

FORVALTNINGSREVISJON

Grunnskole

Ressursbruk, skolehelsetjeneste og rutiner for samarbeid med barnevernet

Berlevåg kommune

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Berlevåg kommune, har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av grunnskolen. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 første ledd bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Berlevåg kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Finnsnes/Tromsø, 1. juli 2020

Knut Teppan Vik

*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor/
Ansvarlig for kvalitetssikring*

Truls Siri

Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Ida Simonsen / Dag Ove Andreassen

Prosjektmedarbeidere

0 SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen som omhandler grunnskolen i Berlevåg, har vi gjort en ressursbruksanalyse. Videre har vi undersøkt og vurdert Berlevåg skoles innsats for å oppfylle samarbeidsplikten overfor barneverntjenesten når det gjelder bekymringsmeldinger. Rapporten inneholder også vurderinger av om kommunen tilbyr skolehelsetjeneste i henhold til regelverket.

Oppsummert viser vår ressursbruksanalyse følgende:

- Berlevåg kommunes netto driftsutgifter til grunnskole per elev var høyere enn i sammenliknbare kommuner og landet utenom Oslo i perioden 2017-2019.
- Kommunens netto driftsutgifter til skolelokaler per elev er blitt vesentlig høyere enn i sammenliknbare kommuner og landet utenom Oslo i perioden etter investeringen og byggingen av ny skole.
- Lønnsutgiftene var i treårsperioden høyere enn i sammenliknbare kommuner og landet utenom Oslo.
- Andelene elever som mottok spesialundervisning og særskilt norskopplæring var i 2019 høyere i Berlevåg enn i sammenliknbare kommuner og landet utenom Oslo.
- Berlevåg kommune hadde lavere andel innbyggere i skolepliktig alder enn sammenliknbare kommuner og landet utenom Oslo i treårsperioden, og kommunen har også hatt større nedgang i andelen innbyggere i skolepliktig alder.
- Berlevåg kommune har hatt høy lærertetthet ved grunnskolen de siste tre årene.

Synkende elevtall, færre innbyggere i skolepliktig alder, høy lærertetthet og investeringen i ny skole synes å være hovedforklaringene på det høye og økende kostnadsnivået i Berlevåg kommunes drift av grunnskoletilbudet de siste årene. Kommunen har redusert antallet stillinger i grunnskolen, men har fremdeles høy lærertetthet sammenliknet med sammenliknbare kommuner og landet utenom Oslo.

Revisors konklusjon er at Berlevåg skole *til dels* har rutiner for å sikre oppfyllelse av samarbeidsplikten overfor barnevernet. Konklusjonen bygger på revisors funn og vurderinger som viser at Berlevåg skole *til dels oppfylder* revisjonskriteriet om å ha rutiner for når og hvordan bekymringsmelding skal sendes. Skolens melderutiner beskrives som muntlige der det er rektor som skal melde til barneverntjenesten. Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at praksisen ved skolen er i tråd med at det er rektor som skal sende bekymringsmelding. Imidlertid kan spørreundersøkelsen indikere at terskelen for å melde er stor, eller at det kan være usikkerhet hos de ansatte med hensyn til hvorvidt og hvordan de skal gå videre med saker. Svarene fra et mindretall av respondentene indikerer behov for opplæring i melde- og opplysningsplikten.

Revisors konklusjon er videre at Berlevåg kommune *til dels* tilbyr skolehelsetjeneste i tråd med sentrale krav i nasjonalt regelverk. Konklusjonen bygger på revisors funn og vurderinger som viser at Berlevåg kommune *til dels* oppfylder revisjonskriteriet om at innholdet i tilbudet

skolehelsetjenesten skal være i tråd med forskriften § 6. Revisor vurderer at Berlevåg kommune til dels oppfyller revisjonskriteriet om at innholdet i tilbudet i skolehelsetjenesten skal være i tråd med forskriften § 6. Det er begrenset med rutiner og planer for selve tjenesten. Helsepsykepleiers redegjørelser og skolehelsetjenestens årshjul har relevans flere av punktene til forskriftens § 6. Det at det ikke foreligger noen skriftlige rutinebeskrivelser eller instruksjoner for arbeidet helsepsykepleieren skal gjøre med henblikk på skolehelsetjeneste, indikerer at kommunens skolehelsetjenestetilbud er under utvikling.

Vi anbefaler Berlevåg kommune å:

- videreutvikle sine rutiner for bekymringsmeldinger til barneverntjenesten, herunder vurdere etablering av skriftlige rutiner.
- sikre at alle ansatte i grunnskolen er kjent med skolens rutiner for bekymringsmeldinger til barneverntjenesten.
- videreutvikle sitt skolehelsetjenestetilbud slik at dette tilfredsstiller kravene i nasjonalt regelverk.

Innholdsfortegnelse

0	SAMMENDRAG	1
1	BAKGRUNN OG BESTILLING	4
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	4
2.1	Revisjonskriterier	4
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING	8
4	GRUNNSKOLEN I BERLEVÅG	11
5	RESSURSBRUKSANALYSE	12
5.1	Ressursbruk i grunnskolen	12
5.2	KOSTRA	14
6	SAMARBEID MED BARNEVERNET	20
7	SKOLEHELSETJENESTEN	24
8	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	28
9	HØRING	29
10	ANBEFALINGER	30
11	REFERANSER	31

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalget i Berlevåg kommune vedtok i sak 13/18 å bestille forvaltningsrevisjon av kommunens grunnskoletilbud. Bestillingen er gjort med bakgrunn i *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*. På bakgrunn av bestillingen utarbeidet KomRev Nord et notat som ble behandlet og vedtatt i sak 22/18, med forslag til problemstillinger og framgangsmåte.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

På grunnlag av kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjektet, har vi utarbeidet følgende problemstillinger:

1. **Hvor mye ressurser bruker Berlevåg kommune på grunnskolen sammenlignet med sammenlignbare kommuner? Hva er årsaken til eventuelle forskjeller som fremkommer i sammenlikningen?**
2. **Har Berlevåg skole rutiner for å sikre oppfyllelse av samarbeidsplikten overfor barnevernet?**
3. **Tilbyr Berlevåg kommune skolehelsetjeneste i tråd med sentrale krav i nasjonalt regelverk?**

2.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til.

Problemstilling 1: Hvor mye ressurser bruker Berlevåg kommune på grunnskolen sammenlignet med sammenlignbare kommuner? Hva er årsaken til eventuelle forskjeller som fremkommer i sammenlikningen?

Problemstilling 1 er deskriptivt formulert, som betyr at problemstillingen besvares med beskrivelser av kartlagte fakta. For slike problemstillinger som ikke er normative, er det ikke relevant å utlede revisjonskriterier. Det følger av gjeldende standard at revisjonen ikke kan gjøre vurderinger uten revisjonskriterier. Vi gjør derfor ingen vurderinger eller konklusjoner på grunnlag av funnene i tilknytning til problemstilling 1. Vi analyserer og drøfter imidlertid talldata - og lager oppsummeringer av disse.

Problemstilling nr. 2: Har Berlevåg skole rutiner for å sikre oppfyllelse av samarbeidsplikten ovenfor barnevernet?

