem eksempler hvor ansatte på skolen løfter frem og diskuterer bekymringer med en av helsesykepleierne eller PP-rådgiverne. Rektor på Vennersberg barneskole forklarer at de har ukentlige trinnmøter, hvor rektor, avdelingsleder og kontaktlærerne på trinnet deltar, og hvor de blant annet kartlegger sårbare barn på hvert enkelt trinn slik at de til enhver tid har oversikt over alle sårbare barn ved skolen. Videre forteller rektoren på Vennersberg at det er ønskelig med et større mangfold av fagkompetanse på skolen, og at det er behov for blant annet miljøarbeidere på mellomtrinnet.

Vi har spurt enhetsledere og ansatte i andre kommunale tjenester som samarbeider med utdanningsinstitusjonene om deres inntrykk av signalkompetansen til de ansatte i barnehagene og skolene. Enhetslederen for PP-tjenesten mener at barnehagene i kommunen har god oversikt over sårbare barn. Enhetslederen fortalte videre at det alltid vil være behov for kompetanseutvikling knyttet til signalkompetanse i både barnehagene og skolene. Enhetslederen for barneverntjenesten opplever at signalkompetansen blant ansatte på skolene varierer, men opplever at saker ofte kommer for sent til barneverntjenesten. Enhetslederen ser at det er et kompetansebehov knyttet til tidlig avdekking blant ansatte i utdanningsinstitusjonene. Helsesykepleierne forklarte at signalkompetansen blant lærerne er personavhengig, og at det er et behov for økt signalkompetanse på ungdomsskolene.

Samtlige av enhetslederne og ansatte i andre kommunale tjenester som vi snakket med mente at større tverrfaglig samhandling i barnehagene og skolene var løsningen på behovet for økt signalkompetanse blant de ansatte på utdanningsinstitusjonene. Flere trakk frem at tilgjengeligheten

⁴ Kongsvinger kommune (2018). *Trygt skolemiljø – Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen*

⁵ Kongsvinger kommune (2023). *Plan for forebyggende arbeid*

⁶ Heretter referert til som kommunalsjefen i rapporten.

på tvers av tjenestene var særlig viktig. En annen viktig del av løsningen er kompetanseheving blant de ansatte i barnehagene og skolene, ifølge enhetslederen for barneverntjenesten og LOS-veilederen. Videre fortalte LOS-veilederen at det er behov for kontinuerlig kompetanseheving på området ettersom fagfeltet utvikler seg, og det stadig blir nye tegn og signaler man kan se etter for å avdekke bekymringsverdige forhold hos barn og unge. Enhetslederen for barneverntjenesten forklarte at de kan bidra med kompetanseheving blant barnehagepedagoger og lærere.

I vår spørreundersøkelse som ble sendt ut til miljøarbeidere, sosiallærere, og kontaktlærere på de fire utvalgte skolene svarer 17,4 % at de ikke har nødvendig signalkompetanse til å oppdage sårbare barn og unge, og 10,9 % svarer at de verken er enig eller uenig på om de har nødvendig signalkompetanse til å oppdage sårbare barn og unge. På spørsmål om de har oversikt over sårbare barn og unge på skolen, svarer 17,4 % enten at de ikke har oversikt eller om de er usikre på om de har det. Mens 58,7 % svarer at de er noe enig i at de har oversikt over sårbare elever på skolen, og 23,9 % er helt sikre på at de har oversikt. På spørsmål om man har oversikt over sårbare barn og unge i kommunen svarer 30,4 % vet ikke, og 23,9 % svarer at de verken er enig eller uenig. Det er 26,1 % av respondentene som svarer at de er noe enig eller svært enig i at man har oversikt over sårbare barn og unge i kommunen.

5.2.2 Handlingsrutiner ved bekymring

I den kommunale handlingsplanen for et trygt skolemiljø i Kongsvinger kommune er det beskrevet rutiner for hvordan skolene i kommunen skal gå frem ved mistanke eller oppdagelse av at en elev ikke har det bra. Rutinen beskriver i detalj skolens handlingsmønster fra bekymring til oppfølging, samt hvem som har ansvaret for hva, når tiltakene skal settes i gang, og hvordan tiltakene skal dokumenteres. Handlingsforløpet i skolens rutine er som følger:

Fase	Oppgave	Ansvar	Dokumentasjon	Tid
Bekymring	Bekymring/henvendelse knyttet til en elevs skolemiljø	Rektor/kontaktlærer	Referat i websak med kopi til skolen	Ved kjennskap/mistanke
Undersøkelse	Rektor undersøker saken	Rektor/kontaktlærer		Umiddelbart
	Samtaler med eleven som blir krenket eller mobbet	Rektor/kontaktlærer	Referat i websak	Umiddelbart
	Samtaler med foresatte til eleven som blir krenket eller mobbet (samme dag som eleven)	Rektor/kontaktlærer	Referat, Melding om mottatt bekymring i websak	
	Samtaler med eleven(e) som krenker eller mobber	Rektor/kontaktlærer	Referat i websak	Snarest mulig
	Samtaler med foresatte til eleven(e) som krenker eller mobber (samme dag som eleven)	Rektor/kontaktlærer	Referat i websak	Snarest mulig
	Undersøkelser fortsetter	Rektor/kontaktlærer	Spørreundersøkelser/observasjoner/elevsamtaler i websak	Snarest mulig
Utforming av tiltak	Rektor benytter skolens innsatsteam for intervensjon (evt.	Rektor/kontaktlærer	Referat og utkast til tiltaksplan i websak	Snarest

	Kommunens innsatsteam hvis behov)			
	Møte med elev og foresatte	Rektor/kontaktlærer	Referat i websak	Snarest
Iverksette tiltak	Iverksette tiltak Jevnlige oppfølgingssamtaler med involverte elever	Rektor/innsatsteam	Fylle ut tiltaksplanen løpende	Snarest
Evaluer tiltak	Møte med foreldre	Rektor/innsatsteam	Referat i websak med kopi til skolen	Ved behov, senest etter seks uker
Følge opp	Oppfølging etter at den negative atferden har opphørt	Rektor	Referat i websak	

Figur 5.2.2.1. Rutine for håndtering av krenkelser og mobbing for skolene i Kongsvinger kommune. Hentet fra kommunens handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø.⁷

Av skjemaet ser vi at det første som skal skje ved en bekymring er at den ansatte som har bekymringen umiddelbart skal løfte saken til overordnet nivå ved å varsle rektor. Dette er i henhold til aktivitetsplikten lovfestet i Opplæringslovens § 9 A-4.⁸ Etter skjemaet skal varselet til rektor være skriftlig gjennom WebSak⁹, mens i handlingsplanen står det at ansatte skal varsle enten muntlig eller skriftlig til rektor, og at det skal være svært lav terskel for å varsle ettersom barn og unge selv kan vegre seg for å si ifra og bagatellisere omfanget av ubehagelige hendelser. Videre i den kommunale handlingsplanen finnes det en prosedyre for tilfeller hvor en ansatt eller noen i skoleledelsen krenker en elev, og denne prosedyren er i henhold til Opplæringslovens § 9 A-5 som omhandler skjerpet aktivitetsplikt.¹⁰

I kommunens plan for å forebygge skolevegring er det beskrevet rutiner for handling og oppfølging av skolefravær. I planen er det beskrevet to hovedelementer til kommunens systematiske arbeid rettet mot skolevegring, dette er LOS-teamet og BTI-modellen. Rutinene for handling og oppfølging av skolefravær er nært knyttet opp til de ulike nivåene i BTI-modellen, hvor andre tjenester blir koblet på i takt med at alvorlighetsgraden i saken øker. På laveste nivå er det skolen gjennom kontaktlærer som har ansvar og såkalt «holder Stafettpinne», og fra og med nivå 2 vil LOS-teamet bli «gitt Stafettpinne» og dermed overta hovedansvaret for saken. Pedagogiske analyser og hvilke tiltak som er vurdert og satt i gang skal kontinuerlig loggføres og dokumenteres i Stafettloggen gjennom hele saksforløpet.¹¹

I intervju fortalte enhetslederen for PP-tjenesten at en har gode skriftlige rutiner knyttet til handlingskompetanse på skolene i kommunen. Videre forklarte enhetslederen at grundig dokumentasjon ved bekymringer er viktig og at det har vært en klar positiv utvikling for dokumentasjon ved bekymring på skolene de siste årene.

⁷ Kongsvinger kommune (2018). *Trygt skolemiljø – Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen*

⁸ Opplæringsloven § 9 A-4. *Aktivitetsplikt for å sikre at elever har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø*

⁹ WebSak referer til det digitale dokumenthåndteringssystemet som brukes i Kongsvinger kommune.

¹⁰ Opplæringsloven § 9 A-5. *Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev*

¹¹ Kongsvinger kommune (2018). *Plan for å forebygge skolevegring 2018-2023*

5.2.3 Bevisstgjøring av handlingsrutiner blant de ansatte

I kommunens handlingsplan for et trygt skolemiljø er skolens rutiner for å fremme et trygt og godt skolemiljø beskrevet (mer om disse i kapittel 5.2.6). I disse rutineene er opplæring av ansatte og bevisstgjøring av skolens rutiner for personalet, samt kompetanseheving knyttet til signal- og handlingskompetanse blant de ansatte to viktige grunnleggende forutsetninger for å utvikle og opprettholde trygge og gode skolemiljøer. Ifølge disse rutineene blir det gitt opplæring og informasjon til skolens ansatte om kommunens ordensreglement og handlingsplan for trygt skolemiljø under planleggingsdagene ved skolestart, skolens ansatte drøfter problemstillinger knyttet til handlings- og varslingsterskler ved oppstarten av hvert skoleår, fast temauke med vekt på kompetanseheving blant ansatte og foresatte hver høst, og hver høst og vår evaluerer personalet blant annet skolens plan for et godt skolemiljø og rutiner for håndtering av mobbing.¹²

I Plan for forebyggende arbeid står det at det er et mål for kommunen at alle skal handle ved bekymring for barns utvikling, og videre er det beskrevet at dette skal ivaretas gjennom en todelt strategi som handler om at alle ansatte skal ha mot til å handle ved uro for et barn eller en ungdom, og at alle ansatte som jobber med barn og unge har kompetanse til å handle ved uro for et barn eller en ungdom. Videre i planen er det beskrevet at det arbeides med å synliggjøre meldeplikten for alle ansatte som arbeider med barn og unge i kommunen, slik at ansatte blir enda mer bevisst på å melde fra om bekymringer på et tidlig stadium.¹³ Videre i planen har kommunen laget en liste med eksempler på tiltak som kan bidra til å styrke kunnskapen om meldeplikten for alle ansatte:

Mulige tiltak for å styrke meldeplikten blant ansatte i Kongsvinger kommune
Minimum 10 ansatte gjennomfører trenerutdanning «Å ta opp uro»
Utvikle forpliktende modell for handlinger ved URO <ul style="list-style-type: none"> - URO-metodikk - Nettverksmøter - Familieråd
Minimum 5 ansatte gjennomfører utdanningen åpen dialog – nettverksmøter, slik at de kan lede nettverksmøter
Utvikle forpliktende modell for bruk av nettverksmøter

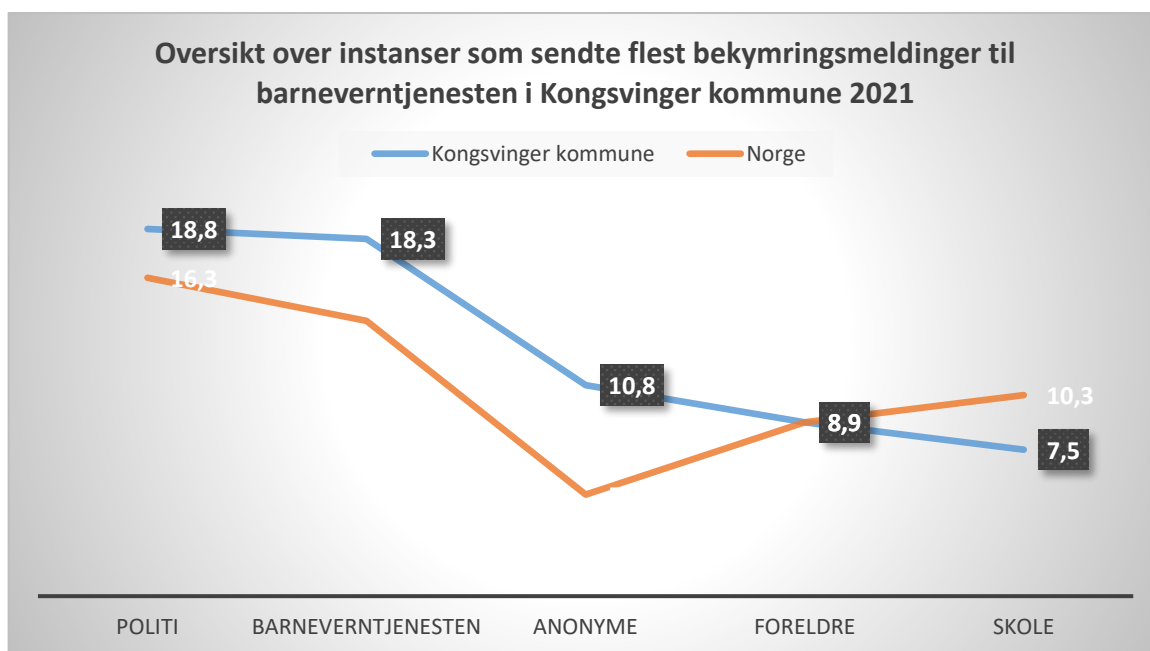
Figur 5.2.3.1. Eksempler på tiltak kommunen kan sette i gang for å øke kunnskapen om ansatte som arbeider med barn og unge sin meldeplikt og for å styrke deres handlingskompetanse.¹⁴

I tilstandsrapporten for barneverntjenesten i Kongsvinger kommune fra 2021 er det statistikk over mottatte bekymringsmeldinger. I 2021 fikk barneverntjenesten i kommunen 213 nye bekymringsmeldinger, i tillegg fikk de 122 bekymringsmeldinger i saker hvor det var en aktiv tilsynssak og 80 bekymringsmeldinger i saker hvor det var en pågående undersøkelse. I tilstandsrapporten har barneverntjenesten også ført statistikk over de fem instansene som sender inn flest bekymringsmeldinger, og vi har hentet ut lignende statistikk for landet generelt slik at vi kan dra noen sammenligninger (se Figur 5.2.3.1). Av statistikken kan vi se at politiet og barneverntjenesten selv er de instansene som sender inn klart flest bekymringsmeldinger. Vi kan også se at prosentandelen bekymringsmeldinger fra anonyme er høyere i Kongsvinger sammenlignet med landsgjennomsnittet, og at prosentandelen bekymringsmeldinger fra skolene er lavere i Kongsvinger sammenlignet med landsgjennomsnittet.

¹² Kongsvinger kommune (2018). *Trygt skolemiljø – Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen*

¹³ Kongsvinger kommune (2023). *Plan for forebyggende arbeid*

¹⁴ Kongsvinger kommune (2023). *Plan for forebyggende arbeid*



Figur 5.2.3.1. Diagrammet viser hvilke fem instanser som sendte flest bekymringsmeldinger til barneverntjenesten i 2021 i Kongsvinger kommune sammenlignet med landsgjennomsnittet, og prosentandelen av bekymringsmeldinger som kommer fra de ulike tjenestene. Kategorien barneverntjenesten refererer til at barneverntjenesten i noen saker selv står som melder, eksempelvis i saker hvor det er kommet bekymringsmelding på et barn som har søsken og barneverntjenesten selv vil stå som melder av bekymring på søsknene. I tillegg melder barneverntjenester videre til andre barneverntjenester ved flytting til andre kommuner.¹⁵

I intervju bekrefter samtlige av rektorene at de på sin skole følger rutinene i den kommunale handlingsplanen for et trygt skolemiljø. Rektoren på Roverud barneskole forklarer at handlingskompetansen til de ansatte fungerer godt og i stor grad blir ivaretatt gjennom de gode skriftlige rutinene som er felles for hele kommunen. Videre forteller rektoren på Roverud at erfaringsmessig har kommunens rutiner blitt fulgt, da de har hatt noen saker de siste årene (av ikke-alvorlig karakter) hvor kommunens rutiner ble fulgt. Rektoren på Roverud forklarte at skolen aktivt sørger for at de ansatte er kjent med rutinene, for eksempel å ha skolemiljø som tema med utgangspunkt i kommunens handlingsplan for trygt skolemiljø på planleggingsdagene ved skolestart. Rektoren på Austmarka barne- og ungdomsskole forklarer at alle ansatte på skolen får utdelt en egen personalhåndbok når de blir ansatt. Personalhåndboken er en fysisk perm som inneholder alle relevante kommunale planer og rutiner ved skolen, og de har et registreringsystem hvor den enkelte ansatte signerer for at de har lest gjennom dokumentene. Personalhåndboken er et eget initiativ de har startet på Austmarka, ikke en overordnet føring i kommunen. Videre forklarer rektor at ordningen har fungert godt da personalhåndboken er et praktisk oppslagsverk for de ansatte, det er en ansvarliggjøring av den enkelte ansatte ovenfor rutinene på skolen, og det er praktisk og oversiktlig for nye ansatte. Utover dette forklarer rektoren på Austmarka barne- og ungdomsskole at skolens rutiner gjennomgås på planleggingsdager ved skoleoppstart i august, en dag i november, og en dag i januar.

Helsesykepleierne ved kommunens ungdomsskoler delte med oss i intervju at lærere som har en bekymring for en elev ofte kommer til dem med bekymringene. Lærerne har ofte behov for å få hjelp til å utforme bekymringsmeldinger til barnevernet, og helsesykepleier har også opplevd at noen lærere

¹⁵ Statistikk fra Kongsvinger kommune hentet fra tilstandsrapporten til barneverntjenesten i Kongsvinger kommune fra 2021. Statistikk for landet generelt er hentet fra bufdir.no

prøver å skyve ansvaret for bekymringer over på dem og at helsesykepleierne da har måttet vært tydelige på at det er personen som har oppdaget noe bekymringsverdige som har ansvaret for bekymringsmeldingen.

I vår spørreundersøkelse som ble sendt ut til miljøarbeidere, sosiallærere, og kontaktlærere på de fire utvalgte skolene svarte 91,3 % av respondentene at skolen har rutiner knyttet til hvordan den enkelte ansatte skal handle ved bekymring til en elev, og 91,3 % svarte at de er kjent med disse rutinene. 60 % av respondentene svarte at de enig på spørsmål om at alle ansatte får opplæring i skolens handlingsrutiner, mens 13,3 % er uenige i at alle skolens ansatte får opplæring i handlingsrutinene. 17,8 % av respondentene var verken enige eller uenige i påstanden, og 8,9 % svarte at de ikke visste om alle ansatte får opplæringen i skolens handlingsrutiner.

5.2.4 Samtalekompetanse

I kommunens handlingsplan for et trygt skolemiljø finnes det en rekke ressurser til lærere og andre ansatte ved skolen, deriblant finnes det veiledende skjemaer og maler for gjennomføring av ordinære elevsamtaler, utviklingssamtaler, og samtaler som omhandler elevens opplevelse av skolemiljøet, trivsel og mobbing.¹⁶

I planen for forebyggende arbeid beskriver kommunen at dialog gjennom den nødvendige og vanskelige samtalen som en av forutsetningene for å fange opp bekymring så tidlig som mulig. Videre i planen er URO-metodikken beskrevet som en mulig tilnærming til å snakke med barn og unge om utfordrende temaer, en metodikk som omhandler å ta utgangspunkt i sin egen uro og dele denne med den eller de uroen gjelder på en slik måte at man kan samarbeide i møte med bekymringen.¹⁷

I tilstandsrapporten til barneverntjenesten i Kongsvinger kommune for 2021 er det beskrevet at ansatte i barneverntjenesten har tilbud om videreutdanning i blant annet relasjonskompetanse som en del av det nasjonale fokuset på kompetanseheving og kvalitetsutvikling i barneverntjenester som et ledd i barnevernsreformen som ble innført i 2022. I barneverntjenesten i Kongsvinger er det tre ansatte som har formell relasjonskompetanse per tilstandsrapporten i 2021.¹⁸

Vedrørende samtalekompetanse fortalte rektoren ved Kongsvinger ungdomsskole til oss i intervju at de følger rutiner og retningslinjer fra den kommunale handlingsplanen for trygt skolemiljø, hvor de bruker ressursene i planen for å gjennomføre samtaler. Ved krenkelser eller mobbing bruker de såkalte «Stopp-samtaler», som er en av de veiledende metodene beskrevet i kommunens handlingsplan. «Stopp-samtaler» handler om å umiddelbart gripe inn og snakke med både den som bli krenket og den som krenker hver for seg, før man følger opp begge ved å avtale en oppfølgingsamtale med den krenkede og for eleven som krenker kontakter læreren vedkommende sine foresatte etter samtalen.

Rektoren på Austmarka forklarte at det alltid vil være et behov for å øke samtalekompetansen til de ansatte på skolen, men understreker at tilgjengeligheten til andre tjenester er viktig for å kunne drøfte hvordan man går frem for å snakke med elever om vanskelige temaer. Rektoren på Austmarka fortalte videre at de hadde en sak i 2021 hvor en lærer drøftet en bekymringssak med helsesykepleieren på skolen, hvorpå læreren fikk støtte og veiledning til hvordan vedkommende skulle gå frem i saken og at dette fungerte godt.

¹⁶ Kongsvinger kommune (2018). *Trygt skolemiljø – Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen*

¹⁷ Kongsvinger kommune (2023). *Plan for forebyggende arbeid*

¹⁸ Kongsvinger kommune (2021). *Tilstandsrapport – Barneverntjenesten i Kongsvinger kommune 2021*

I intervju med rektoren på Vennersberg fikk vi vite at samtalekompetanse har vært et fokusområde på skolen, og at de arbeider spesifikt med samtalekompetanse blant de ansatte på hver enkelt trinn, i tillegg har de livsmestring og barnesamtaler som tema i årsplanen på skolen. Videre forklarte rektor at å snakke med elevene er viktig i sammenheng med tidlig innsats og forebyggende arbeid, og at det er et kompetansebehov. Særlig i forbindelse med et utfordrende miljø som har utviklet seg på Kongsvinger ungdomsskole der de har flere elever på Vennersberg som enten er i, eller på vei inn i dette miljøet.

Rektoren på Roverud fremhevet også at tilgjengeligheten til andre tjenester er viktig da man snakker om kompetansen på skolene. På Roverud skulle rektoren ønske at de hadde enda mer ressurser til miljøarbeideren de nå har fått på skolen, og rektoren ser et behov for en sosiallærer på skolen. Per nå er det helsesykepleieren på skolen som tar seg av mye av det arbeidet en sosiallærer kunne hatt ansvaret for.

Enhetslederen for barneverntjenesten fortalte til oss i intervju at samtalekompetansen på skolene i kommunen varierer, og ser at det er et kompetansebehov blant ansatte i barnehagene og skolene. Videre forklarer enhetslederen at sakene ofte kommer for sent til barneverntjenesten, og at de har et ønske om at det er barnets trygge voksne, som ofte er læreren, som kan fortsette å snakke med eleven for å avdekke bekymringsverdige forhold i barnet eller ungdommens liv. Dette er ofte en utfordring da lærere ofte ikke har samtalekompetansen til å gjennomføre dette. Likevel understreker enhetslederen at det er et økende behov for bedre samtalekompetanse blant lærere på nasjonalt nivå, og at dette ikke er en utfordring som er unik for Kongsvinger kommune. For å møte denne utfordringen mener enhetslederen det må til endring både gjennom kompetanseheving blant eksisterende ansatte som lærere og barnehagepedagoger, men også ved å trekke inn nye fagfelt i utdanningsinstitusjonene. Barneverntjenesten kan være med å bidra til kompetanseheving på blant annet samtalekompetanse, og de kunne muligens ha arbeidet med kompetanseheving om barneverntjenesten var fast tilstede på barnehagene og skolene.

I samtale med helsesykepleierne på ungdomsskolene i kommunen forklarte de at samtalekompetansen til lærerne varierer og er personavhengig, men opplever at det både er et behov og ønske for å heve samtalekompetansen til de ansatte på skolene. Videre forklarte helsesykepleierne at de forsøker å ha dialog med elevene om å få de til å dele noe informasjon om sin egen situasjon med kontaktlæreren sin, men at det varierer veldig om elevene ønsker at kontaktlæreren deres skal vite noe om utfordrende forhold i livet deres. Helsesykepleierne fortalte også at det er et behov for en større psykologressurs på skolene i kommunen.

På spørsmål om samtalekompetansen til de ansatte i de kommunale velferdstjenestene i Kongsvinger kommune, svarte kommunalsjefen at det er viktig å ha et perspektiv om at man aldri kommer til å bli bra nok og at det er en farlig innstilling å tro at man noen gang er god nok. Videre forklarte kommunalsjefen at det handler i stor grad om felles verdier, bevisstgjøring, og evne til å lære av erfaring innad i organisasjonen, og at det i stor grad handler om hvordan profesjonsfelleskapene innad i sektoren samarbeider og utfyller hverandre.

I vår spørreundersøkelse som ble sendt ut til miljøarbeidere, sosiallærere, og kontaktlærere på de fire utvalgte skolene svarte 65,2 % av respondentene at de har den nødvendige samtalekompetansen til å snakke med barn og unge om utfordrende temaer, mens 15,2 % svarte at de ikke har denne kompetansen, og 19,6 % var verken enig eller uenig i at de har denne kompetansen. På spørsmål om

de er komfortable med å snakke med barn og unge om utfordrende temaer svarte 87 % av respondentene at de var komfortable med å gjennomføre vanskelige samtaler med elevene, mens 8,7 % av respondentene svarte at de ikke var komfortable med dette. På spørsmål om hvordan de stiller seg til påstanden om at skolen sørger for at de ansatte har den nødvendige samtalekompetansen til å snakke med elever om utfordrende temaer, svarte 45,6 % av respondentene at de er enige, 21,7 % svarte at de er verken enig eller uenig, og 26,1 % svarte at de er uenige. På spørsmål om de er i stand til å snakke med en elev som åpner seg om misbruk, overgrep, eller lignende svarer 76,1 % at de ville klare dette, 8,7 % svarer at de ikke ville være i stand til det, og 15,2 % er usikre på om de vil klare det. På spørsmål om andre kommunale velferdstjenester er tilgjengelige for råd og veiledning knyttet til å snakke med elever om utfordrende temaer svarer 47,8 % at de opplever andre tjenester som tilgjengelige, 15,2 % svarer at de ikke opplever andre kommunale tjenester som tilgjengelige, 26,1 % svarer at de verken er enige eller uenige om andre kommunale tjenester er tilgjengelige, og 10,9 % svarer at de ikke vet.

5.2.5 Tiltak rettet mot skolemiljø

I handlingsplanen er det rutiner for skolens håndtering av skolemiljø saker (se figur 5.2.2.1). De ulike fasene fra bekymring til ulike tiltak til oppfølging er beskrevet i detalj, under flere av tiltakene er målene med tiltaket beskrevet. I tillegg er det inkludert hvem på skolen som har ansvaret for gjennomføringen av tiltakene, når tiltakene skal settes i gang, og hvordan tiltakene skal dokumenteres. Videre er det i handlingsplanens ressurspakke inkludert en mal for melding om mottatt bekymring om skolemiljøet som omfatter en invitasjon til et oppstartsmøte med foresatte hvor skolen informerer om sine rutiner for håndtering av saken, skolens plan for videre undersøkelse og oppfølging, samt avtale om dato for en oppfølgingssamtale med foresatte. I ressurspakken finnes det også maler for individuelle tiltaksplaner som inneholder bakgrunnen for tiltakene, hvilke utfordringer/forhold ved skolemiljøet tiltakene skal løse, og en komplett oversikt over tiltakene i den spesifikke saken. Ved mobbing kreves det ofte omfattende tiltak, og i handlingsplanen er det beskrevet at rektor skal utnevne et innsatsteam bestående av rektor, teamlederne, helsesøster, PPT og ved ungdomsskolene også sosiallærer. Teamet skal utarbeide et mål for hvordan sluttbilde av situasjonen skal være, og både den som mobber og blir mobbet skal følges opp. Innsatsteamet skal lage en oppfølgingsplan for den som mobber som skisserer hvordan de gjennom positiv oppmerksomhet skal få mobberen til å endre atferd, og det skal også fremgå av planen for mobberen og vedkommende sine foresatte hvilke konsekvenser og sanksjoner negativ atferd vil forårsake. Oppfølgingen av den som blir mobbet og hvilke tiltak skolen setter i gang vil variere basert på faktorer som varigheten av mobbingen, eventuelle traumer, og personlige egenskaper som for eksempel sosiale ferdigheter.¹⁹

Forhold ved skolemiljøet kan være en bidragsytende eller utløsende faktor i forbindelse med skolefravær og skolevegring. I kommunens handlingsplan for å forebygge skolevegring er det beskrevet spesifikke tiltak og hvem som har ansvaret for oppfølging av tiltakene i skolefraværssaker. Planen slår fast en felles grense for alle skolene i kommunene som tilsier at ved fravær over 15 % over en fireukers periode, skal det settes i gang tiltak av skolen for å undersøke og hjelpe eleven tilbake på skolen. Videre er det beskrevet at jevnlig og tett dialog med hjemmet er en forutsetning for tiltakene satt i gang av skolen.²⁰

¹⁹ Kongsvinger kommune (2018). *Trygt skolemiljø – Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen*

²⁰ Kongsvinger kommune (2018). *Plan for å forebygge skolevegring 2018-2023*

I intervju delte rektoren på Kongsvinger ungdomsskole med oss at de har hatt utfordringer med en liten gruppe ungdommer som kan se ut til å være knyttet til et større kriminelt miljø. Dette har ført til skolevegning blant enkelte elever. Rektoren forklarte videre at de satte i gang en rekke tiltak i forbindelse med dette miljøet; mer inspeksjon i friminuttene, LOS-veilederen i kommunen var mye mer tilstede på skolen, et mye tettere samarbeid med politiet, og den ekstra miljøarbeideren de har fått på skolen har hjulpet. Rektoren mener det er positivt med en bred fagkompetanse på skolen. SLT-koordinatoren forklarer at saken med det utfordrende miljøet på Kongsvinger ungdomsskole nå har roet seg mye på grunn av godt tverrfaglig samarbeid mellom skolen, andre kommunale tjenester, og politiet. LOS-veilederen var enig med SLT-koordinatoren og mener at kommunen satte inn riktige ressurser for å hankses med dette miljøet, og mener også at løsningen var et tett tverrfaglig samarbeid mellom skolen, andre kommunale instanser, politiet, og foresatte. Enhetslederen for barneverntjenesten forklarte at skolen var raske med å sette i gang tiltak og oppfølging av det problematiske miljøet, og fortalte at barneverntjenesten også er involvert for å bidra med sin fagkompetanse. Helsepsykikerne på ungdomsskolene svarte i intervju at de var lite involvert i saken, og at de skulle ønske at de ble involvert tidlig. Vi spurte kommunalsjefen om hva skolen og kommunen har lært av saken og deres håndtering av situasjonen, og kommunalsjefen forklarte at skolen lærte at de fortsatt har en vei å gå med tanke statsforvalterens forventninger til dokumentasjon i § 9A-saker (skolemiljø-saker), samtidig som de i kommunen generelt har lært at skolen er bedre på å håndtere denne typen utfordringer enn det som kommer frem av dokumentasjon. Videre fortalte kommunalsjefen at håndteringen av situasjonen med det utfordrende miljøet på Kongsvinger ungdomsskole har styrket samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunen og politiet, og at det har bidratt til å øke bevisstheten rundt rusreformen og hva skolen og kommunen har rett og ikke har rett til i rusproblematikk blant ungdom. Håndteringen av saken har også lært dem hvor viktig det er med felles overordnede mål i tjenestene, og at det kan oppstå utfordringer knyttet til at ulike fagprofesjoner ser på saken gjennom ulike linser.

Rektoren på Vennersberg forklarte til oss i intervju at skolen har rutiner som de følger ved varsel eller oppdagelse om at en elev ikke har det bra. Disse tiltakene baserer seg på elevsamtaler, dialog mellom kontaktlærer og foresatte, og de har i tillegg fokus på medvirkning fra eleven selv. Rektoren på Austmarka forklarte at de også har rutiner de følger i skolemiljø-saker, og meddelte at de hadde to saker på skolen våren 2022, hvor begge sakene ble løst ved tidlig inngripen og dialog med foresatte, av lærere og fagarbeidere.

I vår spørreundersøkelse som ble sendt ut til miljøarbeidere, sosiallærere, og kontaktlærere på de fire utvalgte skolene svarte 97,8 % av respondentene at skolen de arbeider på setter i gang egnede tiltak ved varsel eller oppdagelse om at en elev ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt. Vi ba respondentene svare på hvor enige eller uenige de er i en påstand om at tiltakene skolen setter i gang hjelper for enkeltelevener som opplever skolemiljøet som utrygt, og da svarte 78,2 % at de var enige i at tiltakene hjelper, 17,4 % var verken enig eller uenig, ingen av respondentene var uenige i påstanden, og 4,3 % svarte at de ikke visste.

5.2.6 Systematisk arbeid knyttet til skolemiljø

I kommunens handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø står det at elevenes opplevelser er det viktigste i skolemiljø-saker, ettersom det er elevenes subjektive opplevelser av skolemiljøet som danner grunnlaget for kommunens arbeid rettet mot gode og trygge skolemiljøer. Handlingsplanen slår også fast at alle foreldre og elever skal oppleve at de blir lyttet til, tatt på alvor, og får hjelp av skolen og

kommunen når de har behov for det. Videre i handlingsplanen er det beskrevet hvordan Kongsvingerskolen skal arbeidet helhetlig og systematisk på tre nivåer for å skape og opprettholde gode skolemiljøer i kommunen:

1. *Arbeidet med å fremme trygge og gode skolemiljøer er en del av den ordinære pedagogiske praksisen på en skole og er ofte universelle tiltak som kommer alle elevene til gode.*
2. *Forebygging av mobbing og andre krenkelser er rettet mot å minske risikoen for at mobbing og andre krenkelser skjer.*
3. *Håndtering av mobbing og andre krenkelser handler om hvordan skolen avdekker, stopper og følger opp saker om mobbing og andre krenkelser.²¹*



Figur 5.2.6.1. Pyramidediagrammet illustrerer hvordan Kongsvinger kommune arbeider helhetlig og systematisk for å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle elevene i Kongsvingerskolen.²²

På det laveste nivået handler det om å fremme et godt skolemiljø som en del av den ordinære pedagogiske praksisen, og består ofte av universelle tiltak med positive effekter for alle elevene. En viktig forutsetning er kontinuerlig og systematisk forebyggende arbeid basert på et felles fokus og tilnærming. Ifølge planen har rektor ansvaret for å sørge for at arbeidet med skolemiljøet er kontinuerlig og systematisk, mens teamlederne og rektor har ansvaret for daglig oppfølging av arbeid med skolemiljø. Viktige faktorer som blir trukket frem i handlingsplanen er; god ledelse og organisasjon, positive relasjoner mellom voksne og elever, god klasseledelse, positive relasjoner blant elever, foreldresamarbeid, og samarbeidet mellom foresatte, skolen, og skolehelsetjenesten. Det midterste nivået er knyttet til god signal- og handlingskompetanse blant skolens ansatte, slik at de kan være proaktive ved å følge med på risikofaktorer i skolemiljøet og gripe inn da det er nødvendig. For å ivareta dette må man etablere en felles forståelse av mobbing og andre krenkelser blant de ansatte, samt sørge for at alle ansatte er kjent med skolens rutiner for håndtering av krenkelser. Det øverste nivået av det systematiske arbeidet handler om de ansatte sin aktivitetsplikt, og handlingsplanen

²¹ Kongsvinger kommune (2018). *Trygt skolemiljø – Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen*

²² Illustrasjonen er hentet fra kommunens handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø.

beskriver at aktivitetsplikten er fundamental for alle ansatte og at denne også inntre i tvilstilfeller. I handlingsplanen ligger det en plan for kartlegging av skolemiljøet som er felles for alle skolene i kommunen, med beskrivelser av når de ulike formene for kartlegging skal gjennomføres, og hvilke ansatte på skolen som har ansvaret for å gjennomføre den. Vedlagt i handlingsplanen ligger også kommunens rutiner for å fremme et trygt og godt skolemiljø som er gjeldende for alle skolene.

Oppgave	Tidspunkt	Ansvar
Skolen har en plan med tydelige mål og et årshjul for arbeidet med skolemiljøet. Planen skal ta utgangspunkt i Kongsvinger kommunes plan Trygt skolemiljø.		Rektor
Opplæring og informasjon til alle ansatte om: <ul style="list-style-type: none"> - Kongsvinger kommunes ordensreglement - Kongsvinger kommunes plan Trygt skolemiljø 	Planleggingsdag ved skolestart	Rektor
Skolens ansatte drøfter skolens syn på: <ul style="list-style-type: none"> - Hva er et godt skolemiljø? - Når er terskelen for å gripe inn? - Når skal skoleledelsen varsles? 	Ved oppstart av nytt skoleår	Rektor
Nye foresatte gjøres kjent med ordensreglementet, planen «Trygt skolemiljø» og hvor de kan finne disse. Foresatte til nye elever skal underskrive på at de har lest dokumentene.	Ved oppstart	Rektor / Teamleder
Alle foresatte og SU/SMU gjøres kjent med ordensreglementet og Kongsvinger kommunes plan Trygt skolemiljø	Ved oppstart av nytt skoleår	Rektor
Alle elever vet hva som kjennetegner krenkende atferd, er godt kjent med innholdet i Trygt skolemiljø og hvordan de kan melde ifra om mobbing	Ved oppstart av nytt skoleår	Rektor
Temauke «Voksne skaper vennskap» med vekt på kompetanseheving for personalet og foresatte	Tidlig på høsten (uke 36)	Rektor / Teamleder
Tiltak og aktiviteter knyttet til elevenes skolemiljø drøftes i elevrådet	Flere ganger i semesteret	Elevrådskontakt
Elevundersøkelsen gjennomgås i ledergruppen, i personalet, i elevrådet, i FAU, i SU/SMU og ungdomsrådet	Hver høst	Rektor
Kontaktlærer rapporterer funn fra utviklingssamtalene. Alle involverte parter drøfter tiltak for oppfølging og evaluering	Høst og vår	Kontaktlærer / Rektor
Evaluering av skolens plan i personalet, herunder arbeid med å fremme et trygt og godt skolemiljø, vakt- og tilsynsordning, elevsamtaler og undersøkelser, individuelt rettet arbeid, forebyggende arbeid mot mobbing og håndtering av mobbing	Høst og vår	Rektor
Evaluering av skolens arbeid med skolemiljø i elevråd, FAU og SU/SMU	Høst og vår	Rektor

Internkontroll	Løpende	Rektor
----------------	---------	--------

Figur 5.2.6.2. Rutiner for å fremme et trygt og godt skolemiljø og forebygge mobbing og andre krenkelser. Rutinene er felles for alle skolene i Kongsvinger kommune, og er hentet fra kommunens handlingsplan for et trygt skolemiljø.²³

I planen for forebyggende arbeid omtaler kommunen skolemiljø ved å rette fokus på å sørge for at det er et godt læringsmiljø i kommunen. I planen beskrives et inkluderende miljø basert på gode mellommenneskelige relasjoner som en viktig faktor for å fremme et godt læringsmiljø på skolene. Videre står det i planen at man er nødt til å jobbe systematisk og målrettet med arbeid knyttet til barn og unge som opplever krenkelser og mobbing. Planen redegjør også for kommunens innsatsområder og mål knyttet til læringsmiljøet på skolene, som blant annet handler om å forebygge mobbing, og å ha et fokus på relasjonsbygging både mellom voksne og barn og mellom barna.²⁴

Gjennom våre intervju-undersøkelser har vi fått informasjon om at alle skolene i kommunen har egne skolemiljøteam, en videreføring/utvikling av innsatsteamene som er beskrevet i den kommunale handlingsplanen for trygt skolemiljø. Skolemiljøteamene består av ansatte med lederansvar på skolen, som rektor og avdelingsledere, samt ansatte ved skolen og andre kommunale tjenester med relevant kompetanse som TPO-veiledere, sosiallærere, helsesykepleiere, og PP-rådgivere. Skolemiljøteamene møtes en gang i måneden, med unntak av på Kongsvinger ungdomsskole hvor de møtes annenhver uke, og diskuterer saker knyttet til skolemiljøet og om enkeltelever som lærere har bekymringer ved. Sakene blir rapportert inn av kontaktlærere eller andre ansatte. I tillegg til skolemiljøteamene på hver enkelt skole er det et kommunalt skolemiljøteam på overordnet nivå som møtes en gang i kvartalet. I det kommunale skolemiljøteamet deltar alle rektorer, enhetsledere for relevante tjenester (PP-tjenesten, barneverntjenesten, enhetslederen for helsesykepleierne), SLT-koordinator, kommunepsykolog, og kommunalsjefen for Oppvekst og læring. I de kommunale skolemiljøteamemøtene diskuterer de både enkeltsaker og systemisk arbeid, og kommunalsjefen forklarte at diskusjonene om systemisk arbeid gjerne tar utgangspunkt i enkeltsaker fra et av skolemiljøteamene på en av skolene.

Kommunalsjefen forklarte i intervju at de kontinuerlig kartlegger skolemiljøet i kommunen gjennom elevundersøkelser som den årlige T4-undersøkelsen (alle aktører på skolen er involvert, elever, ansatte, og foresatte) og Spekter. Kommunalsjefen fortalte også at bruken av elevundersøkelser antageligvis vil øke. I intervju med oss har samtlige av rektorene bekreftet at de systematisk og kontinuerlig kartlegger skolemiljøet gjennom elevundersøkelser i løpet av skoleåret. Rektoren på Austmarka forklarte at de gjennomfører de årlige elevundersøkelsene på hvert enkelt trinn på barne- og ungdomsskolen²⁵, men at dette skjer på eget initiativ. Rektorene bekreftet også at de, i tillegg til den årlige elevundersøkelsen, bruker Spekter for å kartlegge skolemiljøet. Programmet er et ikke-anonymt verktøy for lærere som kan brukes til å avdekke mobbing og kartlegge elevenes nettverk til hverandre innad i klassen. Rektorene forklarte at verktøyet er nyttig for lærerne slik at de kan følge med på utviklingen av læringsmiljøet i de enkelte klassene. Rektoren på Vennersberg forklarte at de også bruker relasjonssirkel ukentlig for å kartlegge elevenes relasjonskrets i egen klasse.

Videre fortalte rektoren på Vennersberg at de også jobber systematisk for å sikre et godt skolemiljø i friminuttene, med «friminutt-sjekk» og trivselsledere. En friminutt-sjekk går ut på at lærerne sjekker at alle elevene har noen å leke med i friminuttet og trivselsledere er elever som har fått kurs/opplæring

²³ Kongsvinger kommune (2018). Trygt skolemiljø – Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen

²⁴ Kongsvinger kommune (2023). *Plan for forebyggende arbeid*

²⁵ Det er kun obligatorisk for skolene å gjennomføre elevundersøkelsen på 7. trinn, 10. trinn, og VG1.

og har spesielt ansvar i friminuttene for å organisere lek og sørge for å inkludere alle. Rektoren på Roverud fortalte at de har lagt elevsamtaler inn i planer for å gjøre de mer formalisert, og rektoren har fått gode tilbakemeldinger fra lærerne om at dette fungerer godt.

I intervju med helsesykepleierne på ungdomsskolene fortalte de at det er få elever som kommer til dem med utfordringer knyttet til mobbing, og forklarte videre at de opplever ensomhet blant elever på ungdomsskolene som en større risikofaktor for utenforskap enn mobbing.

I vår spørreundersøkelse som ble sendt ut til miljøarbeidere, sosiallærere, og kontaktlærere på de fire utvalgte skolene svarte 69,6 % av respondentene at skolemiljøet på deres skole er trygt og godt, 10,9 % svarte at skolemiljøet på deres skole ikke var trygt, mens 19,6 % svarer at de er usikre. Vi spurte også respondentene om kommunen arbeider systematisk med å skape et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen, hvorpå 69,6 % svarte at kommunen gjør det, 13,1 % svarer at kommunen ikke gjør det, og 17,3 % svarer at de er usikre eller ikke vet om kommunen arbeider systematisk for et trygt skolemiljø.

5.3 Revisors vurdering

5.3.1 Signalkompetanse


Basert på våre dokumentstudier mener vi at kommunen har fokus på at ansatte med ansvar for barn og unge i kommunen skal ha den nødvendige signalkompetansen til å oppdage sårbare unge. I kommunens tverrfaglige arbeidsprosess rettet mot forebyggende arbeid og tidlig innsats gjennom utarbeidelsen av *Plan for forebyggende arbeid* er signalkompetansen til ansatte i barnehagene og skolene samt helsetjenester knyttet til utdanningsinstitusjonene beskrevet som særlig viktig. I både *Plan for forebyggende arbeid* og i kommunens handlingsplan for trygt skolemiljø er digital mobbing pekt på som en viktig risikofaktor for utenforskap blant unge og et område hvor det er et økende behov for bedre signalkompetanse blant de ansatte. I kommunens handlingsplan finnes det også en rekke veiledende verktøy som bidrar til å styrke signalkompetansen både til den enkelte ansatte og den systemiske signalkompetansen i kommunen da skolene får et standardisert utgangspunkt for blant annet å drive med systematisk observasjon i skolegården.

I intervjuer kommer det frem fra rektorer at signalkompetansen på skolene i stor grad blir ivaretatt gjennom god dialog og lav terskel for å ta kontakt med andre kommunale velferdstjenester, og flere av rektorene løftet frem eksempler på saker hvor ansatte på skolen har drøftet bekymringer med en av helsesykepleierne eller PP-rådgiverne. På Vennersberg barneskole fremkommer det at de kontinuerlig kartlegger sårbare elever på skolen på ukentlige trinnmøter. Av intervjuene med hjelpetjenestene knyttet til skolen fremkommer det at det er et behov for høyere signalkompetanse blant de ansatte på skolene, men at det kan bli ivaretatt gjennom høy tilgjengelighet til andre tjenester og ved at hjelpetjenestene bidrar til kompetanseheving blant de ansatte på skolene.

Av spørreundersøkelsen kommer det frem at i underkant av 30 % av respondentene enten er usikre på eller vet at egen signalkompetanse ikke er god nok. Samtidig svarer i overkant av 80 % at de opplever at skolen har oversikt over sårbare elever.

Summen av våre undersøkelser er at det er en behov for kompetanseheving blant en betydelig andel av de ansatte på skolene i Kongsvinger kommune, samtidig som at skolene har god oversikt over sårbare elever gjennom etablerte rutiner for kartlegging og samarbeid med andre hjelpetjenester.


Vi mener at revisjonskriterium 1 er delvis etterlevd.

 *Kongsvinger kommune sørger for at ansatte som arbeider med barn og unge har nødvendig kompetanse knyttet til risikofaktorer, samt tegn og signaler for avdekke og fange opp barn og unge som er sårbare, eller som står i fare for å bli det.*

5.3.2 Handlingsrutiner

I kommunens handlingsplan for et trygt skolemiljø finnes det handlingsrutiner for hvordan den enkelte ansatte og skolen skal handle ved en bekymring for en elev, hvor handlingsforløpet er nøye beskrevet. Handlingsrutinene inkluderer en oversikt over hvilken ansatt som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene, samt hvordan bekymringen og de ulike tiltakene skal dokumenteres, og en beskrivelse av når tiltakene skal gjennomføres. Handlingsrutinene er i henhold til aktivitetsplikten etter opplæringslovens § 9 A-4. I handlingsplanen finnes det også rutiner knyttet til om en ansatt eller noen i skoleledelsen krenker en elev, og disse rutinene er i henhold til skjerpet aktivitetsplikt i opplæringslovens § 9 A-5. I kommunens handlingsplan for å forebygge skolevegring finnes det egne handlingsrutiner knyttet til bekymringsfullt skolefravær. I handlingsrutinene er det også beskrevet at andre hjelpetjenester kobles på gjennom å involvere skolens skolemiljøteam, og at det kommunale skolemiljøteamet blir involvert ved behov.

Vi mener at revisjonskriterium 2 er etterlevd.

 *Kongsvinger kommune har etablerte rutiner knyttet til hvordan den enkelte ansatte skal handle ved bekymring rundt det enkelte barn eller ungdom.*

5.3.3 Bevisstgjøring av handlingsrutiner blant de ansatte

Gjennom våre dokumentstudier fremkommer det at skolens ansatte får årlig opplæring i blant annet kommunens handlingsrutiner under planleggingsdager ved hver skolestart. På samme tid blir det satt fokus på handlings- og varslingsterskler ved at skolens ansatte drøfter problemstillinger knyttet til temaet. To ganger i året skal ansatte ifølge kommunens handlingsplan for et trygt skolemiljø evaluere skolens rutiner for håndtering av mobbing og skolens plan for et godt skolemiljø. I *Plan for forebyggende arbeid* kommer det frem at kommunen har som mål at alle ansatte skal ha mot til å handle ved en bekymring for et barn eller ungdom, og at man i kommunen arbeidet med å synliggjøre meldeplikten for alle ansatte som arbeider med barn og unge i kommunen. Det høye antallet bekymringsmeldinger til barneverntjenesten henger trolig sammen med at risikofaktorene er høyere i Kongsvinger kommune sammenlignet med landet generelt, og tyder på at man er gode på å fange opp bekymringsverdige forhold og barn og unge i kommunen. Likevel ser vi en klar forskjell mellom kommunen og landsgjennomsnittet når det kommer til prosentandelen bekymringsmeldinger fra anonyme og fra skolen, hvor prosentandelen bekymringsmeldinger fra anonyme er høyere i kommunen enn landsgjennomsnittet, mens prosentandelen bekymringsmeldinger fra skolen er lavere enn landsgjennomsnittet. Dette kan tyde på at ansatte i skolen er usikre på hvordan de skal handle ved bekymring for barn og unge.


Gjennom intervjuer bekrefter samtlige rektorer vi har snakket med at de følger rutinene i den kommunale handlingsplanen for et trygt skolemiljø. Vi mener at initiativet med en egen personalhåndbok for alle ansatte på Austmarka barne- og ungdomsskole er en god måte å ansvarliggjøre rutinene for den enkelte ansatte. Likevel mener vi at det kunne vært mer hensiktsmessig

å gjøre dette digitalt gjennom for eksempel kommunens kvalitetssystem, og at dette er en ordning kommunen kunne innført i alle skolene. I samtale med helsesykepleierne på ungdomsskolene fremkom det at de ofte opplever at lærere har behov for veiledning og hjelp til å utforme bekymringsmeldinger til barnevernet. Vi mener derfor at det kunne vært hensiktsmessig om personalhåndboken til de ansatte på skolen inkluderte en mal for bekymringsmeldinger til barneverntjenesten.

Av spørreundersøkelsen kommer det frem at de aller fleste respondentene har svart at skolene har handlingsrutiner og at disse er kjent for de ansatte. Vedrørende om alle ansatte får opplæring i skolens rutiner svarer rundt 60 % av respondentene at de vet at dette gjennomføres på skolene. Dette tyder på skolene bør bli enda flinkere på å gi opplæring til de ansatte i kommunens handlingsrutiner, samtidig som det i praksis virker som at de aller fleste ansatte er kjent med rutinene.

Vår vurdering er at kommunen med fordel kan standardisere opplæringen i kommunens handlingsrutiner for de ansatte på skolene, samt styrke kompetansen knyttet til å sende bekymringsmeldinger til barnevernet på skolene. Dette kan gjøres eksempelvis gjennom å videreutvikle og utvide systemet de har innført på Austmarka barne- og ungdomsskole.

Vi mener at revisjonskriterium 3 er etterlevd.

 *Kongsvinger kommune sørger for at rutinene som omhandler hvordan den enkelte ansatte skal handle ved bekymring knyttet til barn eller ungdom, er kjent for de ansatte.*

5.3.4 Samtalekompetanse


Gjennom våre dokumentstudier fremkommer det at enkelte ansatte i kommunen har spisskompetanse knyttet til samtalekompetanse i barneverntjenesten, og på overordnet nivå diskuteres det ulike tiltak for å heve samtalekompetanse blant ansatte som arbeider direkte med barn og unge gjennom for eksempel kursing i URO-metodikken. I kommunens handlingsplan for trygt skolemiljø finnes det flere verktøy for ansatte knyttet til gjennomføring av diverse samtaler med elever i skolen, denne systemiske tilnærmingen bidrar til å styrke samtalekompetansen til den ulike ansatte.

I intervju har flere av rektorene bekreftet at de bruker ressursene som finnes i den kommunale handlingsplanen for trygt skolemiljø for å gjennomføre samtaler med elevene. Samtidig påpeker de at nødvendig samtalekompetanse i skolen også blir ivaretatt av at hjelpetjenestene, som for eksempel skolehelsetjenesten, og at disse er lett tilgjengelige. I samtale med de andre velferdstjenestene kommer det frem at det er klare behov for økt samtalekompetanse blant de ansatte, og at kompetanseheving knyttet til elevsamtaler er noe de andre tjenestene kan bistå med. Barneverntjenesten ser særlig et behov for økt samtalekompetanse blant lærere i forbindelse å snakke med barn og unge om alvorlige bekymringsverdige forhold, da det er hensiktsmessig at det er en trygg voksen for barnet som gjennomfører samtalen.

Av spørreundersøkelsen fremkommer det at flertallet av respondentene mener at de har den nødvendige samtalekompetansen til å snakke med barn og unge om utfordrende temaer, og det overveldende flertallet av respondentene svarte at de er komfortable med å gjennomføre vanskelig samtaler med barn og unge. Likevel er det under halvparten som svarer at skolen sørger for at de ansatte har nødvendig samtalekompetanse og under halvparten som svarer at de opplever andre kommunale velferdstjenester som hjelpsomme eller tilgjengelige i forbindelse med vanskelige samtaler med barn og unge.

Vår vurdering er at kommunen tilrettelegger for nødvendig systemisk samtalekompetanse blant de ansatte knyttet til barn og unges skolemiljø. Vi mener at kommunen med fordel kan formalisere kompetansehevende tiltak knyttet til samtalekompetanse for å sørge for at alle ansatte som arbeider med barn og unge føler seg trygge på å gjennomføre vanskelig samtaler med barn og unge.


Vi mener at revisjonskriterium 4 er delvis etterlevd.

 *Kongsvinger kommune sørger for at ansatte som arbeider med barn og unge har den nødvendige kompetansen til å snakke med barn og unge om utfordrende temaer.*

5.3.5 Tiltak rettet mot skolemiljø saker

Summen av våre undersøkelser er at kommunen har rutiner som sørger for at skolene setter i gang egnede tiltak ved varsel eller oppdagelse av at en elev ikke opplever skolemiljøet som trygt, og rutinene er henhold til aktivitetsplikten i Opplæringslovens § 9 A-4. I kommunens handlingsplan for et trygt skolemiljø finnes det også maler og skjemaer knyttet til informasjon og møter med foresatte og oppfølgingssamtaler med elever. Gjennom våre intervjuer fremkom det at skolene følger rutinene som finnes i den kommunale handlingsplanen, og det ble i flere intervjuer vist til et eksempel fra Kongsvinger ungdomsskole hvor det ble satt i gang en rekke tiltak i forbindelse med et problematisk ungdomsmiljø som fikk forholdsvis stor oppmerksomhet i media. Dette ble i stor grad løst gjennom tverrfaglig samarbeid mellom skolen og en rekke andre offentlige tjenester. Dette støttes av data fra spørreundersøkelsen, hvor 97,8 % av respondentene svarte at deres skole setter i gang egnede tiltak ved varsel eller oppdagelse om at en elev ikke opplever skolemiljøet som trygt, og det overveldende flertallet svarte at tiltakene skolen setter i gang har en positiv effekt.

Vi mener at revisjonskriterium 5 er etterlevd.

 *Skolene i Kongsvinger kommune setter i gang egnede tiltak ved varsel om eller oppdagelse av at en elev ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt.*

5.3.6 Systematisk arbeid rettet mot skolemiljø

Summen av våre undersøkelser viser at kommunen arbeider systematisk for å skape og opprettholde et godt skolemiljø. Kommunens handlingsplan for et trygt skolemiljø beskriver hvordan skolene skal arbeide helhetlig og systematisk på tre nivåer for å sikre et trygt skolemiljø. Handlingsplanen inneholder i tillegg rutiner for å fremme et trygt skolemiljø og forebygge mobbing, som er felles for alle skolene i kommunen. Alle skolene har i tillegg egne faste tverrfaglige skolemiljøteam som kontinuerlig sørger for å kartlegge og følge opp enkeltelever. Dette i tillegg til å drive med systemisk arbeid rettet mot skolemiljøet. Utover skolemiljøteamene kartlegger kommunen skolemiljøet kontinuerlig ved hjelp av elevundersøkelser. Av spørreundersøkelsen svarer cirka 70 % av respondentene at skolemiljøet på deres skole er trygt og at kommunen arbeider systematisk for å skape trygge og gode skolemiljøer.

Vår vurdering er at kommunen arbeider systematisk og godt for å skape et godt skolemiljø i kommunen, både gjennom grundig og jevnlig kartlegging av skolemiljøene og ved hjelp av tverrfaglig samarbeid med relevante velferdstjenester.

Vi mener at revisjonskriterium 6 er etterlevd.



Kongsvinger kommune arbeider systematisk for å skape et trygt og godt skolemiljø i kommunen.

5.3.7 Oppsummert vurdering

Samlet sett vurderer vi det dithen at det er et behov for kompetanseheving blant ansatte i skolene i kommunen knyttet til signalkompetanse til å oppdage sårbare barn og unge og til samtalekompetanse for å sikre at alle ansatte som arbeider med barn og unge føler seg trygge på å snakke med dem om alvorlige bekymringsverdige forhold som misbruk og overgrep. Med tanke på bevisstgjøring av kommunens handlingsrutiner blant ansatte, mener vi at kommunen bør vurdere å videreutvikle og innføre systemet med personalhåndbok for alle ansatte på Austmarka barne- og ungdomsskole på alle skolene. Vår vurdering er at kommunen med fordel kan bruke spisskompetansen som finnes i andre kommunale velferdstjenester mer i et systemisk perspektiv for å heve kompetansen til ansatte i skolene.