For problemstilling 2 har vi utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov 1998-07-17 nr. 61, om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov 1992-07-17 nr. 100, om barneverntjenester (barnevernloven)
- Lov 2011-06-24 nr.30, om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

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

Det fremkommer av lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) § 15-3 første ledd at ansatte i skolen i sitt arbeid skal være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Plikten omfatter også praktikanter, vikarer og midlertidig ansatte.¹ Av annet ledd følger det at skolen, uten hinder av taushetsplikt, skal melde fra til barnevernet uten ugrunnet opphold

- Når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt
- Når det er grunn til å tro at et barn har livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke blir tatt med til undersøkelse eller behandling, eller at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekt sitt særlige behov for behandling eller opplæring
- Når et barn viser alvorlige atferdsvansker i form av alvorlig eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmiddel eller en annen form for utpreget unormal atferd
- Når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel

I bestemmelsens tredje ledd er det presisert at skolens ansatte (pedagoger, praktikanter, vikarer og midlertidig ansatte) umiddelbart skal melde til barneverntjenesten ved mistanke om forhold av de typene som er formulert i kulepunktene ovenfor. Videre skal de også gi opplysninger som barneverntjenesten etterspør. Plikten kan ikke oppfylles ved å sende melding til barneverntjenesten anonymt, og muntlige bekymringsmeldinger bør som hovedregel dokumenteres og (etter)sendes til barneverntjenesten skriftlig.²

Utdanningsdirektoratet har utformet veilederen “*Samarbeid mellom skole og barnevern*” som skal styrke barnevernets og skolens kunnskap om hverandre og vise hvordan begge parter kan samarbeide for å gi barn og unge i barnevernet best mulig oppfølging. Veilederen er ikke rettslig bindende, men kan legges til grunn som en form for beste praksis. Veilederen er organisert i temaene *bekymringsmelding, skolebytte, taushetsplikt og samtykke, daglig oppfølging av barnets skolegang og rettigheter og plikter knyttet til opplæring*. Her står det blant annet at skolen bør ha rutiner for at en bekymringsmelding sendes gjennom skoleledelsen. Rutinen bør også beskrive hvordan skolen kan snakke om bekymringen med foreldre/foresatte og eventuelt eleven. En slik rutine fratar likevel ikke den enkelte ansatte selvstendig ansvar for å gi opplysninger til barnevernet dersom skoleledelsen ikke gjør det.

I opplæringslova § 15-8 første ledd er det presisert at skolen har plikt til å samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige, sosiale eller emosjonelle vansker. Når det er nødvendig og forholdsmessig for å ivareta ansvaret, kan de samarbeidende tjenestene etter annet ledd behandle personopplysninger, inkludert særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffbare forhold. I barnevernloven er det på

¹ Prop. 169 L (2016-2017), punkt 17.2

² Bvl. § 6-4 første ledd, jf. Prop. 169 L (2016-2017) s. 146.

sin side presisert i § 3-2 at barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter loven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd. Bestemmelsen omhandler også samarbeid i enkeltsaker, og i slike tilfeller bør samarbeidsformen fastsettes etter en vurdering av den enkelte samarbeidsoppgave.³

Et konkret eksempel er dersom skolen tar kontakt med barneverntjenesten for å diskutere en bekymring anonymt. I følge veilederen skal barneverntjenesten i et slikt tilfelle gi skolens ansatte råd og veiledning om blant annet:

- i hvilke tilfeller en ansatt på skolen er forpliktet til å melde ifra om en bekymring til barneverntjenesten – opplysningsplikt og meldeplikt
- hvorvidt skolen bør melde saken videre eller ikke
- hva meldingen bør inneholde
- hvordan bekymringsmeldingen sendes inn til barneverntjenesten
- hva som vil skje videre i saken
- hvilken informasjon melderens har rett på videre

Opplæringslova § 13-10 første ledd fastslår at det er kommunen som har ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven oppfylles, herunder å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at dette skal kunne skje. Kommunen skal etter annet ledd ha et *forsvarlig system for vurdering* av om kravene i loven og tilhørende forskrifter blir oppfylte, samt et *forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører* med hjemmel i § 14-4.

Av ovenstående forstår revisor det slik at den enkelte ansatt ved skolen på selvstendig grunnlag har melde- og opplysningsplikt overfor barneverntjenesten, og at det anbefales at bekymringsmeldingen sendes gjennom skoleledelsen. Videre har kommunen som skoleeier et overordnet ansvar for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven oppfylles, med andre ord et overordnet ansvar for at skolens ansatte skal kjenne til og overholde sin melde- og opplysningsplikt.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi følgende revisjonskriterier for problemstilling nr. 2:

- Berlevåg skole skal ha rutiner for når og hvordan bekymringsmelding skal sendes.

Problemstilling nr. 3: Tilbyr Berlevåg kommune skolehelsetjeneste i tråd med sentrale krav i nasjonalt regelverk?

Kommunens plikt til å tilby skolehelsetjeneste følger av lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-2 første ledd bokstav a, jf. § 3-1.

³ Ot.prp.nr. 44 (1991-1992), kapittel 3.

Av forskrift 19. oktober 2018 nr. 1584 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 3 følger det at skolehelsetjenesten skal ha et tverrfaglig tilbud i skolehelsetjenesten, til barn og ungdom opptil 20 år.

Tilbudet til barn og unge i skolehelsetjenesten skal i henhold til forskriftens § 6 inneholde:

- helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid,
- helseopplysning, helseundersøkelser av enkeltelever, veiledning og rådgivning med oppfølging og henvisning ved behov,
- opplysning, bistand og undervisning i gruppe, klasse og på foreldremøter i den utstrekning skolen ønsker det,
- kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, herunder ha særlig oppmerksomhet på å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, og sørge for tilbud om nødvendig oppfølging og hjelp,
- oppsøkende virksomhet ved behov,
- samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø,
- samarbeid om habilitering og rehabilitering av barn og ungdom med spesielle behov, herunder kronisk syke og funksjonshemmede, samt samarbeid om utarbeiding av eventuell individuell plan,
- informasjon og tilbud om vaksinasjon i tråd med Barnevaksinasjonsprogrammet, jf. § 7
- styrking av barn og unges autonomi og ferdigheter i å mestre sin hverdag og forhold knyttet til deres fysiske, psykiske og seksuelle helse,
- råd og veiledning i forhold til fysisk, psykisk og seksuell helse tilpasset ungdoms behov.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi følgende revisjonskriterier for problemstilling nr. 3:

- Berlevåg kommune skal tilby skolehelsetjeneste.
- Innholdet i tilbudet i skolehelsetjenesten i Berlevåg kommune skal være i tråd med forskriften § 6.

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapittel

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon⁴. I det følgende beskriver og drøfter vi hvordan vi har gått frem i vårt arbeid. Vi drøfter også datamaterialets gyldighet og pålitelighet; altså hvorvidt informasjonen som vi har samlet inn utgjør et relevant, tilstrekkelig og korrekt grunnlag for å vurdere revidert enhet opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene.

I denne undersøkelsen har vi gjennomført intervjuer, dokumentanalyse, spørreundersøkelse og analyse av KOSTRA-tall. Våre sammenlikninger av KOSTRA-tall for Berlevåg kommune, KOSTRA-gruppe 6 og landet utenom Oslo er avgrenset⁵ til perioden fra og med 2017 til og med 2019. Regnskapstallene som presenteres i rapporten, gjelder regnskapsårene 2017, 2018 og 2019. Undersøkelsen gjelder kun kommunens grunnskole. Når det gjelder problemstilling 2, er undersøkelsen avgrenset til å vurdere skolens rutiner for bekymringsmeldinger til barnevernet, som utgjør en sentral del av skolens samarbeidsplikt overfor barnevernet. Når det gjelder problemstilling 3 om skolehelsetjenesten, er undersøkelsen avgrenset til å vurdere de foreliggende rutiner og beskrevet praksis.

KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem, administrert av Statistisk Sentralbyrå (SSB). Elektronisk innrapportering fra kommunene til Statistisk sentralbyrå danner grunnlaget for KOSTRA. Systemet tilbyr styringsinformasjon om kommunal virksomhet. I KOSTRA har SSB sammenstilt innrapportert informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder for å gi relevant informasjon til lokale og nasjonale beslutningstakere og øvrige interessenter.

I fremstillingene i kapittel 5 sammenlikner vi Berlevåg kommune med to sammenlikningsenheter. Sammenlikningene gjelder utvalgte indikatorer for grunnskolen. SSB har gruppert kommunene på grunnlag av folkemengde, bundne kostnader per innbygger og frie disponible inntekter per innbygger. Berlevåg kommune tilhører KOSTRA-gruppe 6 (heretter omtalt også med forkortelsen KG6). KG6 består av små kommuner med middels bundne kostnader⁶ per innbygger og høye frie disponible inntekter. Vi sammenlikner Berlevåg med *gjennomsnittet for KG6* men også med *landsgjennomsnittet utenom Oslo*.