Vedrørende systematisk arbeid og rutiner knyttet til skolemiljøet er vår vurdering at det er veletablerte systemer og rutiner for dette i Kongsvinger kommune, og at dette er i henhold til lovverk og faglige anbefalinger.

6 Problemstilling 2 – Tverrfaglig samhandling og skolevegring

Sørger Kongsvinger kommune for hensiktsmessig og helhetlig samarbeid med velferdstjenester med ansvar for, og i kontakt med barn og unge med skolefraværproblematikk?

6.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

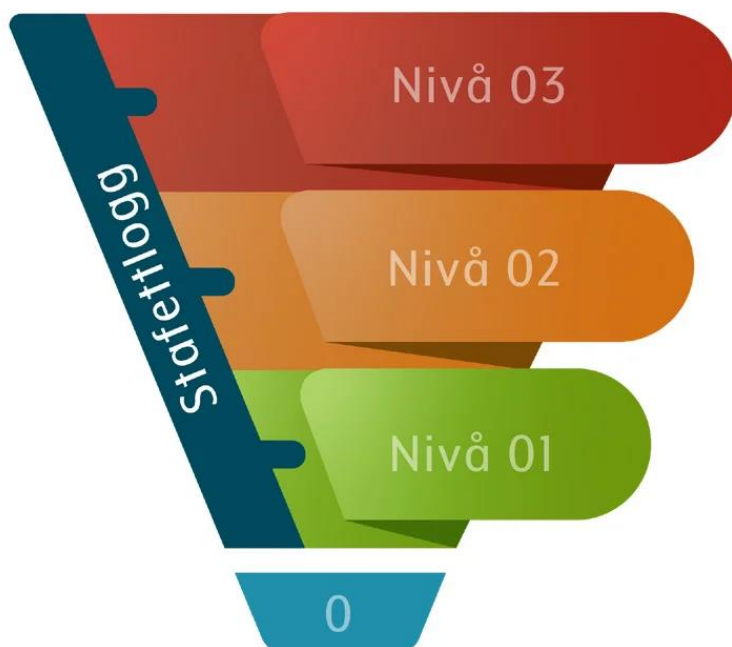
	Kriterium 7	Skolene i Kongsvinger kommune har etablerte systemer og rutiner for samarbeid med kommunale velferdstjenester med ansvar for barn og unge.
	Kriterium 8	Kongsvinger kommune sørger for at barnevernstjenesten og skolen samarbeider om forebyggende arbeid knyttet til sårbare barn og unge i skolen.
	Kriterium 9	Kongsvinger kommune har klart definerte ansvarsområder for velferdstjenester som arbeider med barn og unge med hensyn til tverrfaglig samarbeid, og den kommunale samordningsplikten.
	Kriterium 10	Kongsvinger kommune kartlegger og er kjent med folkehelseutfordringer i kommunen som kan påvirke barn og unge.
	Kriterium 11	Kongsvinger kommune har definerte satsningsområder knyttet til fysisk og psykisk helse blant barn og unge i kommunen.
	Kriterium 12	Kongsvinger kommune tilrettelegger for tverrfaglig samarbeid mellom skolene og andre kommunale velferdstjenester i arbeid rettet mot skolevegring.
	Kriterium 13	Kongsvinger kommune sørger for tverrfaglig samarbeid og tverretattlig medvirkning i planarbeidet knyttet til forebyggende arbeid rettet mot utsatte barn og unge i skolen.

6.2 Innhentet data

6.2.1 Samarbeid mellom skolene og andre kommunale velferdstjenester

Kommunalsjefen meddelte i intervju at de arbeider med å implementere BTI-modellen i kommunen, men at prosessen er forsinket både på grunn av COVID-19 pandemien og fordi det tar tid å få på plass de nødvendige digitale systemene. Videre fortalte kommunalsjefen at de bruker systemer levert av Visma i forbindelse med BTI-modellen, og at det er implementeringen av de digitale modulene Visma Sikker Sak og Visma Flyt Samspill som har tatt tid. Når Samspill-modulen er implementert kan de begynne å bruke hele BTI-modellen i kommunen, men kommunalsjefen fortalte at strukturen i og intensjonen med modellen allerede er kjent for alle som skal bruke den. Samspill-modulen er et skybasert samhandlingsverktøy designet for å forenkle tverrfaglig samhandling i kommunene, og vil være sentralt for arbeidet rettet mot tidlig innsats og oppdagelse av sårbare barn og unge i kommunen. BTI-modellen skal brukes i både skolene og barnehagene. Modellen skal bidra til å sikre tidlig identifisering av barn, unge, og familier med behov for ekstra støtte og hjelp, og inkluderer stor grad av brukermedvirkning og samhandling mellom de forskjellige velferdstjenestene. Modellen innebærer

også at hjelpeapparatet skal være mer tilgjengelig i barnehagene og skolene. I Plan for forebyggende arbeid er det beskrevet at kommunen skal bruke modellen for å kvalitetssikre at barn og unge får et helhetlig tilbud og koordinert innsats uten brudd i oppfølgingen. Modellen består av fire nivåer (se figur 6.2.2.1): nivå 0 avklarer om det er grunn til bekymring, nivå 1 beskriver innsatsen som settes i gang på eget arbeidssted, nivå 2 beskriver samarbeidet mellom flere tjenester, nivå 3 beskriver samarbeid mellom flere tjenester som krever mye koordinering. I tillegg til de fire nivåene er det Samspill-modulen som binder nivåene sammen. Samspill-modulen skal sikre at det ikke blir brudd i hjelpetilbudet og kommunens oppfølging av brukeren i tillegg til å bidra til å samordne kommunens tjenestetilbud ved å sørge for at det hele tiden er en tjeneste som har hovedansvaret. Loggen følger brukeren uavhengig av hvilken tjeneste som er involvert. Samtykke fra foresatte og/eller fra brukeren er en forutsetning for å bruke Samspill-modulen. Ulike regler for taushetsplikt i de forskjellige tjenestene kan være en utfordring for tverrfaglig samarbeid. Kommunalsjefen forklarte i en oppfølgingssamtale med oss at Samspill-modulen er på plass i skolene, og at de arbeider med å implementere systemet i barnehagene og at de skal starte å bruke hele systemet fra og med skoleåret 2023-2024.



Figur 6.2.2.1. Illustrasjon av BTI-modellen med dens fire nivåer og Stafettloggen som binder de sammen. Illustrasjonen er hentet fra forebygging.no. Stafettloggen og Visma Flyt Samspill er to tilsvarende programmer, men i Kongsvinger kommune vil de bruke Samspill-modulen og derfor er det denne det refereres til i rapporten.

I plan for forebyggende arbeid beskriver kommunen at et tett samarbeid mellom barnehage, skole, og hjelpetjenestene er en forutsetning for tidlig tverrfaglig innsats rettet mot barn og unge. Planen beskriver videre at kommunen vil satse på tilgjengelige hjelpetjenester i barnehager og skoler, et godt utbygd tiltaksapparat, koordinert hjelp til sårbare grupper, og at dette skal besørges gjennom implementeringen av BTI-modellen.

Skole	Skolehelsetjenesten	PP-tjenesten
Austmarka barne- og ungdomsskole	En dag i uken	Hver 14 dag
Kongsvinger ungdomsskole	To helsesykepleiere i 80 % stilling tilstede hver dag	To dager i uken
Roverud barneskole	To dager i uken	En dag i uken (ikke fulle dager)
Vennersberg barneskole	To dager i uken	To dager i uken

Figur 6.2.1.1. Oversikt over det faste samarbeidet mellom de fire utvalgte skolene og skolehelsetjenesten og PP-tjenesten. Begge tjenestene har faste personer knyttet til skolene, og tilstedeværelsen er på faste ukedager.²⁶

Vedrørende tverrfaglige samarbeid på skolene har vi fått vite gjennom våre intervju-undersøkelser at PP-tjenesten og skolehelsetjenesten samarbeider fast med skolene, og det er faste personer tilstede på skolene på faste dager. Som vi ser av tabellen (se figur 6.2.1.1) samarbeider skolehelsetjenesten og PP-tjenesten fast med de fire utvalgte skolene, dette gjelder for alle skolene i kommunen. Hyppigheten avhenger av størrelsene på skolene, derfor er tilstedeværelsen av tjenestene hyppigere på Kongsvinger ungdomsskole og mindre på Austmarka barne- og ungdomsskole. Rektoren på Kongsvinger ungdomsskole forklarte i intervju at utover skolehelsetjenesten og PP-tjenesten er LOS-veileder også fast på skolen i forbindelse med det utfordrende miljøet som har utviklet seg på skolen. Rektoren på Kongsvinger ungdomsskole forklarte videre at de er fornøyd med de systematiske tverrfaglige samarbeidene på skolen. Rektoren på Austmarka delte med oss i intervju at de skulle ønske at PP-tjenesten hadde mer tid til å arbeide på systemnivå de dagene de var på skolen, og rektoren ser et behov for å øke tilstedeværelsen til PP-tjenesten på skolen. Det faste samarbeidet til skolehelsetjenesten dekker derimot behov på Austmarka forklarer rektoren, og de dagene helsesykepleieren er tilstede har vedkommende også tid til å diskutere saker med sosiallærer og skoleledelsen. Rektoren på Vennersberg forklarte til oss i intervju at de er svært fornøyd med det faste tverrfaglige samarbeidet på skolen, og fortalte at helsesykepleier og PP-rådgiveren også deltar på foreldremøter. Rektoren på Vennersberg forklarte videre at de også har faste tverrfaglige team (ikke det samme som skolemiljøteam) med de samme deltakerne som i skolemiljøteamene i tillegg til TPO-veilederen på skolen, og i disse møtene diskuterer de bekymringer knyttet til den faglige utviklingen til enkeltelever. Rektoren på Roverud barneskole forklarte i intervju at det nåværende faste samarbeidet med skolehelsetjenesten og PP-tjenester dekker skolens behov for disse tjenestene.

Med tanke på mer løse tverrfaglige samarbeid mellom skolene og andre velferdstjenester forklarte rektoren på Kongsvinger ungdomsskole at de samarbeider noe med ROS-teamet, barneverntjenesten, og spesialisthelsetjenesten ved BUP. Rektoren fortalte at disse samarbeidene er saksavhengige. Rektoren på Roverud forklarte i intervju at de kontakter barneverntjenesten og LOS-veileder i forbindelse med enkeltsaker, men at de ikke har behov for at disse tjenestene er fast tilstede på skolen. Rektoren på Vennersberg forklarte i intervju at de opplever at det er lav terskel for å ta kontakt med SLT-koordinatoren i kommunen, og at man enkelt kan få råd og veiledning derfra ved behov.

Rektoren på Kongsvinger ungdomsskole har et ønske om et fast samarbeid mellom skolen og barneverntjenesten lignende det man har med skolehelsetjenesten og PP-tjenesten. Denne oppfatningen deler rektoren på Vennersberg som også kunne tenke seg et fast samarbeid med barneverntjenesten. Rektoren på Kongsvinger ungdomsskole delte også med oss i intervju at de har et

²⁶ Data brukt i tabellen er innhentet gjennom intervjuer med rektorene på de fire utvalgte skolene.

forbedringsområde ved tverrfaglig samarbeid på skolen knyttet til psykisk helse, og mener det hadde vært hensiktsmessig med en psykisk helsetjenesten fra og med 8. trinn. I tillegg til dette forklarte rektoren at det er lite samarbeid knyttet til elever med diagnoser, og at helsesykepleierne burde bli mer involvert i oppfølgingen av skolefravær.

Rektoren på Roverud fortalte i intervju at når det gjelder tverrfaglig samarbeid på skolen på overordnet nivå, er de på riktig vei. Rektoren føler at det mer enn tidligere er blitt en felles Kongsvingerskole bygget på felles holdninger og fellestillnæringer til utfordringer. Videre forklarte rektoren at selv om det er ulike utfordringer på de forskjellige skolene, er det viktigste at skolene har et støtteapparat av andre tjenester de kan spille på med henhold til råd og veiledning. Rektoren fremholdt at støtteapparatet til skolene i kommunen fungerer godt, og på Roverud barneskole føler de aldri at de står alene med utfordringer.

I forbindelse med at vi kartla det tverrfaglige samarbeid på skolene snakket vi med enhetsledere for, og ansatte i flere av de kommunale tjenestene som skolene samarbeider med. Enhetslederen for barneverntjenesten delte med oss i intervju at ansatte i barnehager og skoler kan ta kontakt med barneverntjenesten for å drøfte saker anonymt ved behov, men at det varierer hvor ofte de ulike utdanningsinstitusjonene tar kontakt. Til tross for dette opplever enhetslederen at det de gjennomfører mange flere anonyme drøftingssamtaler med barnehager og skoler nå enn for få år siden. Enhetslederen forklarte videre at barneverntjenesten også iblant er i barnehager og skoler for å dele av sin fagkompetanse med de ansatte. Dette skjer på initiativ fra utdanningsinstitusjonen eller ved at barneverntjenesten inviterer seg selv. Disse møtene er ofte knyttet til spesifikke enkeltsaker på skolen eller i barnehagen, men det hender også de har møter på mer overordnet nivå. Helsesykepleierne på ungdomsskolene i kommunen savner på bli involvert på overordnet nivå i Oppvekst og læring-sektoren, og mener at informasjonsutveksling og samhandling med andre tjenester ville vært enklere om de ble mer involvert på et høyere nivå. Helsesykepleierne mener at særlig å få informasjon fra barneverntjenesten er en utfordring. I tillegg mener helsesykepleierne at fastlegene burde involveres mer. En utfordring for samarbeidet mellom skolehelsetjenesten og skolene er at helsesykepleier ikke har tilgang til de digitale systemene skolen bruker på grunn av at skolehelsetjenesten har en annen sektortilhørighet i kommunen. En konsekvens av dette er for eksempel at helsesykepleierne får en fysisk liste fra skolen med kontaktinformasjon på elever og foresatte en gang i året, snarere enn å kunne gå inn i det digitale systemet å hente denne informasjonen selv. Vi tok opp disse utfordringene med kommunalsjefen som forklarte at de er klar over utfordringene med de digitale tilgangene, og at det er meningen av skolehelsetjenesten skal få disse tilgangene etter at BTI-modellen er blitt implementert i kommunen. Helsesykepleierne fortalte at de ikke er så veldig positive til BTI-modellen, og forklarte at de er usikre på hvor mye det nye systemet vil bidra i praksis og ser for seg at forskjellige lovverk og taushetsplikter vil være et hinder for tverrfaglig samarbeid også i BTI-modellen.

Skolemiljøteam	Kommunalt skolemiljøteam
Rektor	Rektorer
Avdelingsleder	SLT-koordinator
TPO-veileder	Enhetsleder skolehelsetjenesten
Sosiallærer*	Enhetsleder PP-tjenesten
Helsesykepleier	Enhetsleder barneverntjenesten
PP-rådgiver	Kommunepsykolog
Rådgiver på skolen (Kun på Austmarka ungdomsskole)	Kommunalsjef Oppvekst og læring

LOS-veileder (Kun på Kongsvinger ungdomsskole)

Figur 6.2.1.2. Organiseringen av skolemiljøteamene i Kongsvinger kommune. Det er et eget skolemiljøteam på hver enkelt skole i kommunen, i tillegg til et overordnet kommunalt skolemiljøteam for hele kommunen. *Sosiallærer deltar kun i skolemiljøteamene på ungdomsskolene.²⁷

Et annet viktig fast tverrfaglig samarbeid på alle skolene i kommunen er skolemiljøteamene. Det er to nivåer av skolemiljøteam; et enkelt skolemiljøteam på hver skole²⁸ og et overordnet kommunalt skolemiljøteam felles for hele kommunen. Skolemiljøteamene på hver skole møtes fast en gang i måneden, med unntak av på Kongsvinger ungdomsskole hvor skolemiljøteamet møtes en gang hver 14. dag. På møtene diskuterer de bekymringer ved enkeltelever som er blitt rapportert inn av lærere og andre ansatte på skolen. Rektoren på Austmarka forklarte i intervju at det ikke er rutine å innkalle barneverntjenesten fast til skolemiljømøtene, men rektor mener at dette hadde vært hensiktsmessig. Samtidig understreker rektoren at de selv kan bli flinkere til å invitere barneverntjenesten til skolemiljømøtene. Rektoren på Roverud forklarte til oss at de iblant har invitert SLT-koordinatoren til skolemiljømøtene i saker hvor de har diskutert elever med behov for ekstra tilrettelegging. Angående LOS-veilederens deltakelse på skolemiljøteammøtene på Kongsvinger ungdomsskole, forklarte LOS-veilederen at det enda ikke har vært noen saker knyttet til skolefraværspromatikk på Austmarka barne- og ungdomsskole og at LOS-veilederen heller ikke har fått noen signaler fra skolen på at det er behov for LOS-veilederen der. Kommunalsjefen fortalte oss at det overordnede kommunale skolemiljøteamet møtes en gang i kvartalet (ekstra møter ved behov) og at de diskuterer både enkeltsaker og systemisk arbeid i møtene. Diskusjonene tar likevel gjerne utgangspunkt i enkeltsaker fra et av skolemiljøteamene.

Av andre viktige tverrfaglige samarbeidsarenaer i kommunen er det enhetsledermøter annenhver uke og SLT-møter en gang i måneden. På enhetsledermøtene i Oppvekst og læring-sektoren deltar alle enhetsledere for tjenester med ansvar og oppgaver knyttet til barn og unge, samt barnehageledere og rektorer, og kommunalsjefen for Oppvekst og læring, i tillegg til to rådgivere fra kommunalsjefens stab. Det er SLT-koordinatoren som arrangerer SLT-møtene²⁹, og det er egne møter med faste deltakere på tre nivåer; for ungdomsskolene, for videregående skoler, og på ledernivå. På møtene på ledernivå fortalte SLT-koordinatoren at det vanligvis er fire-fem faste deltakere bestående av rektorene på ungdomsskolene, enhetslederen for PP-tjenesten, enhetslederen for barneverntjenesten, og enhetslederen for forebyggende og regionale tjenester³⁰. SLT-koordinatoren forklarte videre at et av målene med disse møtene er å tilrettelegge for «kortere vei» mellom tjenesten og bidra til økt samhandling på tvers av tjenestene, og at det er fokus på å samkjøre tjenestene mot et felles mål og skape enighet om de ulike tjenestenes ansvarsområder. Politiet og kommunens LOS-veileder har også blitt invitert til og deltatt på SLT-møtene. Rektoren på Austmarka barne- og ungdomsskole er av deltakerne på SLT-møtene og mener at SLT-koordinatoren er en viktig og riktig ressurs i kommunen med tanke på fokuset på inkludering og samhandling i sektoren. Videre fortalte rektoren at SLT-møtene har fungert veldig godt hittil, likevel mener rektoren at de burde dras ned til et enda lavere nivå og at det burde vært SLT-møter også for mellomtrinnene på barneskolen med tanke på forebyggende arbeid og tidlig innsats. Helsepsykiatere fortalte til oss i intervju at de ikke har deltatt på SLT-møter, og at de ikke har blitt invitert til SLT-møter i siste halvår av 2022.

²⁷ Data brukt i tabellen er innhentet gjennom våre intervju-undersøkelser i forbindelse med prosjektet.

²⁸ På Kongsvinger ungdomsskole har de et skolemiljøteam for hvert enkelt trinn, så det er tre totalt.

²⁹ SLT-koordinatoren omtaler disse møtene som *samhandlingsmøter*.

³⁰ Skolehelsetjenesten hører til under Forebyggende og Regionale tjenester.

Vedrørende forbedringsområder ved det tverrfaglige samarbeidet mellom skolene og andre kommunale velferdstjenester fortalte rektoren på Austmarka barne- og ungdomsskole at de har behov for mer ressurser fra PP-tjenesten, særlig slik at PP-rådgiveren kan arbeide forebyggende på systemnivå de dagene vedkommende er på skolen. Rektoren på Kongsvinger ungdomsskole fortalte at antallet elever med psykiske utfordringer øker, og at dette vil kunne føre til kompetansebehov i skolen fremover. Samtidig er det allerede et ønske om en egen psykolog på Kongsvinger ungdomsskole. Helsepsykeleierne på ungdomsskolene forklarte til oss at en utfordring i det tverrfaglige samarbeidet er delingen av informasjon, da de iblant ikke får relevant informasjon om elevene av skolen. Dette har helsepsykeleierne satt fokus på i forbindelse med saken om utviklingen av det utfordrende miljøet på Kongsvinger ungdomsskole, og gjennom håndteringen av denne saken har skolen gjort grep med tanke på informasjonsdeling og helsepsykeleierne får mer informasjon om eleven fra teamlederne på skolen nå. Likevel er mengden informasjon de får personavhengig og varierende og det er ikke laget noen rutiner for informasjonsdeling mellom skolen og skolehelsetjenesten, og helsepsykeleierne forklarte at bedringen er mer et resultat av at de selv har mast om å få mer informasjon. Helsepsykeleierne mener det er et behov for mer formaliserte rutiner knyttet til informasjonsutvekslingen mellom skolen og dem.

6.2.2 Samarbeid om forebyggende arbeid mellom skolene og barneverntjenesten

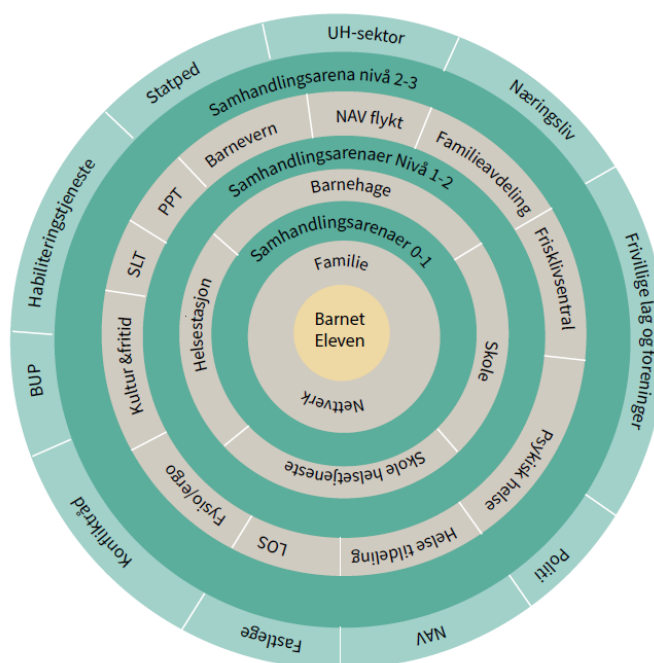
I intervju har kommunalsjefen forklart at BTI-modellen vil være sentralt i det fremtidige forebyggende arbeidet i kommunen, og at systemet vil gjøre det enklere for barnehagene og skolene å koble på andre hjelpetjenester på et tidlig stadium. Videre forklarte kommunalsjefen at barneverntjenesten deltar fast i det kommunale skolemiljøteamet, men at barneverntjenesten ikke er fast i skolemiljøteamene på skolene, men at de skal være tilgjengelige ved behov i disse skolemiljøteamemøtene. Kommunalsjefen fortalte også at NAV skal involveres i BTI-modellen, men at de ikke er en del av dette arbeidet enda. Enhetslederen for PP-tjenesten har tro på at BTI-modellen vil være positivt for det tverrfaglige samarbeidet rettet mot barn og unge i kommunen, men understreker samtidig at det er viktig å huske på at BTI-modellen kun er et rammeverk for samhandling mellom tjenestene. Enhetslederen meddelte også at det virket som at alle i sektoren er positive til implementeringen av BTI-modellen. Enhetslederen for barneverntjenesten deler dette inntrykket, og fortalte oss at de i barneverntjenesten også har tro på at BTI-modellen vil være til stor hjelp ved å forenkle det tverrfaglige og forebyggende samarbeidet i kommunen.

Rektoren på Austmarka barne- og ungdomsskole opplever at samarbeidet mellom barneverntjenesten og skolen er veldig personavhengig da saksbehandlerne har ulike tilnærminger, særlig knyttet til åpenhet og informasjonsdeling ovenfor skolen. Videre opplever rektoren at samarbeidet med barneverntjenesten er vanskelig i saker hvor skolen er i tvil om de skal melde til barneverntjenesten, og mener det hadde vært hensiktsmessig å kunne drøfte saker anonymt med flere faginstanser. Likevel understreker rektoren at samarbeidet mellom barneverntjenesten og skolene er et tema på enhetsledermøtene i kommunen. Her er det god dialog og rektoren opplever at de er enige om retningen fremover. Det har ikke vært drøftet i enhetsledermøtene om det skal være et fast samarbeid likt det skolene har med PP-tjenesten med faste rådgivere fra barneverntjenesten tilstede på faste dager. De har imidlertid på overordnet nivå, diskutert om barneverntjenesten skal involveres i skolemiljøteamene. Rektoren fortalte at det totalt sett har vært en positiv utvikling i samarbeidet mellom barneverntjenesten og skolene de siste årene. Rektoren på Kongsvinger ungdomsskole fortalte i intervju at barneverntjenesten nesten ikke har vært involvert i forebyggende arbeid enda, og mener at barneverntjenesten kunne vært mer tydelige på hva de kan bidra med. Å involvere

barneverntjenesten i forebyggende arbeid er noe rektoren har tatt opp til diskusjon i enhetsledermøtene i kommunen, men det har ikke vært noen endringer eller tiltak forbundet med dette enda, forteller rektoren. Rektoren på Vennersberg fortalte i intervju at de ønsker et tettere samarbeid med barneverntjenesten på skolen, for eksempel et fast samarbeid på lik linje med PP-tjenesten. Rektoren mener dette hadde vært hensiktsmessig med tanke på samtalekompetansen på skolen og ettersom lærerne på skolen per nå bruker mye tid på saker som omhandler elevenes hjemmesituasjon. På samme tid ville en fast tilstedeværelse av barneverntjenesten på skolen bidratt til å gjøre dem mer synlige, og deres tilstedeværelse på skolen og deltakelse på foreldremøter ville bidra til å ufarliggjøre barneverntjenesten ovenfor både elever og foresatte. Rektoren på Roverud savner mer informasjon til lærere og foresatte fra barneverntjenesten, og rektoren skulle ønske at barneverntjenesten hadde mer ressurser til å besørge dette. Rektoren på Roverud mener også at det er viktig å gjøre barneverntjenesten mer synlig og å ufarliggjøre dem ovenfor elever og foresatte, noe rektoren mener mer informasjon til lærere og foresatte vil bidra til. Utfordringer knyttet til informasjonsdelingen mellom barneverntjenesten og skolene er noe helsesykepleierne på ungdomsskolene også tok opp. Helsesykepleierne føler at barneverntjenesten i flere tilfeller bruker taushetsplikten for å holde tilbake informasjon, og fortalte at det er utfordrende at de i skolehelsetjenesten får lite informasjon og tilbakemeldinger fra barneverntjenesten. Helsesykepleierne deler oppfatningen til rektoren på Austmarka om at samarbeidet til barneverntjenesten er svært personavhengig, og forklarte at det varierer mye hvorvidt de får noe informasjon om eller tilbakemelding om utviklingen i saker som de selv har vært involvert i og rapportert inn.

Vedrørende barneverntjenestenes involvering i forebyggende arbeid fortalte enhetslederen for barneverntjenesten til oss i intervju at det skjer en del endringer på området i forbindelse med den nye oppvekstreformen. Blant annet skal kommunen få en barnekoordinator, noe enhetslederen synes er bra og spennende. Videre fortalte enhetslederen at man har forståelse for hverandre på ledernivå i Oppvekst og læring-sektoren. Med de nye endringene mener enhetslederen at det er viktig at man først og fremst avgjør hvordan de ulike tjenestene skal jobbe og samarbeide på overordnet nivå. For barneverntjenesten kan den strenge taushetsplikten være en utfordring for tverrfaglig samarbeid, forklarte enhetslederen, og understreker samtidig at de er avhengig av samtykke for å dele informasjon med andre tjenester. Samtidig fortalte enhetslederen at de har fokus på og arbeider for å bli mer åpne i barneverntjenesten i kommunen. Videre forklarte enhetslederen at barneverntjenesten er avhengig av å samarbeide med andre tjenester, og de har faste samarbeidsavtaler med enkelte tjenester (NAV, BUP, politiet, Familievernkontoret). Enhetslederen mener det er viktig å strukturere det tverrfaglige samarbeidet, både i den enkelte sak og på ledernivå, og fortalte at dette er noe som blir diskutert i enhetsledermøtene. Videre fortalte enhetslederen at barneverntjenesten deltar på regionale dialogmøter og konferanser for Oppvekst-sektoren i hele Kongsvingerregionen. Enhetslederen trakk frem noen forbedringsområder, blant annet at kommunikasjonen mellom tjenestene kan bli bedre og det å definere de ulike tjenestene ansvarsområder i saker med tverrfaglig samarbeid kan bedres. Enhetslederen fortalte også at barneverntjenesten i mange saker opplever at de blir koblet på for sent, og at tiltakene av den grunn også blir satt i gang for sent. Enhetslederen mener at planen for tverrfaglig og forebyggende arbeid som de arbeider med på overordnet nivå i kommunen vil avhjelpe disse forbedringsområdene og styrke den tidlige innsatsen i kommunen.

6.2.3 Definerte ansvarsområder i kommunens tverrfaglige samarbeid



Figur 6.2.3.1. Modellen viser Kongsvinger kommune sin systemiske tilnærming til samhandling i tjenestene rundt barn og unge.³¹

Modellen over (se figur 6.2.3.1) viser kommunens systemiske tilnærming til samhandling mellom tjenester med ansvar og oppgaver knyttet til barn og unge, og illustrerer de mange «lagene-rundt-barnet» i ulike samhandlingsnivåer (BTI-nivåer) som viser når de forskjellige hjelpetjenestene skal kobles på i en sak basert på BTI-modellen. Barnet skal hele tiden være i sentrum og være hovedfokuset i arbeidet, mens alle bidragsyterne har et forpliktende samarbeid rundt barnet.

I kommunens plan for forebyggende arbeid står det at velferdstjenestene skal samarbeide på systemnivå, utover oppfølgingen av det enkelte barn, ungdom, og deres familie. Velferdstjenestene skal samarbeide både for å ivareta sine egne oppgaver og for at de andre tjenestene skal kunne ivareta sine oppgaver og ansvar. Videre står det i planen at det er det helhetlige behovet til det enkelte barn, ungdom, eller familie som er avgjørende for samarbeidsplikten til velferdstjenestene. Det er også beskrevet at kommunen skal avklare hvilken velferdstjeneste som skal samordne tjenestetilbudet, og at samordningsplikten skal sørge for at en kommunal tjeneste får hovedansvaret for samordningen av tjenestene. Planen beskriver også at velferdstjenestene har en veiledningsplikt ovenfor brukerne, for å sørge for at behovene til barn, unge, og familier blir ivaretatt på best mulig måte. Etter planen skal kommunen opprette et eget tverrfaglig *Familieteam*³² som skal styrke kommunens målsetning om tidlig innsats og tverretattlig samarbeid og medvirkning etter BTI-modellen. Familieteam skal bestå av faste medlemmer med ulik fagbakgrunn; psykologspesialister, psykiatrisk sykepleier, helsesykepleier. Det er ennå uavklart i planen om PP-tjenesten og barneverntjenesten skal være faste deltakere i

³¹ Modellen er laget av Kongsvinger kommune og er hentet fra kommunes Plan for forebyggende arbeid. Bildet ble oversendt revisjonen av kommunalsjefen for Oppvekst og læring etter oppstartsmøtet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

³² Det kommer frem av arbeidsdokumentet at dette er det foreløpige navnet, men at det ikke er endelig avgjort hva dette teamet skal hete.

familieteam, eller kun være med ved behov. En utfordring for barn og unge som mottar hjelp fra flere instanser er at hjelpen ikke er koordinert og at man kan oppleve å bli skjøvet fra tjeneste til tjeneste der ingen tar ansvar. Slik sett er det ifølge planen et stort behov for helhetlige tilbud for barn og unge i kommunen. Kommunen skal møte disse utfordringene ved å tilrettelegger for godt tverrfaglig samarbeid som gir familiene helhetlige og koordinerte tjenester og tilrettelegger for *en-dør-inn*³³ til alle hjelpetjenester for barn og unge. Prinsippet med *en-dør-inn* kom som et konkret forslag under en dialogkonferanse kommunen arrangerte med innbyggerne om arbeidet som gjøres i Oppvekst og læring-sektoren, kommer det frem av planen. I arbeidet med planen er også innspill fra ansatte i kommunen inkludert, og basert på innspillene fra ansatte har kommunen listet opp en rekke forbedringsområder i sektoren. I tillegg er det i planen listet opp en rekke eksempler på tiltak som kan bidra til å styrke tverrfaglig og forebyggende arbeid rettet mot barn og unge som blant annet inkluderer; å utvikle en digital veiviser til hjelpetjenestene slik at befolkningen enkelt kan finne vei til riktig hjelpeinstans, å utvikle strukturer og rutiner for tverrfaglig innsats med beskrivelser av ansvar og myndighet, å utvikle rutiner for samarbeid mellom LOS-funksjonen og andre kommunale tjenester, opprette tverrfaglige team i alle barnehager og skoler hvor fagpersoner samarbeider om tilrettelegging og oppfølging både på individnivå og på systemnivå.³⁴

Under oppstartsmøtet i forbindelse med dette prosjektet fortalte kommunalsjefen at det er foregår en statlig satsning på tidlig innsats og tverrfaglig samhandling for øyeblikket, og at det i den forbindelse skjer flere endringer i velferdslovgivningen for å bedre forankre tverrfaglig og helhetlig innsats i lovverket. Videre forklarte kommunalsjefen at intensjonen med endringene er å gå vekk fra den gamle *silo-tankegangen*³⁵ mot et fokus på samhandling på tvers av velferdstjenestene, og lovendringene tar sikte på å dekke over opplevde brister i samarbeidet mellom forskjellige hjelpetjenester. Kommunalsjefen forklarte at *en-dør-inn* prinsippet er en del av denne nye tankegangen for å sikre at alle barn, ungdom, og familier får den hjelpen og oppfølgingen de har behov for. For å ivareta målet om *en-dør-inn* skal de heve systemkompetansen og den tverrfaglige forståelsen i alle tjenestene gjennom tverrfaglige samarbeidsarenaer. Tidligere har det vært en tverrfaglig samarbeidsarena kalt *Strategisk Familieforum* i kommunen, men dette ble satt på pause på grunn av COVID-19-pandemien. Kommunalsjefen forklarte de som en del av arbeidet med *Plan for forebyggende arbeid* diskuterer en videreutvikling av lignende samarbeidsarenaer, men at de er nødt til å enes på tvers av tjenestene hva en slik tverrfaglig samarbeidsarena skal være først.

En viktig utvikling i forbindelse med endringene i sektoren er SLT-koordinatorens rolle. SLT-koordinatoren og kommunalsjefen er i en prosess for å endre SLT-koordinatorrollen fra være en veldig bred stilling til å være en mer rendyrket rådgivende og samhandlingsskapende rolle, forklarte SLT-koordinatoren i intervju. SLT-koordinatoren har fått ansvaret for å påvirke det kommunale tankesettet og å skape møtearenaer og tilrettelegge for tverrfaglig forståelse innad i sektoren. Som en del av den samhandlingsskapende rollen arrangerer SLT-koordinatoren SLT-møter/samhandlingsmøter. Det varierer hvilke tjenester som er representert på samhandlingsmøtene, men en viktig funksjon for møtene er å skape kortere vei mellom tjenestene og bidra til samhandling på tvers av tjenestene ved at man blir bedre kjent både personlig og med hverandres ansvarsområder og kompetanse. SLT-koordinatoren tror og håper at det vil bli lavere terskel for å ta kontakt med hverandre på tvers av

³³ I praksis vil dette bety at det er tilstrekkelig at man tar kontakt med en av hjelpetjenestene, også vil man bli henvist og få hjelp av den/de relevante tjenestene.

³⁴ Kongsvinger kommune (2023). *Plan for forebyggende arbeid*

³⁵ Referer til at hjelpetjenestene tidligere har vært mer fragmenterte og kunne ses som adskilte «siloer».

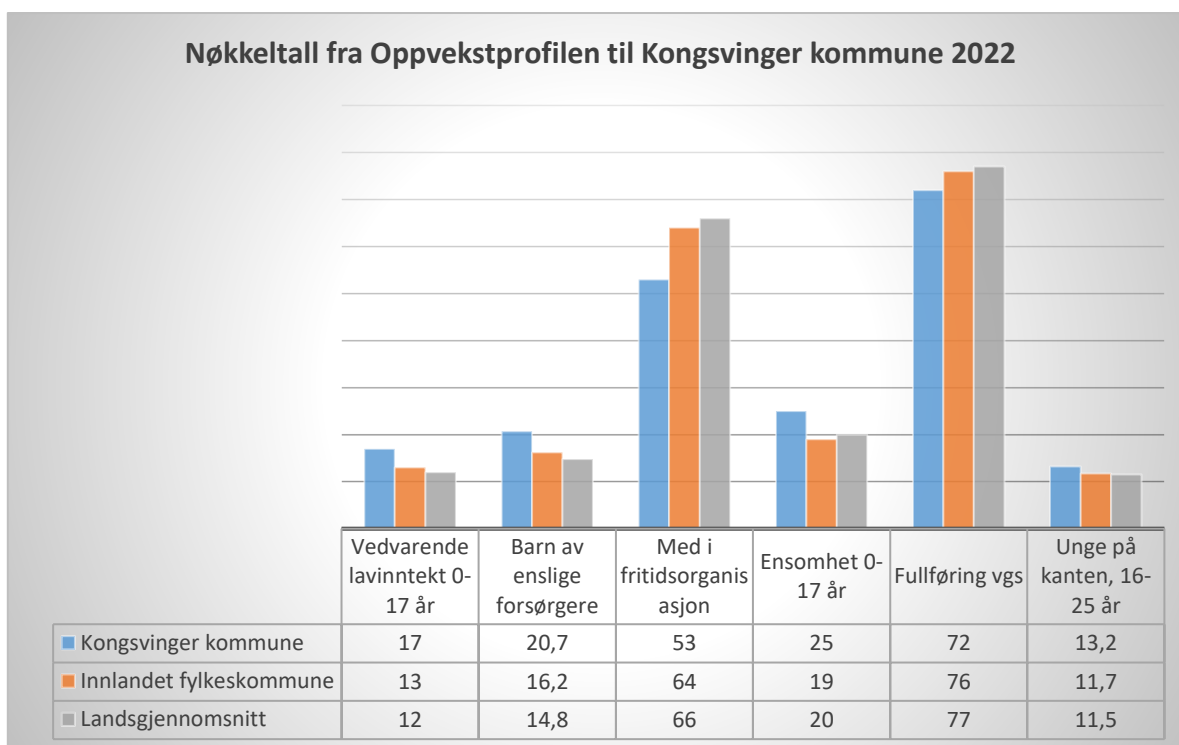
tjeneste og fagprofesjon gjennom disse månedlige møtene, og påpekte i intervju at forståelse på tvers av tjenestene er grunnleggende for god samhandling. Videre forklarte SLT-koordinatoren at de ikke nødvendigvis diskuterer enkeltsaker i samhandlingsmøtene, men at de bidrar til at man samkjører tjenestene mot et felles mål og bidrar til å skape enighet omkring de ulike tjenestene sine ansvarsområder. SLT-koordinatoren innrømte at de ikke er helt i mål hva gjelder samhandling på tvers av tjenestene, og forklarte at en av hovedutfordringene handler om forståelse og respekt for hverandres fagområder og kompetanse, og et behov for økt forståelse for hvilke roller de ulike tjenestene har. Enhetslederen for PP-tjenesten fortalte til oss i intervju at samhandlingen mellom tjenestene er et forbedringsområde ved tverrfaglig samarbeid rettet mot barn og unge i kommunen. Ulike oppfatninger av begreper på bakgrunn av forskjellige fagprofesjoner er en utfordring ved samarbeid. Forståelse for de andre tjenestenes fagfelt og ansvarsområder er viktig, forklarte enhetslederen.

6.2.4 Kartlegging av kommunens folkehelseutfordringer som kan påvirke barn og unge

Ved å se på data fra Folkehelseinstituttets Oppvekstprofil for Kongsvinger kommune fra 2021³⁶ kan man se at kommunen har en rekke utfordringer og risikofaktorer knyttet til utenforskap blant barn og unge. Vi har plukket ut noen relevante nøkkeltall for å lage en oversikt over risikofaktorer i Kongsvinger kommune sammenlignet med fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet (se Figur 6.2.4.1). Vi kan se at risikofaktorer som øker sjansen for utenforskap blant barn og ungdom er mer fremtredende i Kongsvinger kommunen, enn i fylket og landet generelt. I Kongsvinger lever en høyere andel av barn og unge i hjem preget av vedvarende lavinntekt, flere barn og unge opplever ensomhet, en noe lavere andel ungdom fullfører videregående skole, og kommunen har en høyere andel unge voksne kategorisert som unge på kanten³⁷. Flere av de ulike risikofaktorene henger sammen og påvirker hverandre. At det er en høyere andel barn av enslige forsørgere, påvirker andelen barn og unge som lever i lavinntektsfamilier. Den betydelige forskjellen mellom barn og unge som deltar i organisert fritidsaktivitet i kommunen sammenlignet med fylket og landet, henger sammen med antallet familier med økonomisk utfordrende levekår, og lavere deltagelse i organisert fritidsaktivitet kan være en årsak til høyere forekomst av opplevd ensomhet blant barn og unge i kommunen.

³⁶ Oppvekstprofilene ble utarbeidet i samarbeid av Folkehelseinstituttet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Bufdir, Udir, NAV, og Helsedirektoratet. Oppvekstprofilene ble lagd på oppdrag fra 0-24-samarbeidet, som var et 5-årig samarbeid mellom Helsedirektoratet, Bufdir, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, og Udir med mål om å forbedre tidlig innsats og samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer rettet mot barn og unge i kommunene.

³⁷ Begrepet unge på kanten er avledet fra det engelske uttrykket NEET (Not in education, employment, or training) om den voksende arbeidsledigheten blant unge mennesker i Europa, og refererer til den gruppen unge mennesker mellom 16-24 år som verken er i utdanning, jobb, eller yrkestrening.



Figur 6.2.4.1. Nøkkeltall for status og risikofaktorer knyttet til barn og unges utenforskap i Kongsvinger kommune, hentet fra Oppvekstprofilen for Kongsvinger kommune i 2022.³⁸ Tallene for unge på kanten 16-25 år er hentet fra 2019, da dette er siste oppdaterte tall for denne gruppen.

I tilstandsrapporten til barneverntjenesten i Kongsvinger kommune fra 2021 kan vi også lese at kommunen har en rekke sosioøkonomiske faktorer som kan øke sjansen for utenforskap blant barn og unge. Tallene i tilstandsrapporten er hentet fra kommunemonitoren til Bufdir fra 2020 og 2021, men viser at andelen barn som lever i lavinntektsfamilier er høyere i Kongsvinger (18,9%) enn i landet generelt (12,2%), andelen enslige forsørgere med barn under 18 år er høyere i Kongsvinger (24,2%) enn i landet generelt (17,6%), samt at andelen av befolkningen som har utdanning utover grunnskole er lavere i Kongsvinger (66,9%) enn landsgjennomsnittet (74,8%). Videre er det beskrevet i tilstandsrapporten at andelen barn og unge i alderen 0-17 år som mottar tiltak fra barneverntjenesten er høyere i Kongsvinger (6,5%), enn fylkesgjennomsnittet (4,4%) og landsgjennomsnittet (3,8%).³⁹

I plan for forebyggende arbeid beskrives noen av målene til Kongsvinger kommune frem mot 2030 fra kommuneplanens samfunnsdel, som går ut på at flere skal i aktivitet, arbeid, eller utdanning, og det skal tilrettelegges for at alle har mulighet til å delta på aktiviteter uavhengig av økonomi. I planen er det også beskrevet at barnefattigdom er en viktig folkehelseutfordring og faktor i kommunen. Marginalisering på bakgrunn av å tilhøre en lavinntektsfamilie forbindes med økt risiko for en vanskelig oppvekst og barnefattigdom kan forårsake redusert muligheter for å delta sosialt. Lavinntekt er også forbundet med dårligere fysisk og psykisk helse, mobbing, og mer usunn livsstil, som alle er risikofaktorer for utenforskap blant barn og unge. I tillegg beskriver planen at slike sosioøkonomiske utfordringer ofte går i arv. I planen beskrives tiltak kommunen kan gjennomføre for å møte utfordringene som er forbundet med kommunens folkehelseprofil, med tanke på barnefattigdom og inkludering av barn og unge ser kommunen NAV som en sentral aktør. Videre står det i planen om *Eie-*

³⁸ Folkehelseinstituttet (2022). Oppvekstprofil for Kongsvinger kommune 2022. Statistikk er hentet fra Kommunehelse statistikkbank per februar 2022.

³⁹ Kongsvinger kommune (2021). *Tilstandsrapport – Barneverntjenesten 2021*

først-prosjektet som har blitt gjennomført i regi av NAV, hvor 8 familier har fått hjelp til å kjøpe bolig og som hjalp totalt 33 barn med å få bedre levekår og boforhold.⁴⁰

Kommunalsjefen fortalte oss i intervju at folkehelseprofilen til Kongsvinger kommune viser at kommunen har mange risikofaktorer som kan forårsake utenforskap blant barn og unge, og risikofaktorene er større i kommunen sammenlignet med landsgjennomsnittet. For eksempel lever 20 % av barna i kommunen i lavinntektsfamilier, og færre barn og unge deltar i organisert fritidsaktivitet i kommunen enn i sammenlignbare kommuner. For å møte utfordringene knyttet til utenforskap forklarte kommunalsjefen at det er viktig at de er bevisst på risikofaktorene i kommunen, og videre at det er viktig at de fokuserer på de barna og ungdommene som lever i kommunen, snarere enn å være fokusert på et idealbilde av hvordan situasjonen burde være. Løsninger må tilpasses lokale forhold.

Rektorene på Roverud og Kongsvinger ungdomsskole fortalte i intervju at utover det at forholdsvis mange barn lever i lavinntektsfamilier, så er psykisk uhelse en betydelig risikofaktor i kommunen. Dette påvirker elevene i stor grad og rektoren på Kongsvinger ungdomsskole fortalte at dette fører til at noen elevene får lite oppfølging av skolearbeid og lite grensesetting hjemme. Rektoren forklarte at skolen har et godt samarbeid med de fleste foreldre, men at foreldrene til de elevene som trenger ekstra oppfølging er lite engasjert. Rektoren på Roverud fortalte at de har mye fokus på å motarbeide reproduksjon av sosioøkonomiske utfordringer i kommunen som en følge av dette. Rektoren opplever at de er godt i gang med riktige tiltak, men at det er et klart behov for mer foreldreveiledning. SLT-koordinatoren mener at det viktigste tiltaket rettet mot kommunens samfunnsmessige utfordringer knyttet til høy andel lavinntekt er et godt tilbud av inkluderende lavterskel fritidsaktiviteter for barn og unge. Dette er noe de arbeider med. De diskuterer blant annet å opprette en idrettsfritidsklubb basert på basketball med åpen inngang. SLT-koordinatoren fortalte at det også har blitt diskutert å opprette en ungdomsklubb basert på gaming, men at dette er veldig ressurskrevende sammenlignet med en idrettsbane. Samtidig påpekte SLT-koordinatoren at det er viktig at det er ansvarlige voksne tilstede på disse fritidsarenaene for barn og unge, og trakk frem ungdomsklubben på Kongsvinger rådhus som et eksempel på en slik god arena. Enhetslederen for barneverntjenesten fortalte at et annet viktig tiltak iverksatt av kommunen er at barn i barnehagen ikke mister plassen sin om foreldrene er ute av stand til å betale for barnehageplassen. De foresatte pådrar seg gjeld om de ikke kan betale for barnehageplassen, men dette sikrer at barna får fullføre barnehagen. Tankegangen til kommunen er at familiens økonomiske situasjon ikke skal gå på bekostning av barna.

LOS-veilederen fortalte i intervju at andre viktige faktorer i kommunen er rusproblematikk og utfordringer knyttet til psykisk helse. LOS-veilederen har ikke vært noe særlig involvert i rusproblematikk enda, men mener at hun burde ha vært mer involvert i sin rolle som barne- og ungdomskontakt. Videre fortalte LOS-veilederen at utfordringer knyttet til psykisk helse blant unge i stor grad handler om *psykisk uhelse i begge ledd*, dvs., hos både barn og foresatte. Foreldreveiledning er derfor svært relevant i psykisk helseproblematikk. Veiledning til foreldre kan også i noen tilfeller handle om foreldre som tillegger seg selv eller barna sine diagnoser de ikke egentlig har, og LOS-veilederen har opplevd at foreldre mistolker midlertidig nedstemthet hos barnet som symptomer på depresjon. Vedrørende psykisk uhelse blant elever er det helsesykepleierne som er utgangspunktet for dette arbeidet på skolene forklarte kommunalsjefen. ROS-teamet er også viktig i denne sammenhengen, og kommunalsjefen forklarte at selv om ROS-teamet nå er regionalt var det tidligere

⁴⁰ Kongsvinger kommune (2023). *Plan for forebyggende arbeid*

kommunalt i Kongsvinger kommune, så kommunen har hatt et slikt team på plass i mange år. ROS-teamet finansieres av DPS og ARA⁴¹. Kommunen har også egen kommunepsykolog som jobber veiledende mot utdanningsinstitusjonene og tjenestene, men ikke utøvende mot brukere. Kommunalsjefen er fornøyd med samarbeidet med kommunepsykologen, men understreker at kravet til og behovet for tverrfaglig samarbeid er i ferd med å endre seg.

Helsesykepleierne på ungdomsskolene fortalte i intervju at på Kongsvinger ungdomsskole har de iverksatt et tiltak for å sikre at alle elever har skolemat, gjennom en ordning med kantinekort som de og sosiallærerne har ansvar for. Tiltaket er ment å sikre at ingen elever går sultne på skolen, uavhengig av hjemmesituasjonen deres, og for å unngå krenkelser basert på bruk av kantinekortet får elever låne det av helsesykepleierne eller sosiallærerne og går selv ned i kantinen for å kjøpe seg mat. Likevel er tiltaket litt problematisk forklarte helsesykepleierne, ettersom dette også medfører at de med ansvar for kantinekortet ikke har oversikt over hva eleven som låner kantinekortet faktisk bruker pengene på og de har heller ikke oversikt over om det kun er de elevene med behov for tiltaket som bruker det. Helsesykepleierne opplever at ryktet om ordningen har spredt seg på skolen, og at elever som egentlig ikke har behov for kantinekortet misbruker ordningen. Det er i tillegg lite dialog mellom helsesykepleierne og sosiallærerne rundt hvilke elever som skal bruke kantinekortet og hvordan kortet skal brukes. Et annet viktig tiltak for å sikre at ingen elever går sultne er gratis grøt i kantinen hver morgen, og helsesykepleierne forklarte at dette tilbudet er svært populært blant elevene på ungdomsskolen. Helsesykepleierne kjenner ikke til at rus er noe utstrakt problem blant elevene på skolen, men de fortalte at det gis informasjon til foreldre på foreldremøter om temaer relatert til rus basert på programmet *Utsett!*⁴².

På spørsmål om hvordan COVID-19 pandemien har påvirket barn og unge i kommunen, forklarte kommunalsjefen at de har sett en økning av skolefravær etter pandemien og at dette trolig henger sammen med at toleransegrensen for å holde seg hjemme fra skolen har blitt senket. Videre mener kommunalsjefen at man bør gjøre grundige undersøkelser knyttet til psykisk helse blant barn og unge og hvordan pandemien har påvirket dette. Samtidig har de sett at karaktergjennomsnittet har økt gjennom pandemien, men dette kan muligens henge sammen med avlyste eksamener. Rektoren på Kongsvinger ungdomsskole forklarte at de ser at elevene har blitt påvirket av pandemien, både gjennom svekket sosial kompetanse og utagerende atferd, og økt psykisk uhelse blant elever. De har også sett mange klassebytter, spesielt på 10. trinn etter pandemien, som følge av skjermingstiltak som var klassevis da dette hindret elevene i å være med venner som gikk i andre klasser. Rektor forklarer også at de ser at elever strever mer faglig enn tidligere som en følge av pandemien. Rektorene på Vennersberg og Roverud barneskoler forklarte også at de har sett en utvikling av mer utagerende atferd blant elevene. Rektoren på Roverud påpekte at dette er en utvikling de har sett over mange år, og som også startet lenge før pandemien. At det har vært en utvikling av mer utagerende atferd blant elevene i en årrekke også før pandemien er en oppfatning som enhetslederen for PP-tjenesten deler, så det blir feil å skyldte på pandemien i denne sammenhengen mener enhetslederen. Videre forklarte enhetslederen også at de har merket at sårbare barn og unge er mer tilbaketrukkne nå enn før

⁴¹ Avdelingen for rus og avhengighet organisert under psykisk helsevern i Akershus universitetssykehus.

⁴² Utsett er et program utviklet av *Kompetansesenter rus – region øst* som omhandler rusforebyggende tiltak i skolen, det er rettet mot foreldre i ungdomsskolen og basert på foreldresamarbeid. Programmet informerer og oppfordrer foreldre til å snakke med barna sine om bruk av rusmidler, og søker å bidra til utsatt alkoholdebut og hindre omfattende drikking og bruk av illegale rusmidler blant ungdom.

pandemien. SLT-koordinatoren trakk ellers frem at identitetsutviklingen til barn og unge i 12-14 årsalderen ble sterkt påvirket av pandemien, og forklarte at flere unge virker mer retningsløse nå enn før pandemien. Enhetslederen for barneverntjenesten fortalte i intervju at de var raskt ute i kommunen med å sørge for at sårbare barn og unge fortsatt kunne være i skolen og barnehagen, i tillegg til at lærere har vært flinke til å gjennomføre hjemmebesøk for å ivareta de mest sårbare elevene under pandemien. LOS-veilederen har inntrykk av at hjemmeskole var «for behagelig» for mange elever, og nedstengingen av fritidstilbud var uheldig da mange barn og unge aldri gikk tilbake til sine tidligere fritidsaktiviteter da samfunnet ble åpnet igjen.

6.2.5 Kommunens satsningsområder knyttet til den fysiske og psykiske helsen til barn og unge

I plan for forebyggende arbeid er Kongsvinger kommune sine innsatsområder knyttet til læringsmiljøet i barnehagene og skolene beskrevet, og omhandler meningsfull fritid for barn og unge, samt folkehelse og mestring. Planen beskriver også at psykisk helse for barn og unge er en viktig faktor i kommunen. Psykisk uhelse i barne- og ungdomsårene øker risikoen for dårlig fysisk og psykisk helse senere i livet, og tidlig innsats er veldig viktig for utviklingen av psykisk uhelse blant barn og unge. Planen beskriver at kommunen har fokus på lavterskeltilbud basert på råd og veiledning til familier for å bidra til at barn i kommunen har en trygg omsorgsbasis. Ved å sørge for at barn har omsorgsbaser med trygge og kjærlige relasjoner vil de bli motstandsdyktige i møte med andre risikofaktorer. Vedrørende fritid redegjør planen for meningsfulle fritidsaktiviteter som sentrale for at barn og unge skal utvikle sine sosiale ferdigheter. Det å delta i organiserte eller uorganiserte fritidsaktiviteter bidrar til å bygge opp følelser av tilhørighet og fellesskap, og stadfester at det er en sammenheng mellom psykisk helse og tilknytning til et sosialt miljø. Kommunens innsatsområder knyttet til meningsfull fritid blant barn og unge handler om å videreutvikle *Aktivitetsskalenderen*, fokusere på fritid som en forebyggende arena for psykisk helse blant barn og unge i hjelpetjenestene, og å utvikle gode samarbeidsrutiner mellom utdanningsinstitusjonene, hjelpetjenestene, og fritidsaktører. Med tanke på folkehelse og livsmestring satser kommunen på universelle forebyggende tiltak for å styrke psykisk helse og trivsel, hjelpetjenestene skal samarbeide tett med utdanningsinstitusjonene, utvikle og opprettholde lavterskeltilbud for barn og unge og foresatte, og tilrettelegger for gode arenaer for mestringsopplevelser for barn og unge. I planen har kommunen inkludert en liste med eksempler på tiltak som kan bidra til å styrke det forebyggende arbeidet rettet mot folkehelse og livsmestring, som blant annet handler om å utvikle samarbeid med frivilligheten for å styrke fritidstilbudene i kommunen, innarbeide nasjonale retningslinjer for mat og måltider i utdanningsinstitusjonene, kartlegge barn og unges helsetilstand, kartlegge tiltak og behov for barn og unge med nedsatt funksjonsevne, inngå samarbeid med Ahus, og å videreutvikle SLT-arbeidet.