Kommunene skal rapportere til KOSTRA i henhold til en funksjonskontoplan. Eksempelvis skal utgifter som hører til grunnskoleopplæring skolelokaler, rapporteres på én bestemt funksjon slik at rapporteringen blir lik i alle kommuner. Følgende KOSTRA-funksjoner inngår i KOSTRA-indikatorene vi presenterer:

⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

⁵ I et diagram viser vi utviklingen fra 2012

⁶ Med «bundne kostnader» menes kommunens kostnader med å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver, og disse kostnadene varierer med geografiske, demografiske og sosiale forhold. «Frie disponible inntekter» er inntektene kommunen har til disposisjon etter at de bundne kostnadene er dekket – og dermed en indikasjon på kommunens økonomiske handlefrihet (Statistisk Sentralbyrå 2019).

202 Grunnskole

Undervisning i grunnskolen (all undervisning, inkl. delingstimer, spesialundervisning, vikarer m.m. og konverteringsressurser, jfr. GSI årstimer).

222 Skolelokaler

Utgifter til drift og vedlikehold av skolelokaler, inkl. SFO-lokaler (med tilhørende anlegg og utendørsanlegg/skolegård).

223 Skoleskyss

Utgifter til skoleskyss (inkl. skyss som er en del av tilrettelegging av tilbudet for funksjonshemmede barn).

Når det gjelder datamaterialets nøyaktighet, benytter vi oss av KOSTRA-tall med forbehold om at tallene kan inneholde feil. Det kan være forskjeller mellom kommunene i kvaliteten på rapporteringen til KOSTRA. Generelt har kvaliteten på innrapporteringen i KOSTRA blitt bedre de senere årene. De nyeste tallene inneholder dermed færre feil enn de eldste tallene. Vi regner tallmaterialet fra KOSTRA som et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å analysere ressursbruken i Berlevåg kommunes grunnskole sammenliknet med gjennomsnittet for KG6 og landet utenom Oslo.

Det er viktig å være oppmerksom på at Berlevåg kommune ikke betaler arbeidsgiveravgift. Dette er ikke tilfellet for flertallet av kommunene i KG6 og landet utenom Oslo som vi sammenlikner Berlevåg med i denne rapporten. Nærmere bestemt er 13 av 43 kommuner i KG6 fritatt fra arbeidsgiveravgiften. Dette gir seg utslag i de regnskapsbaserte KOSTRA-indikatorverdiene, der Berlevåg kommune gjennomgående fremstår med lavere verdier enn dersom kommunen betalte arbeidsgiveravgift slik flertallet av kommunene i KG6 gjør. I utgangspunktet kan dette forholdet sies å svekke sammenliknbarheten mellom Berlevåg og sammenlikningskommunenes indikatorverdier på netto driftsutgifter. Revisjonen har imidlertid ikke lagt dette forbeholdet til grunn for noen korrigerende av Berlevåg kommunes verdier på indikatorene i tabellene. Det faktum at Berlevåg kommune ikke betaler arbeidsgiveravgift, bør leseren likevel ta med i betraktning når forholdet mellom Berlevåg kommune og referansegruppenes indikatorverdier blir tolket.

Det øvrige datamateriale er innhentet skriftlig og muntlig fra tidligere oppvekstsjef/rektor, fungerende rektor, leder for barneverntjenesten samt helsesykepleier. Den skriftlige dokumentasjonen fremstår som relevant og består av:

- Regnskapstall for grunnskolen 2017-2019
- Kvalitetsmelding for Berlevåg skole og Berlevåg barnehage, 2017/2018 og 2018/2019
- Årsmelding 2018 og 2019
- Budsjett og Økonomiplan 2018-2020 og 2019-2021
- Kommunestyresak 11/19, *Rammetimetall Berlevåg skole 2019-2020*
- Årshjul for skolehelsetjenesten
- Sykefraværstall for grunnskolen, 2017-2019

I kapittel 5 presenterer vi resultatene fra en mindre spørreundersøkelse som ble sendt til skolens ansatte (lærere, assistenter og vikarer). Her stilte vi noen spørsmål om temaet *bekymringsmeldinger til barneverntjenesten*. Spørreundersøkelsen ble gjennomført elektronisk ved bruk av QuestBack⁷. Av totalt 27 mulige respondenter⁸ svarte 17, noe som gir en svarprosent på 63. Blant de som svarte på spørreundersøkelsen, oppga 82 % at de har stilling som pedagog/spesialpedagog, mens øvrige oppga at de har stilling som assistent/annen stilling.

Vi betrakter de muntlige og skriftlige opplysningene vi har samlet inn som relevante, ettersom informasjonen er gitt av personer med sentrale posisjoner i innenfor grunnskolen og temaet for denne forvaltningsrevisjonen.

Datamaterialet vi har innhentet er etter vårt syn tilstrekkelig som grunnlag for vurdering av kommunen opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen. Vi har ingen umiddelbar grunn til å betvile påliteligheten i de muntlige og skriftlige opplysningene vi har fått tilgang til. Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

⁷ www.questback.com/no

⁸ Ansatte som har besvart undersøkelsen

4 GRUNNSKOLEN I BERLEVÅG



Foto: Berlevåg kommune, Virksomhetsplan Berlevåg skole

Berlevåg skole hadde ved utgangen av 2019 73 elever⁹ og totalt 25 lærere og assistenter.¹⁰ Nedgangen i antall elever de siste årene har medført at flere trinn er blitt slått sammen med felles undervisningsressurser (fådelte skole). I tabellen under fremgår utviklingen i elevtall og lærere de fem siste skoleårene, slik de er rapportert inn til Grunnskolenes informasjonssystem (GSI).

Tabell 1. Antall elever og lærere de siste fem skoleår

Indikator og nøkkeltall	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
Antall elever	87	86	87	78	72
Årsverk lærere ¹¹	16,6	15,65	16,22	15,38	14,92
Antall lærere ¹²	18	20	20	20	20

Kilde: Skoleporten, Grunnskolenes informasjonssystem (GSI)

Slik det fremgår av disse tallene, har elevtallet ved Berlevåg skole sunket betraktelig de to siste skoleårene, mens antall lærerårsverk er redusert med tilnærmet to årsverk de siste tre skoleårene. Tallene for *antall* lærere, slik disse er registrert i GSI, har ikke endret seg de siste fire skoleårene.

Berlevåg skole har de siste årene hatt en del utskifting av rektorer ved skolen, og i periodene uten rektor har tidligere oppvekstsjef i fungert stillingen. Høsten 2019 ble ny rektor ansatt, men vedkommende fratradte stillingen ved årsslutt. Fra januar 2020 og til sommeren 2020 var to lærere konstituert og deler på stillingen som rektor.

⁹ Tallet kan variere noe fra tall som f.eks. i GSI (Grunnskolenes informasjonssystem). I GSI registreres situasjonen pr. 1. oktober hvert år. Data blir offentlig tilgjengelige i GSI i slutten av desember.

¹⁰ Årsmelding 2019, Berlevåg kommune

¹¹ Årsverkstallene er hentet fra årsmelding, økonomiplan og sak 11/19 *Rammetimetall*

¹² Indikatoren opplyser om hvor mange som underviser i grunnskolen (assistenter er ikke inkluderte) Lærere er her definerte som undervisningspersonell registrert i GSI.

5 RESSURSBRUKSANALYSE

Hvor mye ressurser bruker Berlevåg kommune på grunnskolen sammenlignet med sammenlignbare kommuner? Hva er årsaken til eventuelle forskjeller som fremkommer i sammenlikningen?

5.1 Ressursbruk i grunnskolen

Av tabell 2 på neste side fremgår det at Berlevåg kommunes netto driftsutgift til grunnskole¹³ ble redusert med 1 % fra 2017 til 2019. De samlede lønnsutgiftene økte med 3,3 % i samme periode, men justert for pris- og lønnsvekst har lønnsutgiftene ikke økt. Ser vi nærmere på utgiftene til *fast lønn*, har disse, justert for pris- og lønnsvekst, vært tilnærmet stabile i perioden 2017 til 2019. Dette kan forklares med at det i denne perioden har vært gjennomført stillingsreduksjon ved skolen. (Hadde skolen i treårsperioden hatt et stabilt antall stillinger, ville utgiftene til fast lønn ha økt i takt med de årlige lønnsoppgjørene.) Stillingsreduksjonen har sin bakgrunn i budsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021, som ble behandlet sak 57/17 den 14. desember 2017. De stillingsreduksjoner som ble vedtatt, var: 50 % fagleder, 25% sekretær og 340 % lærerstillinger.