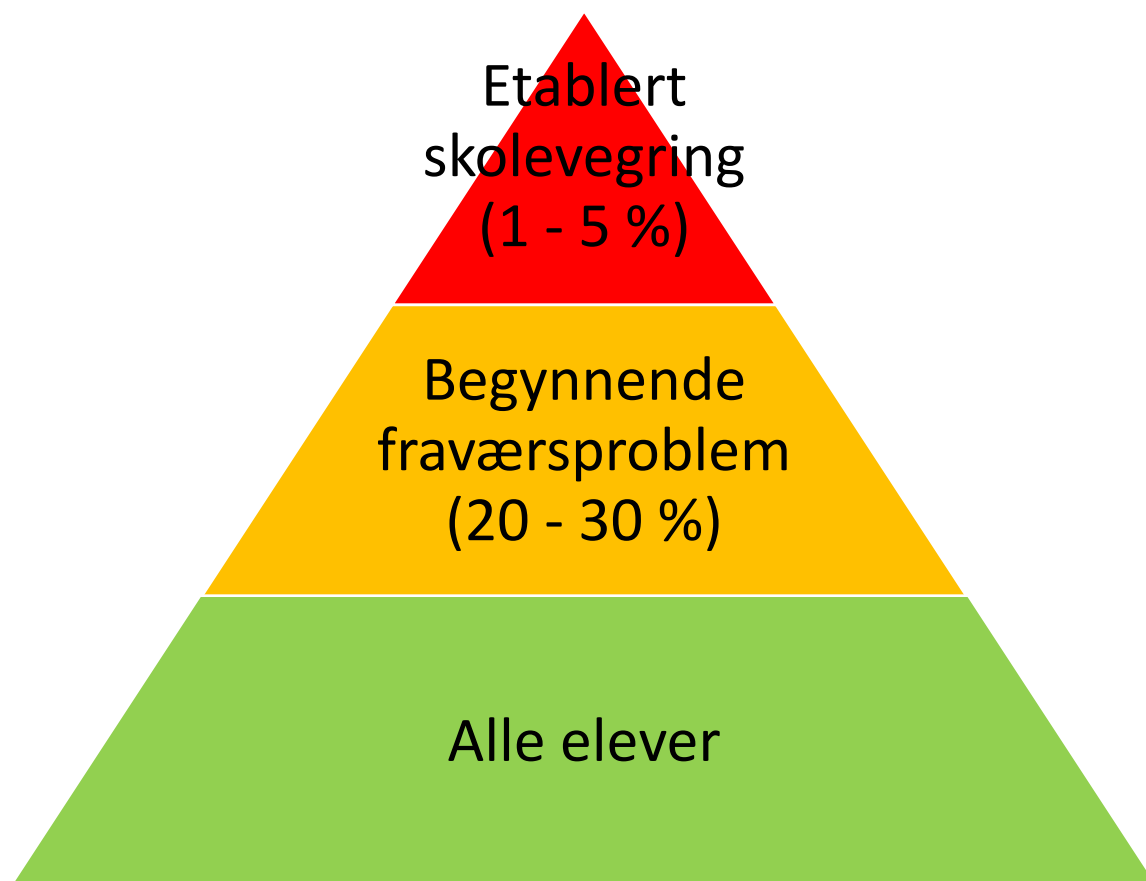
Som nevnt i forrige kapittel har Kongsvinger kommune sosioøkonomiske utfordringer som påvirker barn og unges psykiske helse, som blant annet boforhold og utfordrende økonomiske forhold innad i familien. En økende samfunnsutfordring er gruppen yngre mennesker som står utenfor jobb og utdanning. Kommunalsjefen forklarte at dette også er en faktor i Kongsvingerregionen, men at det de siste årene har blitt gjort grep særlig knyttet til fullføring av videregående skole. Antallet unge som fullfører videregående skole er derfor økende i Kongsvingerregionen, og i enkelte år er det høyere andel fullføring av videregående skole i regionen enn i landet ellers. Videre fortalte kommunalsjefen at det er satt i gang flere prosjekter knyttet til denne gruppen unge i regionen blant andre av NAV, som Ung-inkluderingsprosjektet og Inn-i-jobb-prosjektet. Man har høyt fokus på å bryte sirkler i Kongsvinger kommune, da man vet at utenforskap henger sammen med «arvede» sosioøkonomiske utfordringer. Av igangsatte tiltak basert på kommunens risikofaktorer for utenforskap blant barn og

unge forklarte kommunalsjefen at de arbeider systemisk, med fokus på livsmestring hele livet og inkludering og mangfold i kommunens overordnede planer. I tillegg er inkludering og tilhørighet en sentral føring for hele Oppvekst og læring-sektoren. På systemnivå arbeider de mye med å tilrettelegge for lav terskel for dialog og kontakt mellom tjenestene gjennom for eksempel SLT-møter. På skolene er de opptatt av tilpasset undervisning og å utvide normalitetsbegrepet da dette er krav til å lykkes med å forhindre utenforskap. Samtidig er det et viktig hensyn på skolene at elevene i så stor grad som mulig skal holdes i sitt eget klassemiljø. Tidlig innsats er sentralt i sektoren, og kommunalsjefen er opptatt av å operasjonalisere begrepet slik at alle tjenestene har en felles forståelse. Dette gjør man gjennom å for eksempel å diskutere åpne spørsmål i tverrfaglige møteforum for å bevisstgjøre hva de ulike aktørene legger i begrepet. Kommunalsjefen mener det er viktig å se hele livet til barnet, men fortalte at de har mer å gå på her. Av spesifikke tiltak kommunen har iverksatt for å motarbeide den høye andelen av risikofaktorer i kommunen, trakk kommunalsjefen frem den kommunale kontingent- og utstyrs-kassen og BUA som viktige. Dette er tiltak for å hjelpe barn og unge som lever i familier med økonomiske utfordringer med å delta på organiserte fritidsaktiviteter. BUA er lokalisert i Kongsvinger, men kommunalsjefen fortalte at de har en egen vogn som de kan dra rundt med for å sørge for at barn og ungdom i utkantstrøkene i kommunen også har mulighet til å bruke tilbudet.

6.2.6 Tverrfaglig samarbeid rettet mot skolevegring

I kommunens handlingsplan for å forebygge skolevegring er det beskrevet at kommunen gjennomførte et LOS-prosjekt fra 2018 til 2020, som skulle styrke oppfølging av elever i barne- og ungdomsskolen. Prosjektets mål var blant annet å sørge for at ungdom fikk tilrettelagt oppfølging og veiledning både i og utenfor skolen og i overgangen til videregående skole, sørge for tett samarbeid med de foresatte og andre omsorgspersoner, veilede og motivere ungdom til å komme i kontakt med aktuelle hjelpetjenester, samarbeide tett med skolen og andre tjenester for å sikre at hjelpetilbudet var helhetlig og tilrettelagt for ungdommene. LOS-prosjektet var en del av en overordnet satsning rettet mot skolefraværspromatikk i kommunen, som handlet om å sikre at; skolen var en arena som fremmer trivsel, helse og læring for alle elever, og at skolene sammen med LOS-veilederne skal forebygge og forhindre skolevegring i kommunen. I planen satte også kommunen seg spesifikke mål om redusert skolevegring, hvorpå skolevegring innen 2023 skulle reduseres med 50 % i barne- og ungdomsskolen. Planen beskriver at LOS-teamet sine oppgaver går ut på å gi råd, veiledning, og bidra til kompetanseheving rettet mot skolens og andre tjenesters ansatte i forbindelse med skolevegringssaker. Samtidig skal LOS-teamet drive med veiledning på individnivå i form av enkeltsamtaler med elever og med personalet på skolen. Planen stadfester at LOS-teamet skal ha aktiv dialog med skolene om begynnende fraværspromatikk, og sammen med skolene identifisere hva som forårsaker fraværet. LOS-teamet skal også ifølge planen gjennomføre samtaler med den berørte eleven og elevens foresatte, og i fellesskap med skolen avgjøre hvilke tiltak som anses som nødvendige. I tillegg skal LOS-teamet veilede elever og foresatte ved behov til aktuelle hjelpeinstanser. Etter planen skal skolen blant annet sørge for; en klasseledelse som forebygger skolevegring og sørger for inkludering av alle elever, å kontakte (via ledelsen) LOS-teamet og foresatte ved bekymringsfullt fravær, ukentlig rapportering av bekymringsfullt fravær, å kontakte foresatte samme dag ved fravær som foresatte ikke selv har meldt inn til skolen. Planen redegjør videre for at grunnlaget for kommunens arbeid med skolevegring skal være BTI-modellen, og hendelsesforløpet fra kartlegging og oppdagelse av bekymringsfullt fravær på skolen, til påkobling av LOS-teamet, og eskalerende tiltak i møte med alvorligheten på skolevegringen er beskrevet gjennom BTI-metodikken. I planen redegjør kommunen også for viktigheten av og sin satsning på forebyggende arbeid rettet mot skolevegring. På

skolene vil forebyggende arbeid dreie seg om skolens systematiske arbeid med å utvikle og opprettholde et godt skolemiljø. Dette med fokus på god klasseledelse og inkludering, samt skolens rutiner for registrering og oppfølging av fravær. LOS-teamet skal arbeide både på systemnivå gjennom veiledning og kompetanseheving blant ansatte i skolen og på individnivå med elever som har etablert skolevegring. Skolevegringspyramiden i kommunens handlingsplan (se figur 6.2.6.1) viser de ulike ansvarsområdene til skolen og LOS-teamet, hvor skolen hovedsakelig skal jobbe på grønt nivå med alle elever mens LOS-teamet skal arbeide mest på gult og rødt nivå da de blir koblet på i saker hvor fraværspromatikk har oppstått.⁴³



Figur 6.2.6.1. Skolevegringspyramiden viser prosentandelen elever med skolefraværspromatikk.⁴⁴

SLT-koordinatoren forklarte til oss i intervju at man har rutiner for tverrfaglig samarbeid og tiltak på skolene i kommunen i saker knyttet til alvorlig skolefraværspromatikk. Videre forklarte SLT-koordinatoren at disse rutinene handler om at man ansvarsfordeler, og at skolen har ansvaret for koordineringen. Man lager en opptrappingsplan for eleven, basert på at man har respekt for hverandres ressurser og faghensyn samtidig som at man er samstemte og tar i bruk realistiske tiltak. Tiltak rettet mot skolevegring kan variere veldig ettersom det kan være mange ulike årsaker til skolevegring. På Kongsvinger ungdomsskole har de opprettet ulike mestringsgrupper forbeholdt elever med særskilte utfordringer og behov, hvorav mestringsgruppe 1 er forbeholdt elever som sliter med skolevegring. SLT-koordinatoren fortalte at mestringsgruppene har fungert bra for flere elever.

⁴³ Kongsvinger kommune (2018). *Plan for å forebygge skolevegring 2018-2023*

⁴⁴ Figuren er hentet fra Kongsvinger kommune sin handlingsplan for å forebygge skolevegring.

LOS-veilederen er den mest sentral aktøren i alvorlig skolefraværsproblematikk utenom skolene selv, og LOS-veilederens roller er å løse ungdom med skolefraværsutfordringer tilbake til skolen, forklarte LOS-veilederen i intervju. Videre forklarte LOS-veilederen at skolefraværsutfordringer starter ofte allerede på barneskolen, men det er vanskelig å fange opp. Per nå er det kun en LOS-veileder i kommunen, men det skal i utgangspunktet være to stykker. LOS-veilederen skal egentlig jobbe både på barne- og ungdomsskolen, men det er flest saker på ungdomsskolen. Kommunalsjefen forklarte at LOS-funksjonen er behovsstyrt og at skolene selv må ta kontakt ved behov. Å være LOS-veileder er en todelt rolle, som barne- og ungdomskontakt og veileder. Som barne- og ungdomskontakt skal man være synlig for barn og unge i og utenfor skolen, mens veilederrollen handler om å fange opp og følge opp elever som av ulike årsaker ikke møter til skoletimene sine. LOS-veileder fortalte derimot at det per nå er vanskelig å jobbe oppsøkende som ungdomskontakt ettersom det kun er en LOS-veileder i kommunen, så arbeidet dreier seg hovedsakelig om å følge opp elever med skolefraværsutfordringer. Ifølge kommunalsjefen er det nå lyst ut en ekstra stilling som barne- og ungdomskontakt, og at de da etter planen snart vil være to stykker. Vedrørende spesifikke tiltak rettet mot skolevegring forklarte LOS-veilederen at det alltid er individuelle variasjoner ettersom årsakene til skolefravær er forskjellige fra elev til elev og kan være komplekse og sammensatte. LOS-veilederen gjør en del hjemmebesøk og arbeider også en del med foreldrene til elevene som sliter. LOS-veilederen forteller at mange foreldre er vanskelige å komme inn på, og det er en god del arbeid som omhandler å skape relasjoner. I tillegg kan samtykke være en utfordring i tilfeller hvor foreldrene ikke vil snakke om barnet eller gi informasjon til LOS-veilederen, men her tror LOS-veilederen at BTI-modellen muligens vil kunne hjelpe med informasjonsutveksling på tvers av tjenestene.

I intervju har alle rektorene forklart at de følger den kommunale handlingsplanen for å forebygge skolevegring, og rektorene har forklart at de samarbeider med LOS-veileder i saker som omhandler skolefravær. Rektoren på Kongsvinger ungdomsskole forklarte at de utover LOS-veilederen også har samarbeidet med PP-tjenesten, barneverntjenesten, og spesialisthelsetjenesten ved BUP i saker knyttet til skolefravær. Rektoren på Vennersberg barneskole ønsker at LOS-funksjonen og barneverntjenesten var mer tilgjengelig for barneskolene i saker knyttet til skolefraværsproblematikk. Videre fortalte rektoren at barneverntjenesten kunne vært særlig nyttig i forbindelse med hjemmebesøk og foreldreveiledning. Rektoren på Roverud barneskole forklarte i intervju at de alltid opprettet dialog med foresatte ved bekymringsfullt fravær og kobler på LOS-veileder ved mistanke om eller fare for skolevegring. Vedrørende tverrfaglig samarbeid om skolevegring på Kongsvinger ungdomsskole forklarer helsesykepleierne at barneverntjenesten burde vært mer involvert, og at det hadde vært hensiktsmessig om barneverntjenesten var en sentral brikke i dette arbeidet. Dette er noe helsesykepleierne har tatt opp i skolemiljøteam møter på skolen.

På Kongsvinger ungdomsskole er det i kommunal regi opprettet mestringsgrupper for å tilrettelegge for systematisk arbeid rettet mot elever som har ulike utfordringer og særskilte behov. Kommunalsjefen har forklart i en oppfølgingssamtale med oss at utarbeidelsen av praksisen i mestringsgruppene er utviklet av skolen. Mestringsgruppe 1 er for elever som sliter med skolevegring. Mestringsgruppene er fleksible og man arbeider med utgangspunkt i elevenes behov, og for elevene i mestringsgruppe 1 er kjernen i arbeidet en individuell opptrappingsplan med mål om at eleven skal inn i sin egen klasse igjen. Rektoren på Kongsvinger ungdomsskole fortalte at de har sett en merkbart positiv effekt etter innføringen av mestringsgruppene, og at så langt er 3 elever fra mestringsgruppe 1 delvis tilbake i sin egen klasse. LOS-veilederen forklarte i en samtale med oss at mestringsgruppe 1 fungerer godt, og at rutinen de følger i stor grad viderefører det arbeidet som LOS-veilederen gjør.

LOS-veilederen er alltid med de første gangene mestringsgruppen møtes, men hovedsakelig er det barne- og ungdomsarbeidere som arbeider med mestringsgruppe 1 og at det sånn sett frigjør LOS-veilederen en del.

Enhetslederen for barneverntjenesten forklarte at de ikke er en del av det faste tverrfaglige samarbeidet knyttet til alvorlig skolefraværspromatikk, men at de involveres i saker hvor skolefraværspromatikken er knyttet til omsorgsforhold i hjemmet. PP-tjenesten bidrar også kun i enkeltsaker hva gjelder skolefraværspromatikk ifølge enhetslederen for PP-tjenesten. Enhetslederen for barneverntjenesten fortalte videre at skolene kan melde inn saker til barneverntjenesten dersom de ikke kommer noen vei i skolefraværssaker, men barneverntjenesten kan kun åpne en sak dersom det er omsorgsforhold som har utløst skolefravær, ellers blir saken henlagt hos barneverntjenesten.

I vår spørreundersøkelse spurte vi respondentene om det tverrfaglige samarbeidet rettet mot å forebygge og motarbeide skolevegring i kommunen fungerer. 25 % av respondentene svarte at de fungerer, 27,5 % svarte at det ikke fungerer, 27,3 % svarer at de er verken enig eller uenig i at det fungerer, og 20,5 % svarer at de ikke vet om det fungerer. På spørsmål om tiltakene til kommunen rettet mot skolevegring er effektive svarer 50 % at de er enige at kommunens tiltak er effektive, 20,4 % er uenig i at tiltakene er effektive, mens 22,7 % er verken enig eller uenig i at tiltakene er effektive, og 6,8 % svarer at de ikke vet. På spørsmål om andre kommunale tjenester oppleves som tilgjengelige og hjelpsomme i arbeid med elever med skolefraværutfordringer svarer 34,1 % av respondentene at andre kommunale tjenester ikke oppleves som tilgjengelige og hjelpsomme, mens 29,6 % oppgir at andre tjenester oppleves som hjelpsomme og tilgjengelige. Vi ba også respondentene svare på om de syntes tiltakene rettet mot skolevegring på sin skole hjelper elevene, hvorpå 9,1 % svarte at de ikke ser en positiv effekt av tiltakene, 56,8 % svarer at de ser en positiv effekt av tiltakene, mens 13,6 % svarer at de ikke vet.

6.2.7 Planarbeid rettet mot forebyggende arbeid – Tverrfaglig medvirkning

Per 1. februar 2023 er kommunen i en prosess med å utarbeide en tverrfaglig plan for forebyggende arbeid. Revisjonen har fått oversendt det uferdige arbeidsdokumentet, og vi referer til dokumentet flere steder i denne rapporten. I arbeidsprosessen har kommunalsjefen forklart oss at følgende kommunale tjenester er representert:

- SLT-koordinator
- NAV
- PPT
- Barneverntjenesten
- Leder helsestasjonen
- Leder forebyggende og regionale tjenester
- Kommunalsjef Oppvekst og læring
- Rådgiver i kommunen
- Kommunepsykologen
- Kommunelegen

I planen er det også beskrevet hvordan den skal følges opp med ansvarsfordelinger og strategier. Kommunens strategi for oppfølging er å arbeide aktivt med ledelse på alle nivåer og sørge for at alle ansatte har den nødvendige kompetanse som trengs for ivareta målene i planen. De skal også sikre

god oppfølging på alle nivåer i tjenestene. Oppfølgingen innebærer at kommunestyret skal få en årlig statusrapport om arbeidet og at kommunedirektøren eventuelt kommunalsjefene skal gjennomgå status med virksomhetsledere i resultatsamtaler. Enhetsledere skal sørge for at virksomhetene gjennomfører relevante tiltak og bidra til statusrapporter i samråd med SLT-koordinator. Videre skal SLT-koordinatoren ha oversikt over status på tiltak i de enkelte virksomhetene og på tvers av tjenestene. Han skal også rapportere to ganger i året til kommunalsjefene om mål, strategier, og tiltak.

I intervju har kommunalsjefen forklart at den tverrfaglige planen for forebyggende arbeid hierarkisk vil være en temaplan under folkehelseplanen. Dette betyr at alle tjenestene (inkludert skolene) i Oppvekst og læring-sektoren må lage sine egne planer med utgangspunkt i planen.

I forbindelse med planarbeid og tverrfaglig samarbeid nevner enhetslederen for PP-tjenesten arbeidsprosessen knyttet til *Plan for begynneropplæring* som egentlig er en plan for barnehagene, men som også rektoren på Kongsvinger ungdomsskole er blitt involvert i. Enhetslederen forklarer at selv om planen dreier seg om barn i barnehagen, blir rektoren for ungdomsskolen involvert fordi man er opptatt av helhet og sammenheng i hele utdanningsløpet i kommunen. Enhetslederen for barneverntjenesten fortalte også om fokuset på samhandling i sektoren, og opplever at deres enhet blir hørt og hensyntatt. Rektoren på Roverud barneskole fortalte i samtale med oss at det mer enn tidligere er blitt en felles *Kongsvingerskole* i kommunen. Dette innebærer at de har samme holdninger og tilnærminger til utfordringer og problemstillinger. Rektoren opplever at deres behov på skolen blir hørt i planarbeidet på overordnet nivå i kommunen.


6.3 Revisors vurdering

6.3.1 Samarbeid mellom skolene og relevante kommunale velferdstjenester

Basert på våre undersøkelser vurderer vi det dithen at skolene i Kongsvinger kommune har etablerte samarbeidsrutiner med relevante kommunale velferdstjenester. Skolehelsetjenesten og PP-tjenesten har faste samarbeid med alle skolene i kommunen basert på faste helsesykepleiere og rådgivere med fast ukentlig tilstedeværelse på skolene. På Kongsvinger ungdomsskole har i tillegg LOS-funksjonen hatt fast tilstedeværelse på skolen i forbindelse med et utfordrende ungdomsmiljø. Utover de faste samarbeidene har skolene behovsstyrte samarbeid med barneverntjenesten, SLT-koordinatoren, ROS-teamet.

Likevel kommer det frem i intervjuer og anonyme innspill fra spørreundersøkelsen at barneverntjenesten fremstår som lukket og tidvis utfordrende å samarbeide med. Samtidig er dette noe som er blitt diskutert i tverrfaglige forum i kommunen, og enhetslederen i barneverntjenesten sier selv at de arbeider for å bli mer åpne. I tillegg er kommunen i en prosess for å implementere BTI-modellen som trolig vil bidra til å styrke samarbeidet mellom skolen og de kommunale velferdstjenesten, og gjøre samarbeidene mer systematisert.

Vi mener at revisjonskriterium 7 er etterlevd.

 *Skolene i Kongsvinger kommune har etablerte systemer og rutiner for samarbeid med kommunale velferdstjenester med ansvar for barn og unge.*


6.3.2 Forebyggende arbeid – Samarbeid skole og barneverntjenesten

Summen av våre undersøkelser er at kommunen ikke sørger for at barneverntjenesten og skolene samarbeider om forebyggende arbeid rettet mot sårbare barn og unge på en tilfredsstillende måte. Rektorene rapporterer at barneverntjenesten ikke har vært involvert i forebyggende arbeid enda, og at det er uklart hva de kan bidra med. Samtidig fortalte både rektorer og helsesykepleiere at å samarbeide med barneverntjenesten var veldig varierende og personavhengig. Videre skal barneverntjenesten være tilgjengelig for skolemiljøteamene, men basert på våre undersøkelser virker det ikke som at barneverntjenesten har deltatt i disse møtene enda. For barneverntjenesten kan taushetsplikten være utfordrende i samarbeid med andre tjenester, og barneverntjenesten på sin side opplever at de blir koblet på for sent i mange saker.

Det fremkommer av våre undersøkelser at det for øyeblikket arbeides med en tverrfaglig plan for forebyggende arbeid i kommunen, og at barneverntjenesten er involvert i dette planarbeidet. Planen for forebyggende arbeid tar utgangspunkt i den kommunale samordningsplikten og veiledningsplikten i henhold til oppvekstreformen som trådte i kraft 1. januar 2022, og det kan være at planen vil bidra til at barneverntjenesten i større grad blir involvert i forebyggende arbeid rettet mot sårbare barn og unge i skolen da den er ferdig utarbeidet.

Vår vurdering er at barneverntjenesten og skolene i Kongsvinger kommune på nåværende tidspunkt ikke samarbeider på en tilfredsstillende måte, og vi mener at kommunen med fordel kan arbeide for å bruke kompetansen i barneverntjenesten i kombinasjon med tiltak i skolen for å bedre det forebyggende arbeidet rettet mot sårbare barn og unge.

Vi mener at revisjonskriterium 8 ikke er etterlevd.


 *Kongsvinger kommune sørger for at barneverntjenesten og skole samarbeider om forebyggende arbeid knyttet til sårbare barn og unge i skolen.*

6.3.3 Tverrfaglig samarbeid og den kommunale samordningsplikten

Kommunen har en systemisk tilnærming til samhandling mellom velferdstjenester med ansvar for barn og unge, samtidig er ikke BTI-modellen som kommunens samhandlende arbeid er basert på ferdig implementert og i bruk enda. Kommunen tilrettelegger for økt samhandling på overordnet nivå gjennom tverrfaglige møteforum, hvor det er stort fokus på økt forståelse på tvers av tjenestene for hverandres fagfelt og ansvarsområder. Planen for forebyggende arbeid som kommunen er i ferd med å utarbeide, er i henhold til den kommunale samordningsplikten og veiledningsplikten til velferdstjenestene.

Vår vurdering er kommunen fortsatt har en vei å gå med tanke på å etablere definerte ansvarsområder for de ulike velferdstjenestene som arbeider med barn og unge i henhold til den kommunale samordningsplikten. Når BTI-modellen er ferdig implementert og i bruk og den tverrfaglige planen for forebyggende arbeid er ferdigstilt mener vi at kommunen vil ha en god struktur for å få dette på plass.

Vi mener at revisjonskriterium 9 ikke er etterlevd.


 *Kongsvinger kommune har klart definerte ansvarsområder for velferdstjenester som arbeider med barn og unge med hensyn til tverrfaglig samarbeid, og den kommunale samordningsplikten.*

6.3.4 Kartlegging av kommunens folkehelseutfordringer

Summen av våre undersøkelser viser at kommunen kartlegger og har god oversikt over folkehelseutfordringer som kan påvirke barn og unge. Kommunen har spesifikke mål knyttet til arbeid og utdanning i kommuneplanens samfunnsdel for å motarbeide risikofaktorer for utenforskap i kommunen. Planen for forebyggende arbeid beskriver tiltak forbundet med kommunens folkehelseprofil. Videre fremkommer det av intervjuer at både skolene og de ulike kommunale velferdstjenestene vi har snakket med er klar over kommunens folkehelseutfordringer, og har fokus på å motarbeide risikofaktorene de utgjør.

Gjennom våre undersøkelser kommer det også frem at kommunen har oversikt over og fokus på hvordan COVID-19 pandemien har påvirket barn og unge i kommunen.


Vi mener at revisjonskriterium 10 er etterlevd.

 *Kongsvinger kommune kartlegger og er kjent med folkehelseutfordringer i kommunen som kan påvirke barn og unge.*

6.3.5 Definerte innsatsområder knyttet til barn og unges fysisk og psykiske helse

Basert på våre undersøkelser har kommunen definerte satsningsområder knyttet til barn og unges fysiske og psykiske helse med utgangspunkt i kommunens risikofaktorer for utenforskap. Kommunen har et overordnet fokus på å styrke beskyttelsesfaktorene til barn og unge for å gjøre de motstandsdyktige mot risikofaktorer, blant annet ved familieveiledning for å sørge for trygge omsorgsbaser for barna i kommunen. Videre fremkommer det av våre undersøkelser at inkludering og det å motarbeide arvede sosioøkonomiske utfordringer er overordnede føringer i Oppvekst og læringsektoren i kommunen.

Vi mener at revisjonskriterium 11 er etterlevd.

 *Kongsvinger kommune har definerte satsningsområder knyttet til fysisk og psykisk helse blant barn og unge i kommunen.*

6.3.6 Tverrfaglig samarbeid rettet mot skolevegring


Kommunens utgangspunkt for tverrfaglig samarbeid rettet mot skolevegring er rutinene for håndtering og oppfølging av bekymringsfullt fravær fra den kommunale handlingsplanen for å forebygge skolevegring, samt LOS-veilederen i kommunen. Etter hva vi har fått opplyst er LOS-funksjonen behovsstyrt og veilederen samarbeider med skolene basert på ønske og initiativ fra skolen. Hittil har derfor LOS-veilederen hovedsakelig samarbeidet med Kongsvinger ungdomsskole hvor behovet har vært størst. På Kongsvinger ungdomsskole arbeides det spesifikt med elever med skolefraværsutfordringer i en egen mestringsgruppe, som er en videreføring av LOS-funksjonens arbeid og veilederen er også involvert i arbeidet i disse gruppene. Av våre undersøkelser fremkommer det også at skolene tidvis samarbeider med PP-tjenesten og barneverntjenesten i saker knyttet til skolefraværsproblematikk.

Det kommer frem av våre undersøkelser at det er et ønske om økt involvering av LOS-funksjonen og barneverntjenesten i saker knyttet til skolefraværsproblematikk i barneskolen. Rektoren på Vennersberg barneskole fortalte at barneverntjenesten kunne vært særlig nyttig i forbindelse med hjemmebesøk og foreldreveiledning. Vi mener at dette kan løses ved at LOS-funksjonen i større grad

blir involvert i barneskolene, da mye av arbeidet til LOS-veilederen består av nettopp hjemmebesøk og foreldreveiledning. På bakgrunn av dette mener vi at kommunen med fordel kan tydeliggjøre LOS-funksjonens rolle i arbeid med skolefraværproblematikk i barneskolene. Med tanke på at LOS-funksjonen er behovsstyrt er det hensiktsmessig at det er tydelig for skolene hva tjenesten spesifikt kan bidra med i arbeid knyttet til skolefravær.

Av spørreundersøkelsen fremkommer det at cirka halvparten av respondentene er usikre på om kommunens tiltak rettet mot skolevegring fungerer. Kun et fåtall mener at det tverrfaglige samarbeidet rettet mot skolevegring fungerer, mens flertallet likevel svarer at de ser en positiv effekt av tiltakene rettet mot skolevegring på sin skole. Dette kan tyde på at de andre velferdstjenestene, som LOS-funksjonen, er litt usynlige i samarbeidet med skolen, selv om de ansatte på skolen opplever at tiltakene fungerer.


Vi mener at revisjonskriterium 12 er etterlevd.

 *Kongsvinger kommune tilrettelegger for tverrfaglig samarbeid mellom skolene og andre kommunale velferdstjenester i arbeid rettet mot skolevegring.*

6.3.7 Tverrfaglig medvirkning i kommunalt planarbeid

Av våre undersøkelser fremkommer det at kommunen sørger for tverrfaglig og tverretattlig medvirkning i planarbeid for forebyggende arbeid rettet mot utsatte barn og unge i skolen. Kommunen er i ferd med å utarbeide en plan for forebyggende arbeid hvor alle relevante tjenester og aktører i Oppvekst og læring-sektoren er involvert. I intervjuer fremkommer det at utdanningsinstitusjonene blir involvert i planarbeid på tvers av utdanningsnivåene for å bidra til kontinuitet og sammenheng i utdanningsløpet til barn og unge i kommunen.

Vi mener at revisjonskriterium 13 er etterlevd.

 *Kongsvinger kommune sørger for tverrfaglig samarbeid og tverretattlig medvirkning i planarbeidet knyttet til forebyggende arbeid rettet mot utsatte barn og unge i skolen.*

6.3.8 Oppsummert vurdering

Vår samlede vurdering er at kommunen har etablerte samarbeidsrutiner mellom skolene og relevante kommunale velferdstjenester, både rettet mot skolemiljøet og mot skolefraværproblematikk. Kommunen har god oversikt over folkehelseutfordringer som kan påvirke barn og unge, de har definerte innsatsområder og de har satt i gang tiltak basert på de tilstedeværende risikofaktorene i kommunen. Med tanke på tverrfaglig samarbeid i henhold den kommunale samordningsplikten og samarbeid mellom skolene og barneverntjenesten om forebyggende arbeid er det et forbedringspotensial i kommunen. Likevel vil kommunen ha en god struktur for å få dette på plass så snart de igangsetter prosessene med BTI-modellen, og Plan for forebyggende arbeid er ferdig.

7 Problemstilling 3 – Overganger mellom utdanningsinstitusjoner

Hvordan ivaretar Kongsvinger kommune overgangen for sårbare barn mellom barnehage til barneskole, mellom barne- og ungdomsskole, og ungdoms- til videregående skole?

7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

	Kriterium 14	Kongsvinger kommune har rutiner for samarbeid og informasjonsutveksling mellom barnehager, skoler, og de foresatte knyttet til barns overgang fra barnehage til skole.
	Kriterium 15	Kongsvinger kommune sørger for at det finnes samarbeidskanaler på tvers av utdanningsinstitusjonene, med ansvar for at overgangsfasene for sårbare barn og unge blir trygge og gode.
	Kriterium 16	Kongsvinger kommune har rutiner som sørger for at barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning blir godt ivaretatt i overgangsfasen mellom utdanningsinstitusjoner.
	Kriterium 17	Kongsvinger kommune sørger for at velferdstjenester som arbeider med sårbare barn og unge involveres i overgangsprosessene ved sårbare barn og unges overganger mellom utdanningsinstitusjonene.

7.2 Innhentet data

7.2.1 Samarbeid i forbindelse med overgangen fra barnehage til barneskole

Kommunens plan for overganger for barn og unge beskriver barnehagene og barneskolenes rutiner for overgangen fra barnehagen til barneskolen (se figur 7.2.1.1). Av rutinene ser vi barnehagen og skolen skal samarbeide tett i forbindelse med overgangen, og at samarbeidet starter allerede i november året før skolestart. Gjennom samarbeidet ser vi også av rutinene at det arrangeres flere møter hvor både utdanningsinstitusjonene og foresatte er representert, og at barnehagen tilrettelegger for at foreldrene medvirker til å bestemme hvilken informasjon som overføres om deres barn til skolen. Kommunen har laget et standardisert overgangsskjema som pedagogisk leder i barnehagen skal fylle ut og sende til skolen, overgangsskjemaet inkluderer informasjon om barnets leseferdigheter, ordforråd, tall og mengdeforståelse, motorikk, samhandling med andre barn, samhandling med voksne, og barnets selvstendighet. Skjemaet skal underskrives av de foresatte slik at barnehagen har skriftlig godkjenning for å overføre informasjonen til barneskolen. Vi ser også av rutinene at barna får muligheten til å bli kjent med skolen før skolestart gjennom skolebesøk i forkant, og at både barna og de foresatte får muligheten til å bli kjent med kontaktlæreren i god tid før skolestart. I tillegg ser vi av rutinene at skolen har ansvar for å arrangere et evalueringsmøtet i september etter skolestart, hvor de kan utveksle erfaringer om overgangssamarbeidet.

Tid	Tiltak	Ansvar
November	Foreldremøte på skolen i samarbeid med avleverende barnehager	Skolen

	- Forventninger til skolestart - Regler for overføring av opplysninger om barnet - Informasjon om innskriving	
Februar - mars	Innskriving etter felles rutiner	Skolen
April	Foreldresamtale om overgangen - Foreldrene er med på å bestemme hva slags informasjon som overføres til skolen, benytt skjema "Overgang fra barnehage til skole" (vedlegg 1). Pedagogisk leder fyller ut skjemaet	Barnehage
April	Overføringssamtaler - Mellom pedagogisk leder, SFO-leder og kontaktlærer (hvis mulig) - Med utgangspunkt i skjema "Overgang fra barnehage til skole" (vedlegg 1)	Barnehagen
Mai	Foreldremøte på skolen - Presentasjon av kontaktlærer (hvis mulig), rektor/ledelse, ansatte i SFO	Skolen
Mai - Juni	Skolebesøk der barnet får møte sin kontaktlærer (hvis mulig)	Skolen
September	Skolen og barnehagen utveksler erfaringer rundt overgangen. Kontaktlærer og barnehagepedagoger i fellesskap.	Skolen

Figur 7.2.1.1. Kongsvinger kommune sine rutiner for overgangen mellom barnehagen til barneskolen.⁴⁵

Rektoren på Roverud barneskole fortalte i intervju at de følger kommunens rutiner ved barns overgang fra barnehagen til barneskolen, og at de er opptatt av å ha et godt samarbeid med de foresatte gjennom hele prosessen. Skolen arrangerer faste foreldresamtaler og utviklingssamtaler to ganger i året. De gjennomfører også flere møter og samlinger i forkant av overgangen som lar barna bli kjent med skolen. Rektoren forklarte at fokus på og tilretteleggingen for mye foreldrekontakt og medvirkning er viktig for å trygge de foresatte gjennom overgangsprosessen. Videre fortalte rektoren at overgangsrutinene fungerer bra, at skolens samarbeid med barnehagen er veldig godt og forklarte at det gjør det enkelt at skolen hovedsakelig forholder seg til en lokal barnehage på Roverud. I intervju med rektor på Austmarka barne- og ungdomsskole har vi også fått tilbakemelding om at skolen hovedsakelig forholder seg også til en barnehage ved overgangen fra barnehagen til barneskolen, og dette er en privat barnehage på Austmarka. Rektoren fortalte videre at overgangssamarbeidet med den private barnehagen fungerer godt, og at de følger kommunens faste rutiner som blant annet sørger for at barna blir kjent med skolen i god tid før skolestart gjennom fire besøksdager.

Enhetslederen for PP-tjenesten fortalte også i samtale med oss at skolene følger kommunens rutiner for samarbeid med foresatte og barnehagene i forbindelse med overgangen fra barnehagen til barneskolen. Disse rutinene er basert på digitale plattformer og fungerer godt. Skolene og barnehagene følger kommunens rutiner for informasjonsutveksling og barnehagene sørger for å innhente samtykke fra foreldrene før opplysninger gis til skolen. Vedrørende samarbeid mellom skolene og foresatte til sårbare barn opplever enhetslederen at dette i all hovedsak fungerer godt, og at de ansatte på skolene er flinke til å lytte til og ta de foresatte på alvor. SLT-koordinatoren opplever også at barnehagene og skolene har gode strukturer for samarbeid i forbindelse med barns overgang til barneskolen, og at disse strukturene er bygger på faste rutiner hvor både barn og foreldre blir involvert. Prosessene er enklere i overgangssamarbeid hvor skolene i hovedsak får elever fra en barnehage kontra mange forskjellige barnehager, ifølge SLT-koordinatoren.

⁴⁵ Kongsvinger kommune (2014). Plan for overganger for barn og unge

7.2.2 Samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner i overganger for sårbare barn og unge

Kommunens plan for overganger for barn og unge beskriver barneskolen og ungdomsskolens rutiner for overgangen fra barneskolen til ungdomsskolen (se figur 7.2.2.1). Av rutinene ser vi at barneskolen og ungdomsskolen samarbeider gjennom et informasjonsmøte mellom den enkelte barneskole og ungdomsskolen i løpet av våren i forkant av overgangen. I tillegg tilrettelegger ungdomsskolen for at elevene og foreldrene skal bli kjent med den nye skolen gjennom et foreldremøte og besøksdag i mai-juni. Mens barneskolen på sin side sørger for å innhente samtykke og sikrer medvirkning fra foreldre om hvilken informasjon om deres barn som overføres til ungdomsskolen. I etterkant av overgangen har barneskolen og ungdomsskolen et oppfølgingsmøte hvor de utveksler erfaringer rundt overgangen, men dette skjer kun etter behov ifølge rutinene.

Tidspunkt	Tiltak	Ansvar
Januar - april	Overføringsamtale med PPT og ungdomsskolen - For elever med moderate tilretteleggingsbehov - Samtykke innhentes for aktuelle elever, benytt samtykkeskjema (vedlegg 2)	Barneskolen
Mars	Foreldresamtale om overgangen - Foreldrene er med på å bestemme hva slags informasjon som overføres til ungdomsskolen, benytt samtykkeskjema (vedlegg 2)	Barneskolen
Mars - april	Informasjonsmøte mellom den enkelte barneskole og ungdomsskolen - Kontaktlærer barneskole og rådgiver ungdomsskole om pedagogisk tilrettelegging	Ungdomsskolen
Mai - juni	Foreldremøte for de nye elevene på 8. trinn	Ungdomsskolen
Juni	Skolebesøk – omvisning på ny skole	Ungdomsskolen
September	Ungdomsskolen og barneskolen utveksler erfaringer rundt overgangen etter behov	Barneskolen / Ungdomsskolen

Figur 7.2.2.1. Kongsvinger kommune sine rutiner for overgangen mellom barneskolen og ungdomsskolen.⁴⁶

I Plan for overganger for barn og unge har kommunen også utarbeidet rutiner ved skolebytter, det vil si ved overganger på samme skolenivå, blant annet i forbindelse med flytting til ny kommune (se figur 7.2.2.2). Av rutinene kan man se at det hovedsakelig er avleverende skole som har ansvaret i forbindelse med skolebytter og skal blant annet informere ny skole om relevante forhold om eleven⁴⁷, men kun etter å ha innhentet skriftlig samtykke fra foreldrene. Planen inkluderer et standardisert samtykkeskjema som skolene i kommunen skal bruke. Den nye skolen skal arrangere et skolebesøk for den nye eleven i forkant av overgangen slik at den nye eleven har mulighet til å bli kjent med skoleledelsen og sin nye kontaktlærer.

Tidspunkt	Tiltak	Ansvar
I god tid før flytting	Flyttemelding sendes	Avleverende skole
	Innhente skriftlig samtykke - Avtale med foreldre hvilken informasjon som skal følge med, benytt samtykkeskjema (vedlegg 2)	Avleverende skole
	Ny skole blir informert om relevante forhold	Avleverende skole
Litt før overgangen	Besøk på ny skole	Mottakende skole

⁴⁶ Kongsvinger kommune (2014). *Plan for overganger for barn og unge*

⁴⁷ Dette kan være forhold som tidligere skolefraværshistorikk, behov for ekstra tilrettelegging o.l.

	- Ny elev og foreldre får møte skolens ledelse og kontaktlærer	
--	--	--

Figur 7.2.2.2. Kongsvinger kommune sine rutiner ved skolebytte, dvs., overgangen mellom to skoler på samme utdanningsnivå.⁴⁸

Plan for overganger for barn og unge inkluderer også rutiner i forbindelse med overgangen fra ungdomsskole til videregående skole (se figur 7.2.2.3). Av rutinene ser vi at ungdomsskolene samarbeider systematisk med videregående skole i forbindelse med overganger, og at ungdomsskolene også samarbeider med NAV og Oppfølgingstjenesten ved å invitere de til et foreldremøte på 10. trinn slik at de foresatte blir informert dem. Samarbeidet mellom ungdomsskolene og videregående skole dreier seg først og fremst om besøksdager for elevene, men innbefatter også egne overgangsmøter for særskiltsøkere på initiativ fra ungdomsskolene. Det innbefatter også et evalueringsmøte i etterkant av overgangen mellom ungdomsskolen og den videregående skolen. Ellers ser vi av rutinene at ungdomsskolene skal følge opp og veilede elevene gjennom søknadsprosessen og tilrettelegge for at elevene velger en retning som passer for dem gjennom individuell veiledning med en rådgiver på skolen.

Tidspunkt	Tiltak	Ansvar
8-10.-trinn	Elevene forbereder seg gjennom faget utdanningsvalg	Ungdomsskolen
Mars 9. trinn	Besøksdager på alle vgs for 9. trinn	VGS
September 10. trinn	Foreldremøte for 10. trinn - Informasjon om tilbudene i vgs og plan for arbeidet med innsøknning	Ungdomsskolen Kontaktlærer i samarbeid med rådgiver
Oktober	Utviklingssamtale med foreldre, eget punkt om vgs på samtalearket	Ungdomsskolen Kontaktlærer
Oktober - desember	Individuell rådgivning for alle elevene	Ungdomsskolen Rådgiver
1. oktober	Søknad til videregående – innmelding av elever med fortrinnsrett	Ungdomsskolen
Oktober - November	Elevene søker tre programområder for utprøving i videregående skole. Av disse får elevene utprøving på to utdanningsprogram, en dag på hvert	VGS
Vår	NAV og Oppfølgingstjenesten besøker skolene og informerer om sine roller på foreldremøtet for 10. trinn	NAV
Vår	Eventuelle tilbud om åpne dager på vgs.	VGS
Januar - Februar	Elevene får opplæring i å skrive elektronisk søknad - Rådgiver følger opp søknaden og sørger for at elevene ikke gjør tekniske feil	Ungdomsskolen
1. februar	Søknad til videregående – søkere med fortrinnsrett og elever som søker individuell behandling	Ungdomsskolen
1. mars	Søknad til videregående – ordinære søkere (og meldingselever)	Ungdomsskolen
April - Juni	Overgangsmøter for særskiltsøkere - ungdomsskoler kan ta kontakt	VGS

⁴⁸ Kongsvinger kommune (2014). *Plan for overganger for barn og unge*

September	Videregående skole og ungdomskoler utveksler erfaringer rundt overgangen	VGS
------------------	--	-----

Figur 7.2.2.3. Kongsvinger kommune sine rutiner for overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole.⁴⁹

I plan for forebyggende arbeid beskriver kommunen at de har et mål om at barn og unge i kommunen skal oppleve et helhetlig utdanningsløp med sammenheng fra barnehagen til og med ungdomsskolen, der forventninger bygger på kunnskap fra lavere utdanningsnivåer. Planen beskriver at det er en utfordring i at barnehagen og skolen har ulike mandat og læringskulturer, samtidig som man har som mål å se et felles overordnet samfunnsmandat. Rammeplanen for barnehagen inneholder for eksempel ikke mål for hva barn skal mestre eller kunne når de går over til barneskolen, mens fagplanene i skolene definerer kompetanse- og læringsmål for elevene når de fullfører de ulike trinnene. Kommunen skal fokusere på å styrke sammenhengen mellom barnehagene og skolene, og overgangene i grunnskolen, og overgangen mellom grunnskole til videregående skole for å tilrettelegge for at barn og unge får en helhetlig opplæring som ivaretar deres individuelle læringspotensial. Videre slår planen fast at god sammenheng mellom alle utdanningsnivåene skal bidra til å ivareta barnet og eleven i overgangsprosessene og bidra til at opplæringens tilpasses barnet fra første skoledag på ny skole.⁵⁰

Vedrørende overgangen til ungdomsskolen forklarte rektoren på Kongsvinger ungdomsskole at samarbeidet med barneskolene fungerer godt og starter i januar. Videre at de gjennomfører faste separate overgangsmøter med alle barneskolene i kommunen hver vår. Rektoren forklarte også at det er rektor og avdelingsledere som deltar på overgangsmøtene fra ungdomsskolen, mens avdelingsledere og kontaktlærere på 7. trinn deltar fra barneskolene. På overgangsmøtene får ungdomsskolen relevant informasjon om de nye elevene, blant annet om skolefraværshistorikk, hjemmeforhold, og lignende. I tillegg til overgangsmøtene har ungdomsskolen samarbeidsmøter med barneskolene i perioden mars-april hvor en sosiallærer og TPO-veileder fra ungdomsskolen besøker barneskolene og observerer elevene. Rektoren på Austmarka barne- og ungdomsskole forklarte at overgangen til ungdomsskolen stort sett er uproblematisk ettersom Austmarka er en blandet skole. For de elevene som velger å begynne på Kongsvinger ungdomsskole arrangerer skolene standardiserte overgangssamtaler med faste punkter man går gjennom i fellesskap. Videre forklarte rektoren at Kongsvinger ungdomsskole har maler og standarder knyttet til hvilken informasjon de ønsker om elevene som skal begynne der, og rektoren har inntrykk av at rutineene knyttet til informasjonsutvekslingen fungerer godt. Rektoren på Roverud barneskole forklarte at samarbeidet med andre utdanningsinstitusjoner i forbindelse med overganger fungerer godt, og fortalte at de ikke har fått noen tilbakemeldinger fra Kongsvinger ungdomsskole at de har behov for at de skal gjøre noe annerledes i den forbindelse på Roverud. SLT-koordinatoren har inntrykk av at barneskolene og ungdomsskolene ble bedre på overgangssamarbeid i krisetider under pandemien, og opplever at det er god informasjonsutveksling mellom barneskolene og ungdomsskolene. LOS-veilederen har ikke vært involvert i overgangssamarbeidene mellom barneskolene og ungdomsskolene, men ønsker å være mer involvert i elevenes overgang til ungdomsskolen. LOS-veilederen kunne også tenke seg å delta på overgangsmøter.

⁴⁹ Kongsvinger kommune (2014). *Plan for overganger for barn og unge*

⁵⁰ Kongsvinger kommune (2023). *Plan for forebyggende arbeid*

Vedrørende samarbeidet med videregående skoler forklarte rektoren på Kongsvinger ungdomsskole at det er en rådgiver på skolen som har ansvar for samarbeidet med de videregående skolene. Videre fortalte rektoren at det blir arrangert besøksdager på videregående skoler for 9. trinn og 10. trinn slik at de blir kjent med videregående skole, og at skolene har faste overgangsmøter i mai. På overgangsmøtene med videregående skole deltar TPO-veileder fra ungdomsskolen. Vedrørende informasjon fra videregående skole til ungdomsskolen forklarte rektoren at ungdomsskolen får oversikt over karakterutviklingen blant elevene på videregående skole gjennom statistikk. De kan da se etter utviklingstendenser innen spesifikke fag slik at de kan fokusere på faglige utfordringsområder. I tillegg blir det arrangert en felles planleggingsdag mellom alle ungdomsskolene og de videregående skolene i Kongsvingerregionen i januar hvert år. Kommunalsjefen forklarte at utover de felles planleggingsdagene er det regionale rektormøter hvor alle rektorene på ungdomsskolene og de videregående skolene i Kongsvingerregionen møtes. Kommunalsjefen forklarte at det i forbindelse med karakterutvikling blir arrangert dialogmøter mellom kommunen og videregående skoler, hvor rektorene og øvrig administrasjon fra videregående skoler, rektorene på ungdomsskolene, kommunalsjefen, SLT-koordinator, Utdannings- og tannhelsesjefen i fylkeskommunen, og tidvis andre rådgivere og politiske representanter,⁵¹ deltar.

Vedrørende samarbeidet med de foresatte i overgangsprosessene mellom utdanningsnivåene forklarte rektoren på Kongsvinger ungdomsskole at ansatte fra skolen deltar på foreldremøter på 7. trinn i barneskolene. Hun fortalte videre at kontaktlærerne på ungdomsskolen har samtaler med de foresatte uten eleven tilstede kort tid etter skolestart. Fra ungdomsskolen er det TPO-veileder, sosiallærer, en rådgiver, og rektor eller avdelingsleder som deltar på foreldremøter på 7. trinn.

I forbindelse med skolebytter forklarte rektoren på Austmarka barne- og ungdomsskole at de følger rutiner som omhandler dialog mellom kontaktlærerne på avleverende og mottakende skole, og overføring av elevmapper med samtykke fra de foresatte. Rektoren på Roverud barneskole forklarte videre at de alltid gjennomfører overgangssamtaler med den andre skolen ved skolebytter for å utveksle relevant informasjon, som for eksempel særhensyn eller behov og eventuell skolefraværshistorikk.

Kommunalsjefen forklarte at kommunens rutiner for skolebytter og overganger burde revideres da de er fra 2014. Vedrørende skolebytter fortalte kommunalsjefen at de i praksis har hatt god dialog med avleverende og mottakende skole i saker hvor elever har flyttet til eller fra kommunen med tanke på informasjonsutveksling og oppfølging. Vedrørende innhenting av samtykke fra de foresatte for overførsel av helseopplysninger om eleven, følger skolene kommunens rutiner for dette både ved skolebytter ut av kommunen og ved overganger innad i kommunen.

7.2.3 Overganger for barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning

I kommunens plan for overganger for barn og unge finnes rutiner for overganger for barn og unge med spesielle behov (se figur 7.2.3.1). Av rutinene ser vi at planleggingen av overgangene begynner 1 og 1/2 år i forkant, vi kan også se at foresatte involveres fra første stund med innhenting av skriftlig samtykke i forbindelse med informasjonsutveksling, og at elevens behov er grunnlaget for overgangssamarbeidet. Barnehagen eller skolen skal gjøre vurderinger om eventuell pedagog eller assistent skal følge barnet/eleven over i ny skole i en overgangsperiode. Det er samarbeidsmøter

⁵¹ Fra en eller flere av de syv kommunene i Kongsvingerregionen.

mellom utdanningsinstitusjonene og egne møter hvor barnet/eleven og dens foresatte, samt aktuelle hjelpetjenester deltar. I tillegg skal alle involverte gjennomføre en oppfølgingsamtale i etterkant av overgangen for å utveksle erfaringer om rutinene og eventuelle utfordringer. I planen er det også beskrevet at målene med rutinene er å sikre at sårbare barn og unge opplever gode overganger. Videre at eleven får et tilrettelagt og tilfredsstillende undervisningstilbud ved å sikre at ny skole har nødvendig informasjon, kompetanse, og ressurser for å følge opp eleven. Planen skal også sikre at det er sammenheng mellom pedagoger i avleverende og mottakende enhet.

Tidspunkt	Tiltak	Ansvar
Januar 1 ½ år før overgang	Innhente skriftlig samtykke - Avtale med foreldre hvilke informasjon som skal følge med, benytt samtykkeskjema (vedlegg 2) - Overføring av informasjon om sterke sider, utfordringer og om det foreligger Individuell plan (IP)	Styrer/ректор i avleverende enhet
Januar 1 ½ år før overgang	Klargjøre hvilken skole barnet skal gå på - Vurdere behov for ombygging/fysisk tilrettelegging i samarbeid med foreldrene	Rådmann/kommunalsjef
Høsten, året før overgangen	September IOP og IP sendes ny barnehage/skole - Vurder om eventuell assistent/pedagog i avleverende barnehage/skole skal følge med til ny arena i en overgangsperiode	Styrer/ректор i avleverende enhet
Januar	IOP-møte med ny barnehage/skole og BUE - Overføring av informasjon - Barn med rett til spesialundervisning: ny sakkyndig vurdering fra PPT etter § 5.1 i Opplæringslova - Oppdatering av eventuelle fagrapporter for barn som har spesielle behov ivare tatt av tilpasset opplæring - Avklare behov for opplegg rundt minoritetsspråklige	Styrer/ректор i avleverende enhet
Mai - Juni	Overføringsmøte om IOP med mer, hvor følgende deltar - barn/ungdom og foresatte - ny barnehage/skole - BUE	Styrer/ректор i avleverende enhet
August - September	Oppfølgingsmøte om erfaringer, rutiner, sterke sider og utfordringer hvor følgende deltar - barn/ungdom og foresatte - ny barnehage/skole - BUE	Styrer/ректор i mottakende enhet

Figur 7.2.3.1. Kongsvinger kommune sine rutiner for overganger for barn og unge med spesielle behov.⁵²

I planen for forebyggende arbeid kommer det frem at det er fokus på å tilrettelegge for et sammenhengende utdanningsløp og trygge overganger for barn og unge i kommunen. Tjenestene er i en prosess for å skape fellesbegreper og forventninger til informasjonsflyt i overgangssamarbeidene ettersom dette er kritiske punkt i barns liv.⁵³

I intervju forklarte kommunalsjefen at de har rutiner og arenaer for god gjennomføring av overganger for sårbare barn og unge i kommunen, og at dette vanligvis fungerer godt. Samtidig understreket kommunalsjefen at det viktig å være bevisst hvor sårbare overgangsprosessene er for sårbare barn og unge. I kommunen ønsker en å bli bedre på å få frem barnet/elevens stemme i overgangssamarbeidene rundt sårbare barn og unge. Rektoren på Kongsvinger ungdomsskole fortalte at i overgangssamarbeid om elever med stor skolefraværshistorikk i barneskolen gir de tilbud om ekstra møter med ungdomsskolen sammen med de foresatte i forkant av overgangen. Rektoren på

⁵² Kongsvinger kommune (2014). *Plan for overganger for barn og unge*

⁵³ Kongsvinger kommune (2023). *Plan for forebyggende arbeid*

Roverud barneskole forklarte at hovedregelen de følger er at de gjennomfører egne overgangssamtaler med alle elever med vedtak og behov for ekstra tilrettelegging og oppfølging. I disse overgangssamtalene deltar kontaktlæreren på 7. trinn og en avdelingsleder fra barneskolen, mens TPO-veilederen og sosiallæreren på 8. trinn deltar fra ungdomsskolen. Videre forklarte rektoren at det er dialog med foreldre dersom enkelteleven har spesielle forhold eller behov, men at dette varierer og ikke er systematisk. Rektoren på Vennersberg barneskole fortalte at de har åpen dialog om sårbare barn på tvers av utdanningsinstitusjonene og at SLT-koordinatoren deltar på møter ved behov når skolen inviterer. For eksempel i forbindelse med det utfordrende miljøet de har hatt på Kongsvinger ungdomsskole den siste tiden, hvor de har elever på Vennersberg som enten er i eller på vei inn i dette miljøet, likevel har de god oversikt og kontinuerlig dialog med ungdomsskolen om de elever det gjelder. Rektoren på Austmarka barne- og ungdomsskole forklarte at i overgangssamarbeidet om sårbare elever for overgangen til videregående skole; har de rutiner knyttet til dialog med videregående skole og de foresatte. Det er rådgivere på ungdomsskolen og på den videregående skolen som arrangerer møter og gjennomfører samtaler med hverandre og egne overgangsmøter med de foresatte. På Austmarka er det en rådgiver på skolen som har ansvaret for overgangen til videregående skole, og rektor opplever at rutinen knyttet til disse overgangssamarbeidene fungerer godt. Rektoren på Kongsvinger ungdomsskole fortalte at de også har en rådgiver på skolen med ansvar for overgangssamarbeidene med videregående skoler, og at det i forbindelse med overgangen til videregående skole brukes overgangsskjemaer for sårbare elever med behov for tilrettelegging.

7.2.4 Tverrfaglig medvirkning i overgangssamarbeidene for sårbare barn og unge

I kommunens rutiner for overganger for sårbare barn og unge i planen for overganger for barn og unge (se figur 7.2.3.1) står det at Barn- og ungeenheten (BUE) i kommunen skal delta i overgangssamarbeidet. I planen er det beskrevet at BUE omfatter pedagogisk personale, barnevern, helsetjeneste og PP-tjenesten, og er en støttetjeneste som skal sikre helhet og kontinuitet i barns utvikling og læring.⁵⁴ Av rutinen ser vi at BUE skal delta i møtene i overgangssamarbeidet, og er involvert i overgangssamarbeidet fra og med januar samme året som overgangen skal skje og skal også delta i oppfølgingsmøtet i etterkant av overgangen. Vedrørende overgangen fra barnehage til barneskole inkluderer planen et overgangsskjema hvor det blant annet skal loggføres hva skolen bør være spesielt oppmerksomme på. Videre hvilke andre tjenester barnehagen har samarbeidet med om barnet og hva dette samarbeidet har gått ut på, samt en vurdering om samarbeidet med hjelpetjenesten burde videreføres.⁵⁵

Vedrørende involveringen av andre tjenester i overgangsprosessene forklarte kommunalsjefen at systematikken tilrettelegger for at de tjenestene som er relevant blir involvert, og at man gjennom samtaler med elev og foresatte avdekker og dermed involvere de tjenestene som er relevante. Videre fortalte kommunalsjefen i en oppfølgingsamtale med oss at Barn- og ungeenheten som er beskrevet i planen for overganger for barn og unge ikke eksisterer nå lenger: Ansvaret til enheten er fordelt mellom de relevante hjelpetjenestene. Kommunen har planlagt å revidere planen for overganger for barn og unge, ettersom den er fra 2014.

Rektoren på Austmarka barne- og ungdomsskole forklarte i intervju at de i overgangssamarbeid om sårbare barn og unge inviterer andre relevante faginstanser til overgangsmøtene. Rektoren på Roverud barneskolen fortalte at de har hatt få tilfeller hvor elever har behov for andre kommunale

⁵⁴ Kongsvinger kommune (2014). *Plan for overganger for barn og unge*

⁵⁵ Kongsvinger kommune (2014). *Plan for overganger for barn og unge – Vedlegg 1: Overføringskjema*

velferdstjenester, men at det er mest vanlig at eventuelt PP-tjenesten er involvert i overgangssamarbeidene. Videre forklarte rektoren at de enda ikke har hatt andre hjelpetjenester enn PP-tjenesten involvert i overgangssamarbeidet med ungdomsskolen. Likevel understrekte rektoren at de ved behov ville ha invitert den aktuelle hjelpetjenesten. Rektoren fortalte at LOS-funksjonen kunne vært aktuell å involvere i overgangssamarbeidet rundt elever med skolefraværshistorikk, men at den ikke har blitt det ettersom LOS-veilederen uansett følger opp de elevene det gjelder.