Stillingsreduksjonene ble imidlertid ikke gjennomført slik opprinnelig vedtatt. Årsakene til noe lavere stillingsreduksjon enn planlagt opplyses å være økning i behov for spesialundervisning, økt behov for ekstra norskopplæring for minoritetsspråklige, senioravtale for lærerne samt at det var flere nyutdannede lærere med innlagt veiledning i sine stillinger.¹⁴

Utgifter til overtid og ekstrahjelp økte med henholdsvis 36,7 % og 111,6 %. I årsmeldingen for 2019 vises det til at det har vært merforbruk på postene for ekstrahjelp og overtid, samt at mye av de ekstra lønnsutgiftene ble finansiert med refusjoner fra staten. Av årsmeldingen fremgår det videre: *Undervisningsenheten måtte be om tilleggsbevilgning i løpet av 2019, totalt kr 920 000. Det ble signalisert flere ganger i løpet av året at skolen ikke ville klare å komme ned på vedtatte hjemler pga. at enheten ikke klarte å komme ned på den stillingshjemmel som ble vedtatt i budsjett for 2019 og økonomiplan 2019-2022. Reduksjon i lærerstilling på 100 % stilling fra høst 2019 viste seg å være vanskelig. Det skyldtes økning i spesialundervisningen og i norskopplæring for flerspråklige elever.* Revisor forstår det slik at økningen i utgifter til overtid og ekstrahjelp i hovedsak forklares med økt behov for spesialundervisning og norskopplæring for minoritetsspråklige, og at tidligere vedtak om nedtrekk i stillingshjemler altså ikke ble i det omfang som var vedtatt.

Det fremgår også av tabellen at utgifter til varer og tjenester økte fra ca. 4 millioner kroner i 2017 til ca. 5,8 millioner kroner i 2018, og gikk ned til 3,8 millioner i 2019. Økningen i 2018 kan i all hovedsak tilskrives konsulentonorar på ca. 1,4 millioner kroner.

¹³ Funksjon 202: Undervisning i grunnskolen (all undervisning, inkl. delingstimer, spesialundervisning, vikarer m.m.)

¹⁴ Sak 11/19 Rammetimetall Berlevåg skole 2019-2020

Sykepenger og svangerskapsrefusjoner økte fra 2017 til 2018, men gikk samlet sett ned i treårsperioden. Sykefraværssrapportene viser at sykefraværet gikk ned i treårsperioden; 7,45 % i 2017, 7,42 % i 2018 og 6,58 % i 2019.

Tabell 2. Netto driftsutgift funksjon 202 Grunnskole, Berlevåg, 2017-2019

Art		R 2017	R 2018	R 2019	Økning i %
	<u>Utgifter</u>				
010-019	Fast lønn	11 787 521	11 776 157	11 879 275	0,8 %
020-029	Vikar	256 178	347 806	254 085	-0,8 %
030-039	Ekstrahjelp	108 439	144 995	229 444	111,6 %
040-049	Overtid	355 636	423 844	486 088	36,7 %
050-089	Annen lønn og godtgjørelse	22 530	18 480	11 261	-50,0 %
090-098	Pensjon m.m.	1 309 855	1 304 855	1 443 396	10,2 %
099	Arbeidsgiveravgift	0	0	0	0,0 %
010-099	SUM LØNNSUTGIFTER	13 840 159	14 016 138	14 303 549	3,3 %
100-489	Varer og tjenester	4 008 400	5 782 304	3 809 934	-5,0 %
590	Avskrivninger	42 538	42 538	129 868	205,3 %
100-489 + 590	SUM ANDRE UTGIFTER	4 050 938	5 824 842	3 939 802	-2,7 %
	<u>Refusjoner/inntekter</u>				
600-699	Salgsinntekter	383 340	288 368	247 853	-35,3 %
710-719	Sykepenger og svangerskapsref.	962 042	1 016 827	925 808	-3,8 %
700-709,720-899	Øvrige inntekter	1 032 122	1 811 188	1 706 892	65,4 %
600-899	SUM INNTEKTER	2 377 504	3 116 383	2 880 553	21,2 %
	NETTO DRIFTSUTGIFT	15 513 593	16 724 597	15 362 798	-1,0 %

Kilde: Kommuneregnskapet

5.2 KOSTRA

Berlevåg kommune tilhører KOSTRA-gruppe 6 som består av små kommuner med middels bundne kostnader¹⁵ per innbygger og høye frie disponible inntekter

Tabell 3 nedenfor viser netto driftsutgift for funksjon 202 *Grunnskole* slik denne, for Berlevåg kommunes del, fremgår av a) de innrapporterte tallene for 2017, 2018 og 2019 i KOSTRA, og b) våre uttrekk fra kommunens regnskap (funksjon 202) for de samme årene.

Tabell 3. Netto driftsutgift grunnskole, Berlevåg kommune, 2016-2018

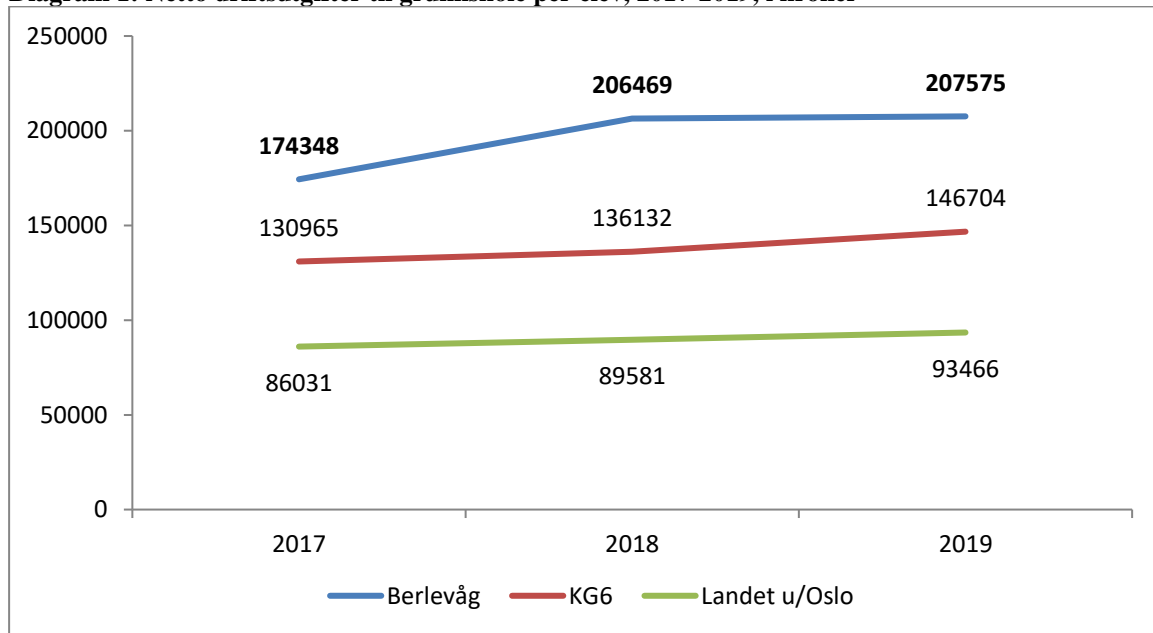
Netto driftsutgift, funksjon 202 Grunnskole (i hele 1000 kr)	2017	2018	2019
KAPITTEL 5.1 OVENFOR	15 514'	16 725'	15 363'
KOSTRA	15 517'	16 724'	15 153'

Kilde: KOSTRA og kommuneregnskapet

Tabellen tydeliggjør at det kun er ubetydelige differanser mellom netto driftsutgift pr. år slik denne fremgår av våre fremstillinger ovenfor, og netto driftsutgift pr. år slik denne fremstår i KOSTRA.

Det fremgår av diagram 1 at Berlevåg kommunes *netto driftsutgifter til grunnskole per elev* i alle tre årene var betydelig høyere enn *gjennomsnittet for KG6* og *gjennomsnittet for landet utenom Oslo* i perioden 2017 til 2019. Som det også fremgår av diagrammet, var økningen i *netto driftsutgifter til grunnskole per elev* fra 2018 til 2019 marginal.