LOS-veilederen fortalte at hun er involvert i overgangssamarbeid knyttet til de elevene som veilederen allerede arbeider med. Dette gjelder også overgangen til videregående skole. LOS-veilederen har vært involvert i et større tverrfaglig møte knyttet til tilrettelegging for en elev som skulle begynne på videregående skole forklarte LOS-veilederen. Videre fortalte LOS-veilederen at LOS-funksjonen egentlig skal være med på foreldremøter i 7. trinn på barneskolen og på foreldremøter på ungdomsskolene, men hun har ikke deltatt enda. LOS-veilederen er usikker på om skolene i kommunen informerer elever og foresatte om LOS-funksjonen, men vet med sikkerhet at det ikke er blitt informert om dette på foreldremøter på Kongsvinger ungdomsskole og Marikollen barneskole. Helseyskepleierne på ungdomsskolene opplever at foreldre misforstår hvilken rolle de har på skolen, da de ofte ringer helseyskepleierne for å få informasjon som skolehelsetjenesten ikke har fått av skolen eller andre tjenester.

Enhetslederen for PP-tjenesten forklarte at PP-tjenesten ikke nødvendigvis er involvert i overgangssamarbeidene, ettersom vedtak ikke automatisk overføres til ny skole. Likevel er PP-tjenesten involvert i overgangssamarbeidet knyttet til barn med vedtak i grunnskolen, og at de har noe kontakt med PP-rådgivere i videregående skole ved overgangen til videregående opplæring for ungdommer med vedtak. Videre forklarte enhetslederen at de har egne interne rutiner knyttet til overganger, hvor PP-rådgivere knyttet til barnehagen og skolen har interne overgangsmøter om barn med vedtak som de arbeider med. Her blir de blant annet blir enige om hvem av dem som skal delta på overgangsmøter med barnehagen og skolen. Enhetslederen forklarte også at de er opptatt av hvordan de snakker til og med barn og de foresatte i forbindelse med overgangen, da det er viktig å trygge både barn og de foresatte i prosessen. Et godt og samstemt overgangssamarbeid er veldig viktig for å trygge de foresatte forklarte enhetslederen.

Helseyskepleierne forklarte at de deltar på overgangsmøter med utdanningsinstitusjonene, og opplever at overgangsmøtene fungerer godt. Videre fortalte helseyskepleierne at de også gjennomfører egne interne overgangsmøter om elever med spesielle behov, og at PP-tjenesten deltar på disse møtene. Skolehelsetjenesten gjennomfører i tillegg egne interne overgangsmøter om alle elever som skal begynne på ungdomsskolen.

Vedrørende forbedringsområder knyttet til å involvere andre hjelpetjenester i overgangssamarbeidene fortalte rektoren på Kongsvinger ungdomsskole at det er ønskelig med tettere samarbeid med barneverntjenesten i enkeltsaker. Enhetslederen for PP-tjenesten trakk frem at fastlegene burde involveres mer, og at tilbudet til de foresatte burde bli satt mer i system. Videre forklarte enhetslederen at det er behov for mer dialog på overordnet nivå i kommunen om hva de ulike tjenestene kan bidra med i overgangssamarbeidene rundt sårbare barn og unge, men at BTI-modellen muligens vil være til hjelp med dette. Enhetslederen for barneverntjenesten fortalte at barneverntjenesten kun er involvert i overgangssamarbeid i enkeltsaker, og at det kun gjelder barn eller elever hvor barneverntjenesten har en aktiv sak på vedkommende. Likevel mener enhetslederen at barneverntjenesten burde være mer systematisk involvert i overgangssamarbeidene rundt sårbare


barn og unge. SLT-koordinatoren mener det ville vært hensiktsmessig om ROS-teamet i større grad ble involvert i overgangssamarbeidet mellom ungdomsskolene og de videregående skolene i individualsaker, siden ROS-teamet følger elevene inn i videregående skole. Videre fortalte SLT-koordinatoren at det er utfordrende for sårbare ungdommer at de blir tvunget til å bytte ut støtteapparatet sitt av trygge voksenpersoner som de kjenner da de skal over i videregående skole, og at hjelpeapparatet deres brått blir tatt fra dem da de er 18 år gamle. SLT-koordinatoren mener at mer flytende overganger i hjelpeapparatet til sårbare barn og unge i sammenheng med overgangene i skole er hensiktsmessig. LOS-veilederen kunne tenke seg å følge ungdommene videre etter overgangen til videregående skole gjennom sin rolle som ungdomskontakt. Likevel forklarte LOS-veilederen at dette antakeligvis vil endre seg etter at de gjør en omorganisering av LOS-funksjonens rolle til å være mer rettet mot ungdomskontaktrollen. Etter overgangen til videregående skole er det NAV eller Oppfølgingstjenesten som tar over ansvaret for ungdommene, og LOS-veilederen forklarte at det ikke er noe samarbeid mellom LOS-funksjonen og disse tjenestene. Det hadde vært hensiktsmessig med et samarbeid med disse tjenestene og LOS-veilederen som ungdomskontakt. LOS-veilederen har fulgt opp en ungdom etter overgangen til videregående skole i en enkeltsak, men forklarte at dette var på initiativ fra moren til ungdommen og ikke noe systematisk. LOS-veilederen mener på lik linje med SLT-koordinatoren at det er en stor utfordring at ungdommer med behov for oppfølging blir tvunget til å bytte ut hele hjelpeapparatet sitt i overgangen til videregående opplæring. LOS-veilederen mener også at det er hadde vært hensiktsmessig å bli involvert i barneskolen, da saker knyttet til skolevegring er mye enklere å håndtere på et tidlig stadium. LOS-veilederen kunne da bidratt til å arbeide forebyggende mot skolefraværspromblematikk. LOS-veilederen tror at en utfordring per nå er at foresatte i barneskolen ikke får noe informasjon om LOS-funksjonen.

7.3 Revisors vurdering

7.3.1 Overgangssamarbeid – Barnehagene og barneskolene

Kommunen har rutiner for overgangen fra barnehagen til barneskolen og disse fremstår hensiktsmessige da de tar hensyn til foreldresamarbeid, samtykke i forbindelse med overføring av informasjon, overføringssamtaler hvor skolen får relevant informasjon, skolebesøk så barna får mulighet til å bli kjent med skolen i forkant av overgangen. I tillegg tilrettelegger rutinene for et evalueringsmøtet i etterkant av overgangen hvor barnehagen og skolen kan dele erfaringer, noe som bidrar til et godt samarbeid med mulighet for kontinuerlig forbedring. I intervju med rektorene har det fremkommet at rutinene følges av skolene. Det eneste å bemerke er at rutinene er fra 2014, og det hadde vært hensiktsmessig å oppdatere disse slik at de reflekterer nåværende navn på enheter og aktører som er involvert i overgangssamarbeidet.

Vi mener at revisjonskriterium 14 er etterlevd.

 *Kongsvinger kommune har rutiner for samarbeid og informasjonsutveksling mellom barnehager, skoler, og de foresatte knyttet til barns overgang fra barnehage til skole.*


7.3.2 Skolenes overgangssamarbeid rettet mot sårbare barn og unge

Kommunen har rutiner for overgangen fra barneskolen til ungdomsskolen, overgangen fra ungdomsskolen til videregående skole, og rutiner knyttet til skolebytter. Rutinene anses som hensiktsmessige da de tar hensyn til medvirkning fra foresatte. Planlegging av overgangen til barn med særskilt tilretteleggingsbehov starter ellers i god tid før overgangen. Av rutinene legges det også opp til evalueringsmøter mellom utdanningsinstitusjonene i etterkant av overgangen. Av intervjuer

fremkommer det i tillegg at ungdomsskolene bruker standardiserte skjemaer for relevant informasjon om elevene som barneskolene fyller ut i forkant av overgangen.

Med tanke på økt fokus på forebyggende arbeid kunne det være hensiktsmessig å inkludere LOS-funksjonen i overgangssamarbeidet slik at både elever og foresatte blir orientert om denne kommunale hjelpetjenesten, da skolefraværspromatikk kan begynne allerede på barneskolen.


Vi mener at revisjonskriterium 15 er etterlevd.

 *Kongsvinger kommune sørger for at det finnes samarbeidskanaler på tvers av utdanningsinstitusjonene, med ansvar for at overgangsfasene for sårbare barn og unge blir trygge og gode.*

7.3.3 Overgangsrutiner for barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning

Kommunen har rutiner for overganger for barn og unge med særskilte behov som vektlegger foreldremedvirkning og utgangspunktet for overgangssamarbeidene er barnet/ungdommens behov. Overgangssamarbeidet starter i god tid før overgangen, noe som sikrer forutsigbarhet og kontinuitet for barnet/ungdommen og de foresatte i henhold til Utdanningsdirektoratets veileder for overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning.


Vi mener at revisjonskriterium 16 er etterlevd.

 *Kongsvinger kommune har rutiner som sørger for at barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning blir godt ivaretatt i overgangsfasen mellom utdanningsinstitusjoner.*

7.3.4 Overgangssamarbeid – Inkludering av andre relevante kommunale tjenester

Basert på våre undersøkelser blir relevante velferdstjenester involvert i overgangssamarbeidene til sårbare barn og unge i Kongsvinger kommune. Det styrende prinsippet i denne sammenhengen er etter det vi har fått opplyst at velferdstjenester som allerede er involvert i oppfølgingen av barnet eller ungdommen, deltar i overgangssamarbeidet. Dette vurderer vi å være en hensiktsmessig tilnærming.

Vi mener at revisjonskriterium 17 er etterlevd.

 *Kongsvinger kommune sørger for at velferdstjenester som arbeider med sårbare barn og unge involveres i overgangsprosessene ved sårbare barn og unges overganger mellom utdanningsinstitusjonene.*

7.3.5 Oppsummert vurdering

Vår samlede vurdering er at kommunen har grundige og hensiktsmessige rutiner for overganger for sårbare barn og unge, og at disse rutineene følges av skolene. Likevel kan kommunen med fordel oppdatere rutineene slik at de reflekterer nåværende navn på aktuelle aktører i overgangssamarbeidene. Videre mener vi at kommunen bør vurdere å revidere rutineene med tanke på å inkludere andre relevante aktører som ikke fantes da rutineene ble laget i 2014, som for eksempel LOS-funksjonen.

8 Konklusjon

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvordan kommunen tilrettelegger for tverrfaglig samarbeid mellom velferdstjenesten for å sikre at sårbare barn og unge får et helhetlig og koordinert hjelpetilbud.

Forvaltningsrevisjonen er i stor grad rettet mot samhandlingen mellom grunnskolen og relevante hjelpetjenester og hvordan kommunen etterlever faglige retningslinjer om oppdagelse av og handling ved bekymring for barn og unge i henhold til lovendringene i velferdstjenestelovgivningen fra 2022. Hensikten med lovendringene i oppvekstreformen som trådte i kraft 1. januar 2022 var å styrke kommunens arbeid med forebygging og tidlig innsats. Kommunen har etablerte systemer og rutiner for hensiktsmessig tverrfaglig samarbeid mellom skolene og kommunale velferdstjenester for å ivareta elevene psykososiale skolemiljø og sikre trygge overganger som skaper sammenheng mellom utdanningsnivåene. Likevel har kommunen en vei å gå for å oppfylle den kommunale samordningsplikten og det er et klart forbedringspotensial med tanke på tverrfaglig samhandling rettet mot forebyggende arbeid og tidlig innsats.

I hvilken grad er kommunens ansatte i stand til å handle på vegne av bekymringer rundt det enkelte barn?

Vi mener at kommunen arbeider systematisk og har etablerte rutiner som sørger for å skape og opprettholde gode skolemiljøer. Med tanke på relevant kompetanse for å fange opp og handle for å ivareta sårbare elever mener vi at det er et forbedringspotensial og behov for kompetanseheving blant de ansatte på skolene i kommunen. Konklusjonen er basert på følgende:

- Det finnes en rekke ressurser som bidrar til å øke den systemiske signalkompetansen på skolene i den kommunale handlingsplanen for trygt skolemiljø, og signalkompetansen på skolene blir i stor grad ivaretatt av samarbeid mellom skolen og andre kommunale velferdstjenester. Likevel opplever ansatte i de andre kommunale velferdstjenestene at det er et behov for økt signalkompetanse blant skoleansatte. Videre mener vi at kommunen med fordel kan bruke kompetansen som finnes i de andre velferdstjenesten mer systematisk for å heve kompetansen til ansatte på skolene.
- Kommunen har veletablerte handlingsrutiner i henhold til aktivitetsplikten i opplæringsloven, og det finnes egne handlingsrutiner knyttet til bekymringsfullt skolefravær.
- Våre undersøkelser viser at det er et kompetansebehov blant lærere knyttet til å utforme bekymringsmeldinger til barneverntjenesten. Kommunen kan også med fordel innføre rutiner som sikrer at ansatte i skolen har satt seg inn i, og forpliktet seg i forhold til handlingsrutinene for å overholde aktivitetsplikten.
- Kommunen tilrettelegger for systemisk samtalekompetanse blant skoleansatte gjennom hensiktsmessige ressurser til opplæring i og gjennomføring av samtaler med elevene i den kommunale handlingsplanen for trygt skolemiljø. Kommunen kan med fordel formalisere kompetansehevende tiltak knyttet til samtalekompetanse blant ansatte i skolen, likevel indikerer data fra spørreundersøkelsen på at de fleste skoleansatte er komfortable med å snakke med elever om vanskelig temaer.
- Kommunen arbeider systematisk med skolemiljø gjennom faste tverrfaglige skolemiljøteam på alle skolene som kontinuerlig kartlegger og følger opp enkeltelever i skolemiljø saker. I tillegg

er det et overordnet kommunalt skolemiljøteam hvor enhetslederne for alle relevante velferdstjenester deltar.

- Kommunen har etablerte handlingsrutiner knyttet til skolemiljø saker som er i henhold til aktivitetsplikten i opplæringsloven, og disse rutinene følges i praksis på alle skolene.

Sørger Kongsvinger kommune for hensiktsmessig og helhetlig samarbeid mellom velferdstjenester med ansvar for, og i kontakt med barn og unge med skolefraværproblematikk?

Vi konkluderer med at kommunen har etablerte hensiktsmessige samarbeidsrutiner mellom skolene og relevante kommunale velferdstjenester. Kommunen har god oversikt over folkehelseutfordringer som kan påvirke barn og unge, og har innsatsområder rettet mot de kommunale risikofaktorene. Med tanke på helhetlig samarbeid i henhold til den kommunale samordningsplikten er det et forbedringspotensial i kommunen, likevel er det flere igangsatte prosesser som kan bidra til å styrke dette når de blir ferdigstilt. Konklusjonen er basert på følgende:

- Skolene i Kongsvinger kommune har hensiktsmessige faste og behovsstyrte samarbeid med relevante kommunale velferdstjenester. Kommunen er i ferd med å implementere BTI-modellen som vil bidra til å styrke de tverrfaglige samarbeidene ytterligere når den er ferdig implementert og tatt i bruk.
- Barneverntjenesten og skolene i kommunen samarbeider ikke på en tilfredsstillende måte med tanke på forebyggende arbeid på nåværende tidspunkt. Likevel er kommunen i en planarbeidsprosess for å styrke tverrfaglig samhandling rettet mot forebyggende arbeid og tidlig innsats, hvor blant andre barneverntjenesten er involvert. Dette planarbeidet kan bidra til å styrke samarbeidet mellom barneverntjenesten og skolen når planen er ferdigstilt og iverksatt.
- Kommunen har fortsatt en vei å gå med tanke på å etablere definerte ansvarsområder for de ulike velferdstjenestene som arbeider med barn og unge i henhold til den kommunale samordningsplikten. De pågående arbeidsprosessene med BTI-modellen og den tverrfaglige planen for forebyggende arbeid vil kunne bidra til å styrke kommunen på dette området når de er ferdige og tatt i bruk.
- Kommunen har god oversikt over risikofaktorene for utenforskap blant barn og unge basert på kommunens folkehelseutfordringer, og har definerte innsatsområder rettet mot disse risikofaktorene.
- Kommunen sørger for tverrfaglig samarbeid og medvirkning i planarbeidet knyttet til forebyggende arbeid og tidlig innsats rettet mot sårbare barn og unge.

Hvordan ivaretar Kongsvinger kommune overgangen for sårbare barn mellom barnehage til barneskole, mellom barne- og ungdomsskole, og ungdoms- til videregående skole?

Vi konkluderer med at kommunen har grundige og hensiktsmessige rutiner for overganger for sårbare barn og unge, og at disse rutinene følges i praksis. Likevel mener vi at kommunens overgangsrutiner bør oppdateres og revideres slik at de reflekterer nåværende aktuelle aktører i overgangssamarbeidene. Konklusjonen er basert på følgende:

- Kommunen har egne overgangsrutiner for alle overgangene mellom utdanningsnivåene fra barnehagen til videregående skole. Rutinene sørger for hensiktsmessig samarbeid mellom relevante aktører, med detaljerte beskrivelser av tiltak samt tidspunkt for gjennomføring og hvilken aktør som har ansvaret for gjennomføringen.

- Kommunen har egne overgangsrutiner for barn og unge med særskilte behov, samt standardiserte skjemaer for overføring av informasjon til ny skole i henhold til relevant lovverk. Overgangsrutinene barn og unge med særskilte behov er i henhold til faglige anbefalinger.
- Kommunens overgangsrutiner er fra 2014 og det er nevnt enheter i rutinene som senere har blitt oppløst eller erstattet av andre enheter. Kommunen bør oppdatere sine rutiner for overganger for barn og unge slik at de samsvarer med nåværende aktuelle aktører i overgangssamarbeidene.

9 Anbefalinger

1. Kommunen bør i større grad nyttiggjøre seg av kompetansen som finnes i PP-tjenesten og barneverntjenesten for å styrke signal- og samtalekompetansen til de ansatte i skolene.
2. Kommunen bør gjennomføre tiltak for å styrke kompetansen til ansatte som arbeider direkte med barn og unge knyttet til det å sende bekymringsmeldinger til barnevernet.
3. Kommune bør innføre rutiner som sikrer ansvarliggjøring av skoleansatte i kommunens handlingsrutiner knyttet til aktivitetsplikten.
4. Kommunen bør vurdere å lage samarbeidsrutiner som formaliserer samarbeidet mellom barneverntjenesten og skolene og andre tjenester, og som sikrer at barneverntjenesten blir mer involvert i det forebyggende arbeidet rettet mot sårbare barn og unge.
5. Kommunen bør sørge for å skape en tydeligere tverrfaglig forståelse for hva de ulike tjenestene kan bidra med i tverrfaglig samarbeid og forebyggende arbeid.
6. Kommunen bør oppdatere og revidere sine rutiner for overganger for barn og unge slik at de samsvarer med nåværende kommunale enheter og vurdere å inkludere LOS-funksjonen med tanke på forebyggende arbeid og tidlig innsats rettet mot skolevegring.

10 Kommunedirektørens uttalelse⁵⁶

Uttalelse til "Foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport"

Viser til Foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport til uttalelse, datert 16.02.2023. Kongsvinger kommune har i stort ingen vesentlige tilføyelser til det forelagte arbeidet.

Vi registrerer at spørreundersøkelsen som er gjennomført har relativt lav svarprosent, og kan antyde at forklaringen kan være gjennomføring av arbeidsmiljøkartlegging samt elev, lærer og foreldrekartlegginger på samme tidspunkt.

Videre har Kongsvinger kommune følgende ønsker og kommentarer som bør vurderes justert i den endelige rapporten:

Side 20: «I intervju delte rektoren på Kongsvinger ungdomsskole med oss at de har hatt utfordringer med en liten gruppe ungdommer som er knyttet til et større kriminelt miljø. Et kriminelt miljø som er preget av narkotika, trusler, og vold.»

Etter gjennomgang med rektor ønskes dette endret til: *«I intervju delte rektoren på Kongsvinger ungdomsskole med oss at de har hatt utfordringer med en liten gruppe ungdommer som kan se ut til å være knyttet til et større kriminelt miljø.»*

Side 60: «SLT-koordinatoren mener det ville vært hensiktsmessig om ROS-teamet i større grad ble involvert i overgangssamarbeidet mellom ungdomsskolene og de videregående skolene, siden ROS-teamet følger elevene inn i videregående skole.»

Etter gjennomgang med SLT-koordinator ønskes teksten endret til: *«SLT-koordinatoren mener det ville vært hensiktsmessig om ROS-teamet i større grad ble involvert i overgangssamarbeidet mellom ungdomsskolene og de videregående skolene i individsaker, siden ROS-teamet følger elevene inn i videregående skole.»*

Med hilsen

Jon Egil Pettersen
Kommunalsjef oppvekst
Tlf. 95 22 91 06

Kopi til:

Lars Andreas Uglem

2226

KONGSVINGER

⁵⁶ Endringene foreslått i kommunedirektørens uttalelse er inkludert i den endelige rapporten, da disse uansett ikke har noen betydning for de vurderinger og konklusjoner som er gjort i rapporten.

11 Referanser

11.1 Lover og forskrifter

Opplæringsloven

11.2 Kommunal dokumentasjon

Folkehelseinstituttet (2022). Oppvekstprofil for Kongsvinger kommune 2022.

Kongsvinger kommune (2014). Plan for overganger for barn og unge

Kongsvinger kommune (2018). *Plan for å forebygge skolevegring 2018-2023*

Kongsvinger kommune (2018). *Trygt skolemiljø – Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen*

Kongsvinger kommune (2021). *Tilstandsrapport – Barneverntjenesten i Kongsvinger kommune 2021*

Kongsvinger kommune (2023). *Plan for forebyggende arbeid*

11.3 Internettreferanser

<https://khs.fhi.no/webview/>

https://www.bufdir.no/statistikk_og_analyse/barnevern/bekymringsmeldinger/#heading87391

Vedlegg A: Revisjonskriterier

1 Om utledningen av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som den reviderte enheten skal bli vurdert i forhold til. Utgangspunktet for revisjonskriteriene er problemstillingene, og det skal være utledet revisjonskriterier for hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Kriteriene skal utledes fra autoritative og anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Slike kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak, mål og føringer, administrative retningslinjer, statlige føringer, veiledere og lignende, andre myndigheters praksis, anerkjent teori og reelle hensyn.

Kriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med kravene som gjelder for den reviderte enheten i den aktuelle tidsperioden for revisjonen. Den reviderte enheten skal presenteres for kriteriene og gis anledning til å komme med innspill.

2 Bakgrunn for bestillingen

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (§ 23-3, første ledd).

I møte i kontrollutvalget i Kongsvinger kommune 30. november 2021, jf. Sak K-77/21 *Orientering om barn og unges hverdag i Kongsvinger – utfordringer og tiltak*, orienterte SLT-koordinator i kommunen og kommunalsjef for Oppvekst og læring om status for kommunens planer, strategier og planlagte tiltak for sårbare barn og unge. I det samme møtet ble det diskutert et mulig forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot barn og unges oppvekst i Kongsvinger, med særlig hensyn til barn og ungdom som faller utenfor. Kontrollutvalget tok orienteringen og diskusjonen til etterretning.

I møte i kommunestyret i Kongsvinger kommune 9. desember, jf. Sak 112/21 *Orientering om bestilt undersøkelse*, oppstod en diskusjon knyttet til et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot barn og unge som faller utenfor. Kontrollutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt med tilleggsforslag fra Høyre, SP, FrP, KrF, V og MDG. Vedtaket lød som følger:

«[...] Det bestilles en forvaltningsrevisjon innenfor oppvekst som tar for seg fullføring av videregående skole med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- *Hvordan jobber Kongsvinger kommune systematisk for å forhindre mobbing i skolen?*
- *Hvordan jobber Kongsvinger kommune systematisk for å forhindre ufrivillig fravær i barne- og ungdomsskolen?*
- *Hvordan sikrer Kongsvinger kommune at elever med ekstra behov får den oppfølgingen de har krav på?*
- *Hvordan jobber Kongsvinger kommune systematisk med tilpasset opplæring i skolen?»*

På forespørsel av Revisjon Øst IKS ble det etterspurt et avklaringsmøte på bakgrunn av faglig usikkerhet knyttet til prosjektets intenderte omfang og for å avklare en samkjøring med eventuelle pågående prosesser i kommunen innenfor sektoren. Det ble gjennomført et samkjøringsmøte 12. januar 2022.

Tilstede var representanter fra kommunen, revisjonen og kontrollutvalgets leder og sekretær. Man ble enig om følgende punkter i møtet:

- Forvaltningsrevisjonsprosjektet begrenses i all hovedsak til å forholde seg til barn og unge i grunnskolealder i barne- og ungdomsskolen.
- Forvaltningsrevisjonsprosjektet vil i tråd med kommunestyrets vedtak forholde seg til utenforsaksproblematikk for den aktuelle målgruppen.
- Grunnet den tematiske bredden som utenforskap innebærer vil forvaltningsrevisjonsprosjektet rette et særlig fokus mot:
 - Skolefraværsproblematikk og den helhetlige tverrsektorielle innsatsen
 - Overganger til, mellom og ut av utdanningsinstitusjoner
 - Kommunens handlingskapasitet og kompetanse ved bekymring rundt det enkelte barn

I kontrollutvalgsmøte 1. februar 2022, jf. Sak 08/22 *Prosjektplan og bestilling av FR – Barn og unges oppvekst i Kongsvinger* vedtok kontrollutvalget å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt med følgende problemstillinger:

1. *Sørger Kongsvinger kommune for hensiktsmessig og helhetlig samarbeid mellom velferdstjenester med ansvar for, og i kontakt med barn og unge med skolefraværsproblematikk?*
2. *I hvilken grad er kommunens ansatte i stand til å handle på vegne av bekymringer rundt det enkelte barn?*
3. *Hvordan ivaretar Kongsvinger kommune overgangen for sårbare barn mellom barnehage til barneskole, mellom barne- og ungdomsskole, og ungdoms- til videregående skole?*

3 Utledning av revisjonskriterier

3.1 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Problemstilling 1:

I hvilken grad er kommunens ansatte i stand til å handle på vegne av bekymringer rundt det enkelte barn?

Problemstilling 1 fokuserer på kompetansen til ansatte som arbeider med barn og unge, hvorvidt de har kompetanse til å oppdage sårbare barn og ungdommer, og om de har kompetanse til å handle basert på eventuelle bekymringer de har. I tillegg til det ovennevnte vil problemstillingen også avdekke hvordan kommunen sikrer at ansatte som arbeider med barn og unge har den relevante kompetansen, hvilke rutiner kommunen har knyttet til ansattes handling basert på bekymringer ved barn og unge, og hvordan skolene arbeider med å utvikle og opprettholde et trygt skolemiljø for elevene. Dette avgrenses i hovedsak til arenaene i barnehagen og skolen, samtidig som det også omfatter ansatte som ikke er direkte ansatt av utdanningsinstitusjonene, men som likevel arbeider og har kontakt med barn og ungdom i barnehagen og skolen.

Etter kommuneloven § 25-1 skal rådmannen sørge for at det iverksettes interkontrolltiltak på områder hvor det er risiko for feil og mangler.⁵⁷ Å sørge for at rutiner og prosedyrer er skriftlige er et hensiktsmessig interkontrolltiltak som bør være på plass i de ulike tjenestene. Skriftlige rutiner forenkler opplæring av nye ansatte, øker det organisatoriske minnet, og øker sannsynligheten for at rutinene er kjent for de ansatte. Det vil derfor være relevant å undersøke om det finnes skriftlige rutiner og prosedyrer i de ulike tjenestene som de ansatte kan forholde seg til, særlig på områder hvor det er risiko for at det kan oppstå lovbrudd eller at kommunen ikke når sine målsettinger.

Kommunen skal sørge for at ansatte som arbeider med barn og unge har kompetansen og kunnskapen til å oppdage eventuelle sårbare barn og unge, eller de som står i fare for å bli sårbare. Dette har hjemmel i opplæringsloven § 9A-4 som omhandler skolens aktivitetsplikt som skal sikre at alle elever har et trygt og godt skolemiljø, og som videre lovfester at alle som arbeider i skolen skal følge med på at skolemiljøet oppleves som trygt og godt av alle elevene.⁵⁸ Videre har det hjemmel i folkehelseloven § 5 at kommunen skal ha nødvendig oversikt over folkehelsestilstanden og påvirkningsfaktorer i befolkningen, deriblant at kommunen skal være særlig oppmerksom på utviklingstrekk som kan skape eller opprettholde sosiale og helsemessige forskjeller og utfordringer.⁵⁹

At ansatte som arbeider med barn og unge skal inneha nødvendig kompetanse for å oppdage sårbare barn og unge er også beskrevet i nasjonale retningslinjer og veiledere, samt i kommunens egne strategidokumenter. I Helsedirektoratets nasjonalfaglige retningslinjer for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge omhandler det første punktet i første kapittel at kommunens ledelse bør sikre at ansatte som arbeider med barn og unge har kunnskap om beskyttelses- og risikofaktorer og tegn og signaler

⁵⁷ Kommuneloven § 25-1. *Interkontroll i kommunen og fylkeskommunen*

⁵⁸ Opplæringsloven § 9A-4. *Aktivitetsplikt for å sikre at elever har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø*

⁵⁹ Folkehelseloven § 5. *Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i kommunen*

som kan gi grunnlag for å oppdage utsatte barn og unge.⁶⁰ Et interdepartementalt rundskriv fra 2013 omtaler også dette og beskriver hvordan kunnskap om risiko er avgjørende for å oppdage barn og unge i en vanskelig situasjon, og at arenaer for forebygging ofte er avhengig av voksne med kompetanse til å observere og forstå det de ser.⁶¹ Det er også nødvendig at ansatte er i stand til å oppdage at barn og unge opplever selve skolemiljøet som utrygt eller vanskelig, noe som kommunen selv beskriver i et av sine strategidokumenter som omhandler trygt skolemiljø. Her beskriver kommunen at det er svært viktig at voksne i skolen identifiserer sårbare barn, og i tillegg følger med på hvordan de fungerer sammen med andre barn. Avslutningsvis står det i dokumentet at det er grunnleggende at de ansatte er bevisst elevenes ulike temperament og sårbarheter, for slik å kunne bruke dette som utgangspunkt for å hjelpe dem med å utvikle sosial og emosjonell kompetanse.⁶²

I Helsedirektoratets nasjonalfaglige retningslinjer for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge slås det fast at kommunens ledelse bør sørge for at relevante virksomheter har rutiner for hvordan ansatte kan handle på bakgrunn av en bekymring knyttet til barn og unge.⁶³ Med relevante virksomheter menes de kommunale virksomhetene som arbeider med barn og unge eller deres familier, som barnehage, skole, PPT, barnevernstjenesten, skolehelsetjenesten, helsestasjon, og NAV.

Opplæringsloven § 9A-4 lovfester at alle ansatte i skolen plikter å handle ved bekymring om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, hvorpå de skal varsle rektor.⁶⁴ Kommunen har i tillegg beskrevet skoleansattes aktivitetsplikt i et eget plandokument for et trygt og godt skolemiljø.⁶⁵ Helsedirektoratets nasjonalfaglige retningslinjer slår videre fast at alle ansatte som arbeider med barn og unge bør handle på bakgrunn av en bekymring for barn eller ungdom.⁶⁶ Det er derfor viktig at virksomhetens rutiner som omhandler hvordan den enkelte ansatte skal handle ved bekymring er kjent for de ansatte, slik at de ansatte ikke er usikre på hvordan de skal handle ved eventuelle bekymringer. Det er ledelsens ansvar at disse rutinenene er kjent for de ansatte, og dette kan besørges gjennom grundig opplæring for nyansatte og jevnlig felleskurs eller lignende for alle ansatte.

Det er viktig at ansatte som arbeider med barn og unge er i stand til å snakke om utfordrende temaer med barna og ungdommene. Om ansatte mangler kompetanse eller kunnskap knyttet til samtalemetoder med barn og ungdom, risikerer man at ansatte kan unngå samtaler om vanskelige temaer på grunn av usikkerhet.⁶⁷ Å snakke med barn og unge om utfordrende temaer kan være en viktig del av å avdekke forhold som negativt påvirker barn og ungdom, og gjør dem utsatte. Lærere kan for eksempel ofte komme i en situasjon hvor de har behov for å gjennomføre utfordrende samtaler med elever i forbindelse med mobbing, rus, eller overgrep, slik at samtalekompetanse er særlig relevant for denne gruppen ansatte. I kunnskapsgrunnlaget til Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge, omfatter et kapittel samtalemetoder. Helsedirektoratet viser til ulike veiledere utgitt av blant andre Barne- og likestillingsdepartementet, og NKVTS som gir generelle råd og grunnprinsipper for gjennomføring av samtaler med barn og unge.⁶⁸

⁶⁰ Helsedirektoratet (2019). *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge*

⁶¹ Rundskriv Q-16/2013 (2013). *Forebyggende innsats for barn og unge*

⁶² Kongsvinger kommune (2018). *Trygt skolemiljø – Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen*

⁶³ Helsedirektoratet (2019). *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge*

⁶⁴ Opplæringsloven § 9A-4. *Aktivitetsplikt for å sikre at elever har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø*

⁶⁵ Kongsvinger kommune (2018). *Trygt skolemiljø – Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen*

⁶⁶ Helsedirektoratet (2019). *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge*

⁶⁷ Helsedirektoratet (2019). *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge*

⁶⁸ Helsedirektoratet (2018). *Kunnskapsgrunnlag – Metoder for tidlig identifisering av risiko hos barn og unge*

Disse grunnprinsippene som hovedsakelig handler om å være tillitsskapende, gi barnet rom, trygge rammer, tilpasning av samtalen til barnets forutsetninger, og tydelig rollefordeling bør være kjent for ansatte som arbeider med barn og unge.

Etter opplæringsloven § 9A-4 har skolen plikt til å gjennomføre egnede tiltak ved oppdagelse om at en eller flere elever ikke opplever skolemiljøet som trygt.⁶⁹ Denne aktivitetsplikten gjelder både ved varsel fra eleven selv, eller om det blir avdekket gjennom andre metoder. Kommunen har også selv satt fokus på at skolene setter i gang tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle elevene, og har i sitt plandokument *Trygt skolemiljø* utarbeidet egne maler for meldinger om mottatt varsel og tiltaksplaner ved oppdagelse av at en elev ikke opplever skolemiljøet som trygt.⁷⁰ I denne undersøkelsen blir det hensiktsmessig å avdekke om skolene i kommunen følger dette i praksis.

3.1.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

1. Kongsvinger kommune sørger for at ansatte som arbeider med barn og unge har nødvendig kompetanse knyttet til risikofaktorer, samt tegn og signaler for å avdekke og fange opp barn og unge som er sårbare, eller som står i fare for å bli det.
2. Kongsvinger kommune har etablerte rutiner knyttet til hvordan den enkelte ansatte skal handle ved bekymring rundt det enkelte barn eller ungdom.
3. Kongsvinger kommune sørger for at rutinene som omhandler hvordan den enkelte ansatte skal handle ved bekymring knyttet til barn eller ungdom, er kjent for de ansatte.
4. Kongsvinger kommune sørger for at ansatte som arbeider med barn og unge har den nødvendige kompetansen til å snakke med barn og unge om utfordrende temaer.
5. Skolene i Kongsvinger kommune setter i gang egnede tiltak ved varsel om eller oppdagelse av at en elev ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt.
6. Kongsvinger kommune arbeider systematisk for å skape et trygt og godt skolemiljø i kommunen.

3.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Problemstilling 2:

Sørger Kongsvinger kommune for hensiktsmessig og helhetlig samarbeid mellom velferdstjenester med ansvar for, og i kontakt med barn og unge med skolefraværproblematikk?

Utenforskap og skolefraværproblematikk er komplekse utfordringer som krever tverrfaglig innsats og samarbeid av flere kommunale velferdstjenester samtidig. Det er viktig at de unge som har behov for hjelp får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Denne problemstillingen undersøker om kommunen sørger for at det tverrfaglige samarbeidet er organisert på en hensiktsmessig måte, og legger særlig

⁶⁹ Opplæringsloven § 9A-4. *Aktivitetsplikt for å sikre at elever har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø*

⁷⁰ Kongsvinger kommune (2018). *Trygt skolemiljø – Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen*

vekt på samarbeidet mellom skolene og andre kommunale velferdstjenester som arbeider med barn og unge. Dette omfatter både det overordnede planarbeidet og eventuelle etablerte samarbeidsrutiner mellom de ulike tjenestene, for å avdekke om det er tverrfaglig innsats for å løse de utfordringene som finnes i kommunen med tanke på barn og unge og skolefraværspromblematikk.

Samarbeid mellom skolene og andre kommunale velferdstjenester er regulert av opplæringsloven § 15-8, og er ment å sikre at elevene skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud om det er behov for andre velferdstjenester. Det fremgår også av den samme paragrafen at skolen, skolefritidsordningen, og PPT skal samarbeide med andre tjenester for å sørge for at alle de ulike tjenestene kan ivareta sine oppgaver og ansvar.⁷¹ Sammensatte utfordringer (*wicked problems*) hos elever gjør dem utsatte for utenforskap. For å håndtere disse utfordringene kreves det ofte tverrfaglig innsats fra flere velferdstjenester, og da er det viktig at kommunen har etablerte systemer og rutiner knyttet til det tverrfaglige samarbeidet for å kunne gi barn og ungdom som trenger det et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Etablerte systemer kan omhandle organisering på overordnet nivå, faste møter, rutiner for informasjonsdeling, felles opplæring eller kurs, slike tiltak er viktige for å minske avstanden mellom tjenestene og styrke samordning på tvers.

Med den nye barnevernsreformen (oppvekstreformen) er en av de store endringene at det er økt fokus på kommunenes forebyggende ansvar, og samtidig styrke kommunenes styring av barnevernstjenesten. For å bedre kunne samordne og koordinere de tverrfaglige tilbudene til barn og unge som har behov for dem, bør barnevernstjenesten bli involvert på et lavere nivå enn tidligere. Videre bør kompetanse og virkemidler i økt grad kombineres sammen med tiltakene til andre tjenester, særlig i skolen. Ved å senke terskelen for å involvere barnevernstjenesten i det forebyggende arbeidet ovenfor sårbare barn og unge, vil man også bidra til å avmystifisere barneverntjenester som av mange brukere oppleves som lukket og krevende å samarbeide med.⁷² Barnevernstjenestens plikt til å samarbeide med andre offentlige tjenester er regulert av barnevernloven § 3-2⁷³, som lovfester at barnevernstjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer i tilfeller hvor samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.⁷⁴

Barnehagene skal etter barnehageloven § 2b samarbeide med andre tjenesteytere i tilfeller hvor dette er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, av den samme loven er barnehagen pliktig til å samarbeide med andre tjenesteytere slik at både barnehagen og de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver og sitt ansvar etter lov og forskrift.⁷⁵ Loven regulerer ikke hvilken form samarbeidet mellom barnehagen og andre tjenesteytere skal ta, men i henhold til Rammeplanen for barnehagen bør barnehagene ha etablerte rutiner for samarbeid med relevante institusjoner, særlig for samarbeid med skolen, helsestasjonen, PPT, og barnevernstjenesten.⁷⁶

⁷¹ Opplæringsloven § 15-8. *Samarbeid med kommunale tjenester*

⁷² Det Kongelige Barne- og Likestillingsdepartement (2016-2017). *Prop. 73 L. Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*

⁷³ Merk! Det kom ny barnevernlov 1. januar 2023, og i dette dokumentet refereres det til tidligere barnevernlov.

⁷⁴ Barnevernloven § 3-2. *Samarbeid og samordning*

⁷⁵ Barnehageloven § 2b. *Samarbeid og samordning*

⁷⁶ Udir (2017). *Rammeplan for barnehagen*

I en Fafo-rapport som omhandler samordnet innsats for utsatte barn og unge fra 2020, beskriver de utfordringene ved at et barn har behov for oppfølging på tvers av tjenester. I rapporten hevder de at det er en risiko for at grenseflatene i de ulike tjenestenes ansvarsområdet kan bli såkalte «glippsoner», da ansatte i tjenestene er usikre på hvilken tjeneste som faktisk sitter med ansvaret for oppfølgingen av barnet. Ansvaret for oppfølging skyves da mellom tjenestene, uten at noen egentlig tar ansvar ettersom det er vanskelig å definere klart hvilken tjeneste som skal følge opp barnet. Rapporten beskriver dette slik at uten klart definerte arbeidsområder for velferdstjenestene og en koordinerende enhet med ansvar for helheten, åpner det opp for ansvarsfraskrivelse fra oppfølgingen av barnet.⁷⁷

Fra og med 1. august 2022 trådte nye endringer i velferdstjenestelovgivningen i kraft, endringene omfatter samarbeid og samordning av tjenester til barn, unge, og deres familier. Som en del av disse endringene har kommunen en lovfestet samordningsplikt for å sørge for at tjenestemottakeren får et samordnet tjenestetilbud, noe som betyr at kommunen skal sørge for at en kommunal tjeneste får hovedansvaret for samordningen av tjenestene i tilfeller hvor det er uklart eller er uenigheter knyttet til hvilken tjeneste som har hovedansvaret. Kommunens samordningsplikt er lovfestet gjennom barnevernloven § 3-2, familievernkontorloven § 1a, opplæringsloven § 15-8, privatskoleloven § 3-6a, barnehageloven § 2b, krisesenterloven § 4, sosialtjenesteloven § 13, helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4, og integreringsloven § 50.⁷⁸

For at kommunen skal kunne sette inn egnede tiltak og bruke ressursene sine på mest hensiktsmessig måte, er det nødvendig at man har oversikt over folkehelseutfordringene i kommunen som i størst grad kan påvirke barn og unge. Folkehelseloven § 5 lovfester at kommunen skal ha oversikt over positive og negative tilstedeværende faktorer som påvirker folkehelsestanden til befolkningen i kommunen. Loven fastsetter videre at kommunen skal være særlig oppmerksom på utviklingstrekk som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige forskjeller i befolkningen.⁷⁹ Forhold og utfordringer knyttet til rusbruk blant unge og barn i lavinntektsfamilier anses som relevante i forbindelse med dette prosjektet.

Fysisk og psykisk helse er grunnleggende faktorer i barn og unges liv, da disse faktorene i stor grad påvirker barnets eller ungdommens læring, og former både den sosiale og faglige utviklingen. Etter folkehelseloven § 7 skal kommunen iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer, dette omfatter tiltak som blant annet fysisk og psykisk helse.⁸⁰ Dette anses som særlig relevant å undersøke etter COVID-19 pandemien, som i stor grad har påvirket barn og unge.

Opplæringsloven § 2-1 lovfester barn og unges rett og plikt til grunnskoleopplæring.⁸¹ Noen barn og unge vegrer seg av ulike årsaker for å gå på skolen, noe som vanskeliggjør fullføring av grunnskolen. Det er mange ulike årsaker som fører til skolevegring, fra mistriivsel til utfordringer knyttet til opplæringen. Elevens rett til å trives på skolen har hjemmel i opplæringsloven. Etter opplæringsloven § 9A-2 og 9A-3 har alle elever rett til et skolemiljø som oppleves som trygt og godt, og skolen plikter å forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø.⁸² Videre har elevens rett til tilfredsstillende opplæring hjemmel i opplæringsloven og barneloven. Tilpasset opplæring til den enkelte elev er

⁷⁷ Fafo (2020). *Trøbbel i grenseflatene: Samordnet innsats for barn og unge*

⁷⁸ Helsedirektoratet (2022). *Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier*

⁷⁹ Folkehelseloven § 5. *Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i kommunen*

⁸⁰ Folkehelseloven § 7. *Folkehelseiltak*

⁸¹ Opplæringsloven § 2-1. *Rett og plikt til grunnskoleopplæring*

⁸² Opplæringsloven § 9A-2 og § 9A-3. *Elevane sitt skolemiljø*

lovfestet etter opplæringsloven § 1-3⁸³, mens elevens rett (ved behov) til spesialundervisning har hjemmel i opplæringsloven § 5-1⁸⁴.

Skolevegning er en sammensatt utfordring, og ettersom det kan være mange ulike årsaker til skolevegning vil tiltak og oppfølging av den enkelte elev variere og må tilpasses individuelt. For noen kan det være aktuelt med kun tiltak og oppfølging fra skole og foreldre, mens det hos andre er behov for oppfølging fra andre tjenester i hjelpeapparatet. For å unngå at den unge blir skyvet mellom tjenestene er det viktig at kommunen tilrettelegger for samarbeid på tvers av tjenestene sammen med skolen og foreldrene. Dette kan for eksempel gjøres gjennom samarbeidsavtaler som tydeliggjør hvilke tjenester som gjør hva og når.⁸⁵ Kontinuerlig kontakt med og samarbeid med hjemmet til eleven er også grunnleggende for at tiltakene skal være effektive. Kommunen har en egen plan rettet mot forebygging av skolevegning, basert på et LOS-prosjekt som varte fra 2018-2020, med mål om å redusere skolevegning i barne- og ungdomsskolen.⁸⁶ Det vil være aktuelt å se på hvilke resultater dette prosjektet har gitt hittil, og på hvilken måte kommunen har tilrettelagt for tverrfaglig samarbeid gjennom denne planen.

En viktig endring i den nye barnevernsreformen (oppvekstreformen) er økt fokus på tverrfaglig og helhetlig samarbeid, og forebyggende og tidlig innsats. Barnevernstjenesten skal medvirke på et lavere nivå enn de tradisjonelt sett har gjort med sin kompetanse og kunnskap, og kommunen har fått større ansvar for barnevernstjenesten. Planarbeidet knyttet til forebyggende arbeid har hjemmel i barnevernloven § 3-1, som lovfester kommunens plikt til å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt og å sørge for at tjenestetilbudet til barn og familier er samordnet. Videre i samme paragraf er det beskrevet at kommunestyret skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid, og at denne planen skal omfatte mål, organisering, etatsfordeling, og organisering av det tverrfaglige samarbeidet.⁸⁷

Med hensyn til det forebyggende arbeidet i skolen har dette hjemmel i opplæringsloven § 9A-3, som lovfester at skolen skal arbeide forebyggende for å skape og opprettholde et trygt og godt skolemiljø, samt sørge for å fremme helse, trivsel og læring for alle elever.⁸⁸

3.2.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

7. Skolene i Kongsvinger kommune har etablerte systemer og rutiner for samarbeid med kommunale velferdstjenester med ansvar for barn og unge.
8. Kongsvinger kommune sørger for at barnevernstjenesten og skolen samarbeider om forebyggende arbeid knyttet til sårbare barn og unge i skolen.
9. Kongsvinger kommune har klart definerte ansvarsområder for velferdstjenester som arbeider med barn og unge med hensyn til tverrfaglig samarbeid, og den kommunale samordningsplikten.

⁸³ Opplæringsloven § 1-3. *Tilpassa opplæring*

⁸⁴ Opplæringsloven § 5-1. *Rett til spesialundervisning*

⁸⁵ Bedre Skole (2021). *Når skolefravær blir et problem*

⁸⁶ Kongsvinger kommune. *Plan for å forebygge skolevegning 2018-2023: Hvordan hjelpe barn og unge som av ulike grunner vegrer seg for å gå på skolen*

⁸⁷ Barnevernloven § 3-1. *Kommunens og barnevernstjenestens forebyggende virksomhet*

⁸⁸ Opplæringsloven § 9A-3. *Nulltoleranse og forebyggende arbeid*

10. Kongsvinger kommune kartlegger og er kjent med folkehelseutfordringer i kommunen som kan påvirke barn og unge.
11. Kongsvinger kommune har definerte satsningsområder knyttet til fysisk og psykisk helse blant barn og unge i kommunen.
12. Kongsvinger kommune tilrettelegger for tverrfaglig samarbeid mellom skolene og andre kommunale velferdstjenester i arbeid rettet mot skolevegring.
13. Kongsvinger kommune sørger for tverrfaglig samarbeid og tverretattlig medvirkning i planarbeidet knyttet til forebyggende arbeid rettet mot utsatte barn og unge i skolen.

3.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

Problemstilling 3:

Hvordan ivaretar Kongsvinger kommune overgangen for sårbare barn mellom barnehage til barneskole, mellom barne- og ungdomsskole, og ungdoms- til videregående skole?

Overgangsfasene mellom utdanningsinstitusjonene kan være krevende, særlig for barn og unge med særskilte behov eller utfordringer som krever spesialundervisning eller annen spesiell tilrettelegging. For at overgangene skal være trygge og gode, og ikke minst ivareta sårbare barn, er et samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og med hjemmet grunnleggende. I noen tilfeller vil det også være aktuelt at andre velferdstjenester blir involvert for å sørge for at overgangsfasen fungerer best mulig for det enkelte barnet eller ungdommen. Det er derfor viktig å undersøke hvordan kommunen tilrettelegger for best mulig samspill mellom de aktuelle aktørene i disse samarbeidene, og dermed hvordan kommunen ivaretar at sårbare barn og unge opplever overgangsfasene i grunnopplæringen som trygge og gode.

Samarbeid og informasjonsutveksling mellom barnehagene og skolene, samt barnets foresatte, er en forutsetning for at overgangen mellom barnehage og skole oppleves som trygg og god for barnet. Barnehagen og skolens plikt til å samarbeide om barnas overgang til skolen har hjemmel i opplæringsloven § 13-5 og barnehageloven § 2a. Opplæringsloven § 13-5 lovfester samtidig at det er kommunen, som skoleeier, som har hovedansvar for dette samarbeidet og at det skal utarbeides en plan for sikre en trygg og god overgang til skolen.⁸⁹ Barnehageloven § 2a lovfester også, utover barnehagens plikt til å samarbeide med skolen, at samtykke må innhentes fra barnets foreldre før personopplysninger om barnet deles med skolen.⁹⁰ I Rammeplan for barnehagen er det beskrevet at barnehagen og skolen bør utveksle kunnskap og informasjon som utgangspunkt for samarbeidet om overgangene, og da kan det være hensiktsmessig at barnehagen (med samtykke fra foreldrene) deler opplysninger om enkeltbarn med skolen. Kommunen bør tilrettelegge for at barna opplever at det er sammenheng mellom barnehagen og skolen, og gi barna muligheten til å glede seg til skolestart ved å

⁸⁹ Opplæringsloven § 13-5. *Plikt til å samarbeide med barnehagen om overgangen til skolen*

⁹⁰ Barnehageloven § 2a. *Plikt til å samarbeide med skolen om overgangen fra barnehage til skole*

sørge for en transparent og trygg overgang.⁹¹ Etablerte samarbeidsrutiner og gode kommunikasjonslinjer mellom de tre partene (barnehagen, skolen, og foreldrene) danner grunnlaget for gode overganger. Kommunen kan for eksempel sørge for dette gjennom å opprette et felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole, etter barnehageloven § 5.⁹² Et slikt utvalg vil bestå av foreldre og ansatte som er likt representert.

En viktig forutsetning for et godt samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene i forbindelse med overganger er etablerte samarbeidskanaler på tvers av institusjonene. Læreplanverket beskriver at godt og systematisk samarbeid mellom barnehagene og skolene, samt på tvers av de ulike nivåene i skolen bidrar til å gjøre overgangen mellom trinnene lettere.⁹³ Tett samarbeid på tvers av utdanningsinstitusjonene er spesielt viktig for barn med særskilte behov, og det er viktig at planleggingen for overgangen for sårbare barn starter tidlig.⁹⁴ Derfor er det hensiktsmessig at det er god dialog gjennom etablerte samarbeidskanaler på tvers av barnehagen og skolen, og mellom skolene.

Overgangsfasene mellom utdanningsinstitusjoner kan være særlig utfordrende for barn og unge med særskilte behov, det er derfor viktig at kommunen har etablert rutiner som sørger for at barn og unge i denne gruppen blir godt ivaretatt når de skal begynne på en ny utdanningsinstitusjon. For barn med særskilte utfordringer med behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning er det viktig at planleggingen av overgangene begynner i god tid, og at det er et nært samarbeid med den nåværende og fremtidige utdanningsinstitusjonen, slik at barnets behov for spesialundervisning eller annen spesiell tilrettelegging og oppfølging blir ivaretatt av den nye skolen.⁹⁵

I kommunens kvalitetsmelding for grunnopplæringen beskrives overgangen til og gjennomføringen av videregående skole som oppvekstenhetens viktigste resultatmål, da fullført utdanning er grunnleggende for fremtidig arbeid og aktiv deltakelse i vårt moderne kunnskapssamfunn.⁹⁶ Kommunens ansvar er derfor å løse elevene gjennom utdanningsløpet fra barnehagen frem til overgangen fra ungdomsskolen til videregående skole, og på veien forberede dem og gi dem gode forutsetninger for å fullføre videregående opplæring. Gode samarbeidskanaler og rutiner på tvers av de ulike nivåene i grunnopplæringen kan bidra til å gi den enkelte elev bedre forutsetninger i videregående opplæring, ved at kontinuerlig kommunikasjon og samarbeid kan besørge at de elevene med særskilte behov eller hensyn får tilpasset læringsløpet sitt for å best mulig utvikle sine sosiale og faglige ferdigheter. Vurderinger om elever trenger særskilt oppfølging eller spesialundervisning bør som sagt begynne tidlig⁹⁷, og etablerte rutiner og samarbeid på tvers av utdanningsinstitusjonene er en viktig forutsetning i dette arbeidet.

⁹¹ Udir (2017). *Rammeplan for barnehagen*

⁹² Barnehageloven § 5. *Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole.*

⁹³ Udir (2020) Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 – Overordnet del

⁹⁴ Udir (2015). *Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning*

⁹⁵ Udir (2015). *Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning*

⁹⁶ Kongsvinger kommune (2022). *Kvalitetsmelding for grunnopplæring i Kongsvinger kommune 2021-2022*

⁹⁷ Udir (2015). *Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning*

Kommunen bør sørge for at ungdomsskolen begynner dialogen tidlig med videregående opplæring vedrørende elever som trenger særlig tilrettelegging, slik at disse elevene får en god overgang og et best mulig utgangspunkt ved starten på den videregående opplæringen.⁹⁸

I overgangsfasen for sårbare barn fra barnehage til barneskole, barneskole til ungdomsskole, og ungdomsskole til videregående skole, kan det være hensiktsmessig at utdanningsinstitusjonene også involverer andre aktuelle aktører i samarbeidet. Dette avhenger naturligvis av hvilke behov det enkelte barnet har, men kan inkludere for eksempel PPT, Statped, NAV, skolehelsetjenesten, fastlegen, BUP, barnevernet eller HABU.⁹⁹ Siden overgangene mellom utdanningsinstitusjoner medfører store endringer i et barns liv, kan det oppleves som ekstra krevende for sårbare barn og unge, og det derfor viktig at kommunen tilrettelegger for at barnehagen og skolen samarbeider med andre aktuelle velferdstjenester i tilfellene hvor det er behov for en eller flere av disse tjenestene. Ved overgangen fra ungdomsskolen til videregående kan det for eksempel være aktuelt å involvere en LOS-veileder i saker med ungdom som sliter med skolevegring og mye fravær, da disse veilederne har en nøkkelrolle i denne problematikken. I tillegg vil de være en stabil faktor en ungdoms liv da de følger ungdom fra 14-23 år¹⁰⁰, og dermed ikke er bundet til en utdanningsinstitusjon.

3.3.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3

14. Kongsvinger kommune har rutiner for samarbeid og informasjonsutveksling mellom barnehager, skoler, og de foresatte knyttet til barns overgang fra barnehage til skole.
15. Kongsvinger kommune sørger for at det finnes samarbeidskanaler på tvers av utdanningsinstitusjonene, med ansvar for at overgangsfasene for sårbare barn og unge blir trygge og gode.
16. Kongsvinger kommune har rutiner som sørger for at barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning blir godt ivaretatt i overgangsfasen mellom utdanningsinstitusjoner.
17. Kongsvinger kommune sørger for at velferdstjenester som arbeider med sårbare barn og unge involveres i overgangsprosessene ved sårbare barn og unges overganger mellom utdanningsinstitusjonene.

⁹⁸ Udir (2015). *Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning*

⁹⁹ Udir (2015). *Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning*

¹⁰⁰ NOVA (2014). *Til god hjelp for mange: Evaluering av Losprosjektet*

4 Referanser

Lov om kommuner og fylkeskommuner ([kommuneloven](#)).

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringen ([opplæringsloven](#)).

Lov om folkehelsearbeid ([folkehelseloven](#)).

Lov om barnehager ([barnehageloven](#)).

Lov om barneverntjenester ([barnevernloven](#)).

Helsedirektoratet (2019). Nasjonal faglig retningslinje. [Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge](#).

Helsedirektoratet (2018). Rapport IS-2696. [Kunnskapsgrunnlag – Metoder for tidlig identifisering av risiko hos barn og unge](#).

Helsedirektoratet (2022). Nasjonal veileder. [Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier](#).

Utdanningsdirektoratet (2017). [Rammeplan for barnehagen](#).

Utdanningsdirektoratet (2020). [Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 – Overordnet del](#).

Utdanningsdirektoratet (2015). Veileder. [Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning](#).

Rundskriv Q-16/2013 (2013). [Forebyggende innsats for barn og unge](#). (Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement, Det kongelige kommunal- og regionaldepartement, Det kongelige arbeidsdepartement, Det kongelige helse- og omsorgsdepartement, Det kongelige justis- og beredskapsdepartement, Det kongelige kunnskapsdepartement)

Det kongelige barne- og likestillingsdepartement (2017). [Prop. 73 L \(2016-2017\) Endringer i barnevernloven \(barnevernsreformen\)](#).

Bedre Skole (faglig-pedagogisk tidsskrift for skolesektoren) (2021). Fagartikkel. [Når skolefravær blir et problem](#).

Fafo (Forskningsstiftelsen Fafo) (2020). Rapport. [Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge](#).

NOVA (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring) (2014). Rapport. [Til god hjelp for mange: Evaluering av Losprosjektet](#).

Kongsvinger kommune (2018). [Trygt skolemiljø: Plan for et trygt og godt skolemiljø i Kongsvingerskolen](#).

Kongsvinger kommune (2018). [Plan for å forebygge skolevegring 2018-2023](#).

Kongsvinger kommune (2022). [Kvalitetsmelding for grunnopplæring i Kongsvinger kommune 2021-2022](#).