Diagram 1: Netto driftsutgifter til grunnskole per elev, 2017-2019, i kroner

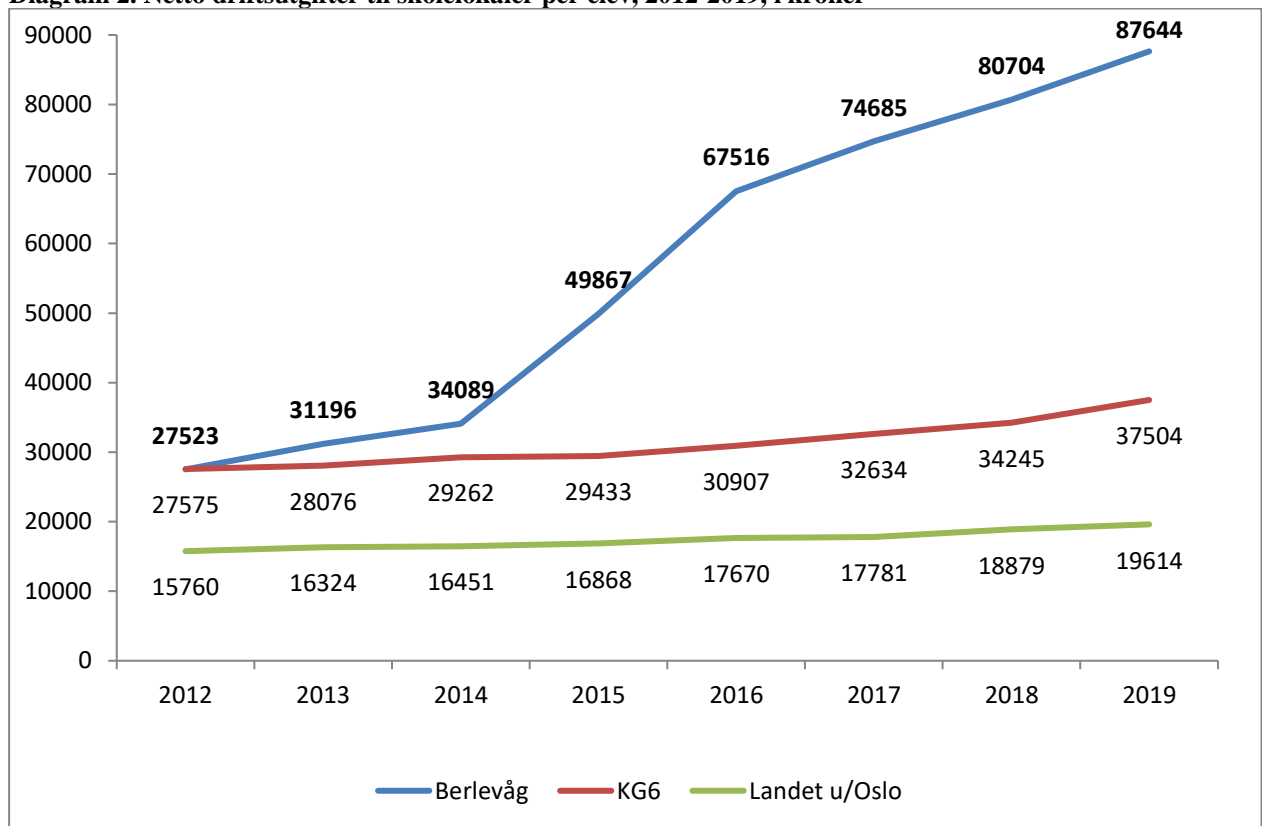


Kilde: KOSTRA

¹⁵ Med «bundne kostnader» menes kommunens kostnader med å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver, og disse kostnadene varierer med geografiske, demografiske og sosiale forhold. «Frie disponible inntekter» er inntektene kommunen har til disposisjon etter at de bundne kostnadene er dekket – og dermed en indikasjon på kommunens økonomiske handlefrihet (Statistisk Sentralbyrå 2019).

Ser vi videre på indikatoren for *netto driftsutgifter til skolelokaler per elev* i diagram 2, har revisor valgt å vise utviklingen fra 2012 for å illustrere disse driftsutgiftene før og etter byggingen den nye Berlevåg skole som stod ferdig desember 2015. Det fremgår tydelig at byggingen av ny skole med tilhørende låneopptak er bakgrunnen den betydelige økningen i netto driftsutgift til skolelokaler per elev. Som en følge av investeringene betaler kommunen vesentlige låneavdrag og fører vesentlige avskrivninger i driftsregnskapet fra og med regnskapsåret 2015. Øvrige driftsutgifter til skolelokaler er vaktmester og renholdstjeneste samt utgifter til strøm og kommunale avgifter. Synkende elevtall bidrar også i denne sammenheng at netto driftsutgifter til skolelokaler *per elev* øker for Berlevåg kommunes del.

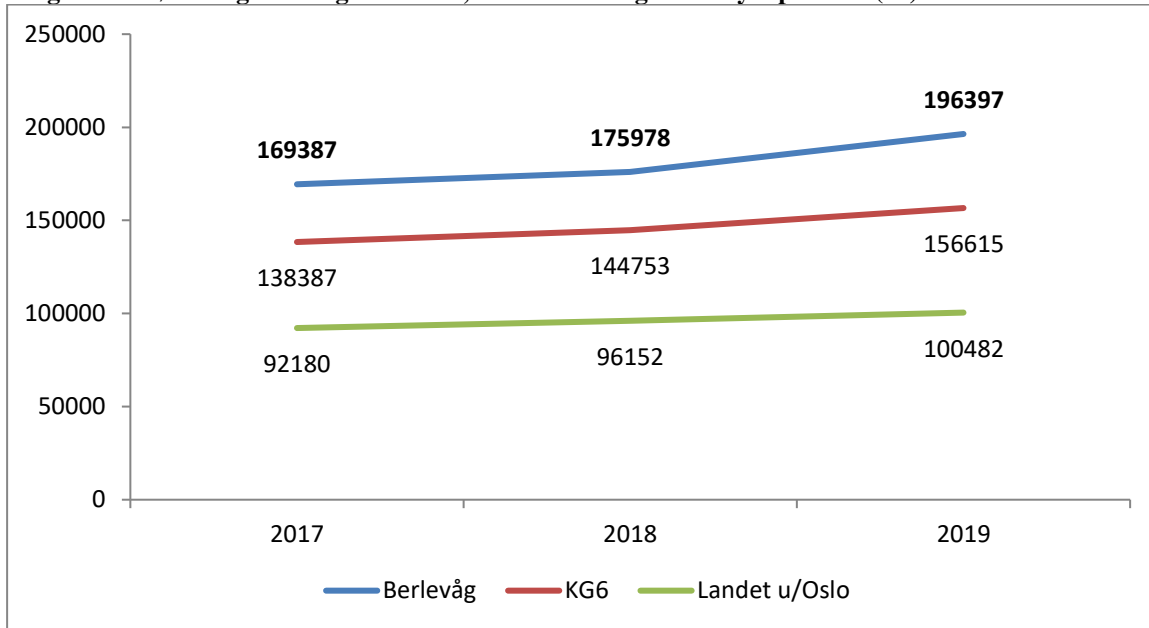
Diagram 2. Netto driftsutgifter til skolelokaler per elev, 2012-2019, i kroner



Kilde: KOSTRA

Lønnsutgiftene står naturlig nok for den største delen av de totale netto driftsutgiftene til grunnskolen. I diagram 3 ser vi at lønnsutgiftene til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss¹⁶ per elev var høyere i Berlevåg enn i referansegruppene, og at det var en større økning i lønnsutgiftene per elev fra 2018 til 2019, enn fra 2017 til 2018. At lønnsutgiftene pr. elev fortsetter å øke i Berlevåg kan forklares med at reduksjonen i antall elever relativt sett har vært større enn reduksjonen i antall lærerårsverk de aktuelle årene. Kommunen har, som vi illustrerer i diagram 5 nedenfor, relativt høy lærertetthet. Dette gir relativt høye lønnsutgifter per elev.

Diagram 3. Lønnsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss per elev (kr)

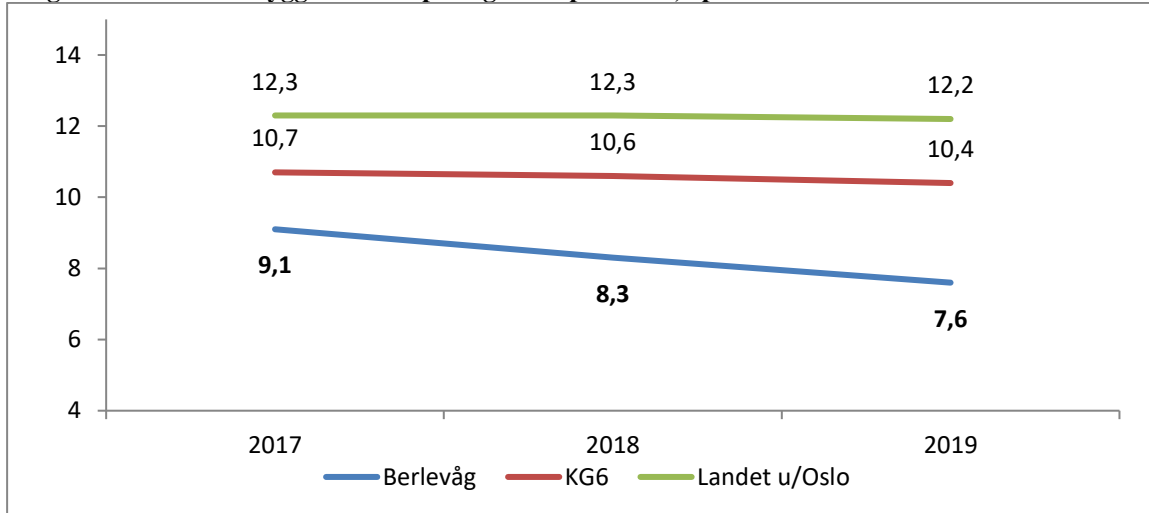


Kilde: KOSTRA

I kvalitetsmeldingen for grunnskolen 2018/2019 forklares de siste års økning grunnskolens kostnader med to forhold. Her fremgår det at kostnadene knyttet til selve skolebygget øker fortsatt – og kommer til å øke ytterligere når kostnadene ved nytt basseng kommer. Lønnsbetingelser kommunen gir til lærerne, medfører økende utgifter.

Av diagram 4 på neste side framgår det at andelen innbyggere i skolepliktig alder i Berlevåg kommune i årene ved årsslutt i 2017-2019 var lavere enn KG6 og landet uten Oslo. Denne forskjellen i andel innbyggere i skolepliktig alder vil kunne gi utslag i at kommunen har høyere utgifter per elev.

¹⁶ Berlevåg kommune har tilnærmet ikke utgifter til skoleskyss, men statistikkvariablene i KOSTRA gir kun mulighet til å velge disse variabelene med hensyn til lønnsutgifter per elev.

Diagram 4. Andel innbyggere i skolepliktig alder per 31.12, i prosent

Kilde: SSB

I tabellen under fremgår det at andelen elever i Berlevåg kommune som fikk spesialundervisning var lavere enn referansegruppene i 2017 og 2018. I 2019 ser vi at andelen økte til 11,1 %, noe som var høyere enn referansegruppene. Når det gjelder andel elever i grunnskolen som fikk særskilt norskopplæring, ser vi at andelen steg i treårsperioden i Berlevåg, og den var i 2019 høyere enn gjennomsnittlig for referansegruppene. Disse indikatorene kan være med på å forklare at lønnsutgiftene per elev økte mer i Berlevåg kommune enn referansegruppene i 2019. Spesialundervisningen krever jevnt over mer ressurser enn ordinær undervisning, som f.eks. økt bruk av spesialpedagog, ekstra lærerressurs eller assistent. Som vist til tidligere ble det i sak 11/19 *Rammetimetall Berlevåg skole 2019-2020* redegjort for blant annet økning i behov for spesialundervisning og økt behov for ekstra norskopplæring for minoritetsspråklige i 2019, noe også tallene i tabellen viser.

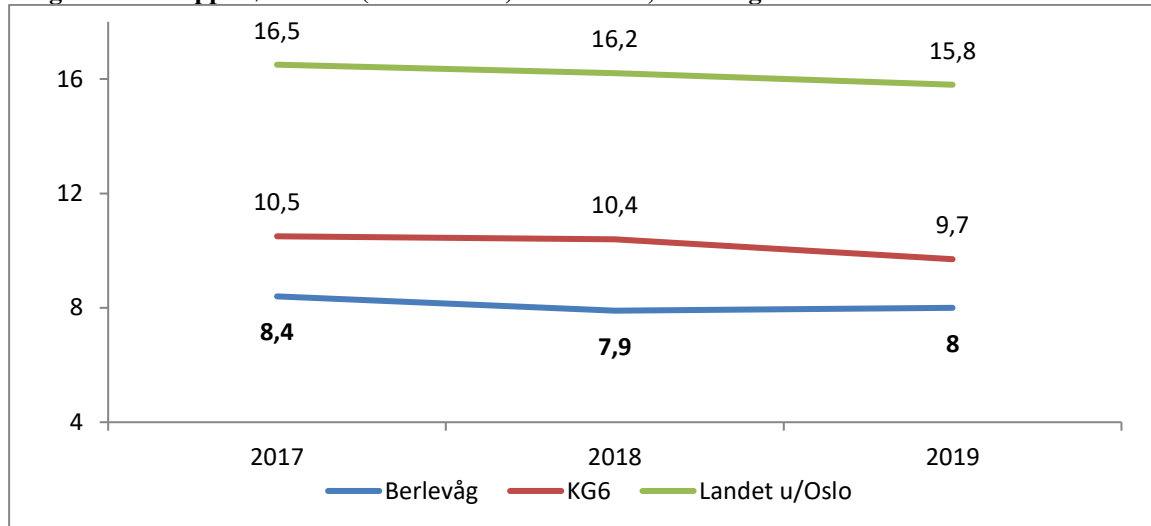
Tabell 3: Andel elever med spesialundervisning og særskilt norskopplæring

	Berlevåg	KG6	Landet u/Oslo
Dekningsgradindikatorer	2017	2017	2017
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	6,9	10,3	7,9
Andel elever i grunnskolen som får særskilt norskopplæring	4,6	6,3	5,5
	2018	2018	2018
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	6,4	10,1	7,9
Andel elever i grunnskolen som får særskilt norskopplæring	6,4	6,2	7,9
	2019	2019	2019
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	11,1	10	7,8
Andel elever i grunnskolen som får særskilt norskopplæring	6,9	4,8	4,9

Kilde: KOSTRA

Gruppestørrelse 2 er en indikator som viser antall elever per lærer (lærertetthet) i ordinær undervisning. Ressurser til spesialundervisning og særskilt norskopplæring regnes ikke med. Diagram 5 viser lærertettheten for de siste tre årene, der lav verdi betyr høy lærertetthet. I 2019 hadde Berlevåg kommune nesten dobbelt så høy lærertetthet sammenliknet med gjennomsnittet for landet utenom Oslo, og den var betydelig høyere enn i KG6.

Diagram 5: Gruppestørrelse 2 (lærertetthet) 1.-10. trinn, Berlevåg skole 2017-2019



Kilde: KOSTRA

Fra og med skoleåret 2019-20 ble den endelige lærernormen for lærertetthet i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2) på skolenivå innført. Ifølge lærernormen skal gruppestørrelse 2 være 15 elever på 1-4. trinn og 20 på 5.-7. trinn og 8.-10. trinn. På Utdanningsdirektoratets nettsider¹⁷ er det mulig å undersøke hvordan skolene i landet ligger an i forhold til disse kravene. Uttrekk av data fra Udirs nettside viser følgende for Berlevåg skole skoleåret 2019-20:

- Berlevåg skole oppfylder norm for lærertetthet på 1.-4. trinn (15 elever pr lærer). Gruppestørrelse 2 er 7,5, og skolen har 1,5 ordinære undervisningsårsverk mer enn minstekravet i norm for lærertetthet på 1.-4. trinn.
- Berlevåg skole oppfylder norm for lærertetthet på 5.-7. trinn (20 elever pr lærer). Gruppestørrelse 2 er 8,5, og skolen har 1,5 ordinære undervisningsårsverk mer enn minstekravet i norm for lærertetthet på 5.-7. trinn.
- Berlevåg skole oppfylder norm for lærertetthet på 8.-10. trinn (20 elever pr lærer). Gruppestørrelse 2 er 8,0, og skolen har 2,4 ordinære undervisningsårsverk mer enn minstekravet i norm for lærertetthet på 8.-10. trinn.

Det fremgår klart at kommunens grunnskole har hatt høy lærertetthet de siste tre årene, og at Berlevåg skole i inneværende skoleår har langt flere undervisningsårsverk enn hva minstekravet tilsier. Dette medfører naturlig nok at kommunen har hatt høy ressursbruk i skoledriften ved å ha relativt mange lærere ansatt og relativt få elever som undervises. Som vist til tidligere har Berlevåg

¹⁷ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/larernormkalkulator/larernorm-for-grunnskolen2/>

kommunestyre gjort vedtak om stillingsreduksjon, men kommunen er, som de selv viser til i årsmeldingen for 2019, ikke kommet helt i mål i henhold til de vedtatte stillingshjemler.

Revisor finner at i årsmeldingen for 2019 fremgår følgende om grunnskolen og økonomi:

Det vises til tilbakemelding fra KS etter analyse¹⁸ av Berlevåg kommune. Her fremkom det at undervisning bruker veldig mye av kommunens totale andel penger, tatt i betraktning av det lave barnetallet. En omstrukturering av tjenestetilbudet med sikte på å ta ned utgiftsnivået vil dermed måtte gjøres snarest.

Rådmann opplyser at omstrukturering av tjenestetilbudet innebærer at kommunen nå er inne i en prosess der de gradvis går fra 1-10 skole til fådelt skole der klasser slås sammen og antall lærere reduseres.

Oppsummering av KOSTRA-tallene

- Berlevåg kommunes netto driftsutgifter til grunnskole per elev var høyere enn KG6 og landet utenom Oslo i perioden 2017-2019.
- Kommunens netto driftsutgifter til skolelokaler per elev er blitt vesentlig høyere enn KG6 og landet utenom Oslo i perioden etter investeringen og byggingen av ny skole.
- Lønnsutgiftene var i treårsperioden høyere enn begge referansegruppene.
- Andelene elever som mottok spesialundervisning og særskilt norskopplæring var i 2019 høyere enn referansegruppene.
- Berlevåg kommune hadde lavere andel innbyggere i skolepliktig alder enn KG6 og landet utenom Oslo i treårsperioden, og kommunen har hatt større nedgang i andelen innbyggere i skolepliktig alder enn referansegruppene.
- Berlevåg kommune har hatt høy lærertetthet ved grunnskolen de siste tre årene.

Synkende elevtall, lavere andel innbyggere i skolepliktig alder, høy lærertetthet og investeringen i ny skole, synes å være hovedforklaringene på det høye og økende kostnadsnivået i Berlevåg kommunes drift av grunnskoletilbudet de siste årene. Kommunen har redusert antallet stillinger i grunnskolen, men har fremdeles høy lærertetthet, sammenliknet med gjennomsnittet for KG6 og landet utenom Oslo.

¹⁸ Presentasjon i forbindelse med dialogmøte 22. november 2019 mellom KS Konsulent og Berlevåg kommune

6 SAMARBEID MED BARNEVERNET

Har Berlevåg skole rutiner for å sikre oppfyllelse av samarbeidsplikten overfor barnevernet?

Revisjonskriterier:

Berlevåg skole skal ha rutiner for når og hvordan bekymringsmelding skal sendes.

Revisors funn

Berlevåg og Båtsfjord kommune har hatt interkommunalt samarbeid om barneverntjeneste siden 1. januar 2010, der Berlevåg er vertskommune for samarbeidet. Tjenesten har fem stillingshjemler, hvor det pr. i dag er fire ansatte.

I årsmeldingen for 2018 fremgår det at enhet for oppvekst vil arbeide videre for å etablere tettere samarbeid og samhandling med barnevern, helsesøster og PPD, samt at det er viktig å få på plass skriftlige rutiner for samhandlingen med hjelpetjenestene. Tidligere oppvekstsjef/rektor opplyser at det ikke foreligger skriftlig avtale eller vedtak/planverk eller lignende som fastslår rammene for samarbeid. Barnevernleder og fungerende rektor opplyser også at det ikke er noe formalisert samarbeid mellom skolen og barnevernet. Videre opplyser fungerende rektor at de har telefonkontakt med barnevernet ved behov. Barnevernleder opplyser at hun opplever at det er kort vei mellom skolen og barneverntjenesten. Hun sier at skolen kan ringe barneverntjenesten for å drøfte en sak hvis det er elev de har bekymringer for og hvis de er usikre. I disse tilfellene drøftes sakene uten å identifisere eleven det måtte gjelde.

Barnevernleder opplyser at hun nylig har hatt en avtale om møte med skolen der temaene blant annet skulle være informasjon om meldeplikt og om barneverntjenesten generelt. På grunn av Koronaviruset og iverksettelse av tiltak som stenging av skolen, måtte dette møtet utsettes. Barnevernleder kjenner ikke konkret til hvorvidt skolen har rutiner for å melde bekymringer, men opplyser at det er rektor som er den som melder på vegne av skolen. Hver lærer har imidlertid selvstendig plikt til å melde hvis de har bekymringer og hvis rektor ikke melder. Hvis skolen er i tvil om de skal melde, ringer rektor for å drøfte saken. Hun opplyser videre at barneverntjenesten tidligere hadde faste møter med skolen, men at de sluttet med dette da det var få eller ingen konkrete saker. Det ble gjort avtale om at skolen kan ringe ved behov. Selv om det har vært en del skifter av rektorer ved skolen de siste årene, er barnevernsliders erfaring at rektor kjenner til plikten om å melde bekymring. For at de øvrige ansatte – og særlig nyansatte - skal kjenne til dette bedre, ønsker barnevernleder å informere om meldeplikten på skolen. Samarbeidet med skolen oppleves som godt, ifølge barnevernleder. Barneverntjenesten får raskt svar på sine henvendelser til skolen, og barnevernleder opplever at de får den informasjonen de ber om når en sak skal undersøkes nærmere.

Tidligere oppvekstsjef/rektor har opplyst at skolens melderutiner er muntlige, og han mener disse er godt kjent. Rutinene gjennomgås årlig under første planleggingsdag. Rutinene er at ved mistanke eller spørsmål omkring en elev, skal dette tas opp med ledelsen/rektor. Hvis man sammen kommer frem til at det skal sendes bekymringsmelding, blir dette gjort. Deretter blir foresatte invitert på møte med mindre det er en akutt situasjon. Tidligere oppvekstsjef/rektor opplyser at hvis det ikke blir levert bekymringsmelding etter samtale med ledelsen, vil den enkelte lærer ha plikt til å melde etter opplæringsloven på eget initiativ hvis bekymringen vedvarer.

Fungerende rektor opplyser at dersom skolens personale har bekymringer eller mistanker som bør meldes til barnevernet, melder rektor inn dette på vegne av personalet.

Forsvarlig system

Berlevåg kommune kjøper tjeneste gjennom *1310.no*, som er et internettbasert system som hjelper skoleeiere å oppfylle kravet til et forsvarlig system (etter krav i opplæringsloven §13-10). Når en kommune kjøper lisens til *1310.no*, blir alle skolene og brukerne lagt inn i systemet. Det er også lagt inn et ferdig årshjul med gjøremål som er lenket opp mot aktuell paragraf i opplæringsloven. Skoleansvarlige i kommunen kan endre, slette, eller legge til gjøremål samt laste opp kommunens maler eller andre dokumenter som hører til.¹⁹

Fungerende rektor opplyser at det er rektorene og skolesjefen/rådmannen som i dag har tilgang til *1310.no*. Lærerne som fungerer som rektor har fått innføring i systemet gjennom *Moava* (leverandør av *1310.no*) etter at de tiltrådte i stillingene.

Revisor har mottatt en oversikt som viser at systemet har direkte linker til aktuelle lover som blant annet gjelder skolens opplysningsplikt til barneverntjenesten (§15-3) og veileder²⁰ for samarbeid mellom skole og barnevern. Veilederen er laget av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Utdanningsdirektoratet og inneholder informasjon og veiledninger omkring bekymringsmelding, skolebytte, daglig oppfølging, taushetsplikt og samtykke samt det enkelte barnets rett til og plikt til opplæring, og samarbeid mellom barnevern og skole.

Spørreundersøkelse til de ansatte

I spørreundersøkelsen som vi sendte skolens ansatte, stilte vi noen spørsmål for å kartlegge praksisen med å sende bekymringsmelding til barneverntjenesten. Som nevnt i kapittel 3 svarte 17 av 27 ansatte, noe som gav en svarprosent på 63.

I diagrammet på neste side fremgår svarene på spørsmålet om den ansatte har sendt bekymringsmelding til barneverntjenesten. Som det fremgår svarte 29 % av respondentene at bekymringsmeldingen ble sendt av rektor, mens resterende 71 % svarte «nei, ikke som jeg husker». Det er ingen som svarte at de meldte selv til barneverntjenesten. Resultatene indikerer at praksisen ved skolen er i tråd med de nevnte rutinene om at det er rektor sender bekymringsmeldingen.

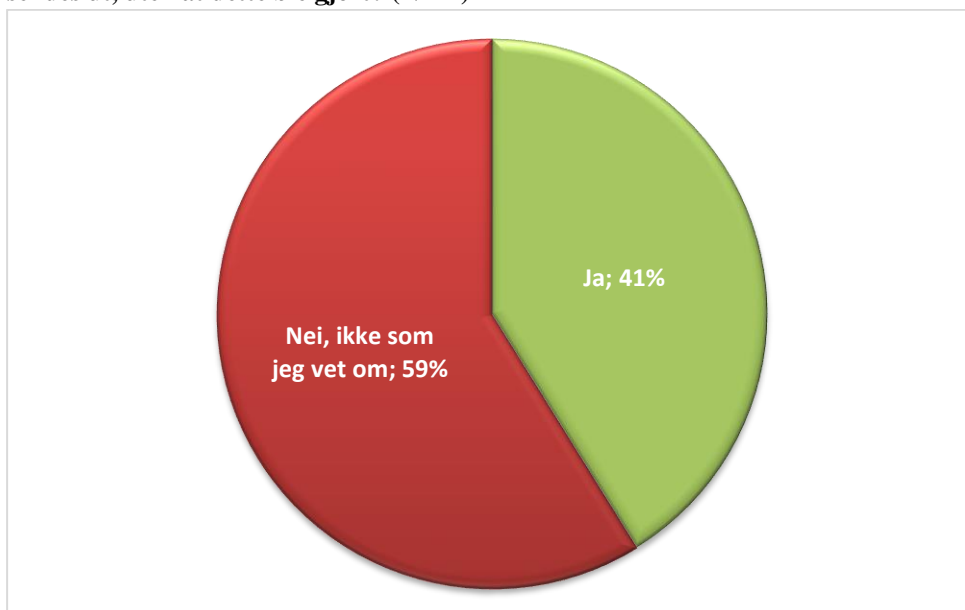
¹⁹ www.1310.no

²⁰ <https://bufdir.no/Barnevern/Skoleveileder/>

Diagram 6: Har du som ansatt ved skolen sendt bekymringsmelding til barneverntjenesten? (N=17)

Kilde: QuestBack, KomRev Nord IKS

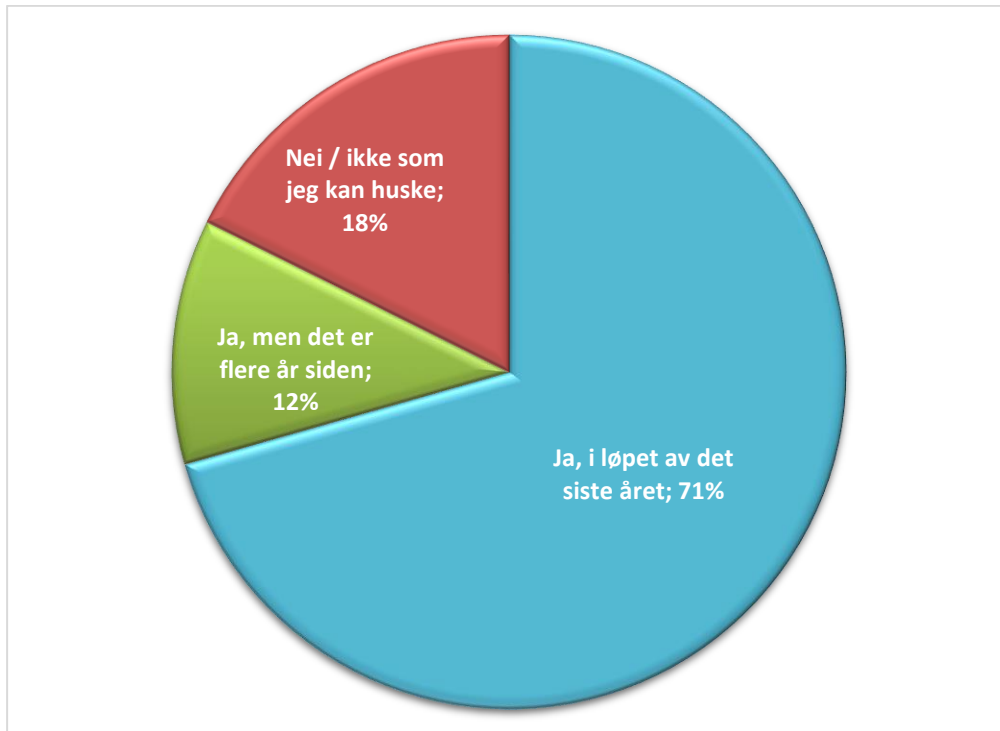
Videre stilte vi spørsmål om de ansatte noen gang har opplevd forhold vedrørende barn ved skolen som tilsa at bekymringsmelding burde sendes, uten at det ble gjort. Litt i overkant av halvparten av respondentene svarte «nei, ikke som jeg vet om», mens 41 % svarte «ja». At en så stor andel svarte ja, kan indikere at terskelen for å melde er stor, eller at det kan være usikkerhet hos de ansatte hvordan og om de skal gå videre med saken. Noen ansatte valgte å kommentere årsak til at bekymringsmelding ikke ble sendt, og her fremgår det at; for lite sikker informasjon om situasjonen, uenighet om grensen for når man skal være bekymret, risiko for å gjøre uopprettelig skade på relasjonen mellom skole og hjem.

Diagram 7: Har du noen gang opplevd at forhold vedrørende barn ved skolen tilsa at bekymringsmelding burde sendes ut, uten at dette ble gjort? (N=17)

Kilde: QuestBack, KomRev Nord IKS

De ansatte fikk også spørsmål om de fra skoleledelsen har fått opplæring og/eller veiledning i melde- og opplysningsplikten. Som det fremgår av diagrammet nedenfor svarte i underkant av 20 % «nei, ikke som jeg kan huske». Det var 71 % av respondentene som svarte at de i løpet av siste året har fått opplæring og/eller veiledning i melde- og opplysningsplikten fra skoleledelsen, mens 12 % svarte svart det er flere år siden. Resultatene indikerer at det for mindretallet av respondentene kan være behov for opplæring i melde- og opplysningsplikten.

Diagram 7: Har du fra skoleledelsen fått opplæring og/eller veiledning i melde- og opplysningsplikten? (N=17)



Kilde: QuestBack, KomRev Nord IKS

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Berlevåg skole *til dels oppfyller* revisjonskriteriet om at de skal ha rutiner for når og hvordan bekymringsmelding skal sendes. Vurderingen er gjort på bakgrunn av revisors funn som viser at skolens melderutiner beskrives som muntlige der det er rektor som skal melde til barneverntjenesten. Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at praksisen ved skolen er i tråd med at det er rektor som skal sende bekymringsmelding. Imidlertid kan spørreundersøkelsen indikere at terskelen for å melde er stor, eller at det kan være usikkerhet hos de ansatte hvordan og om de skal gå videre med saken. Svarene fra et mindretall av respondentene indikerer behov for opplæring i melde- og opplysningsplikten. Skolen har ikke skriftlige rutinebeskrivelser for bekymringsmelding.

7 SKOLEHELSETJENESTEN

Tilbyr Berlevåg kommune skolehelsetjeneste i tråd med sentrale krav i nasjonalt regelverk?

Revisjonskriterier:

Berlevåg kommune skal tilby skolehelsetjeneste.

Innholdet i tilbudet i skolehelsetjenesten i Berlevåg kommune skal være i tråd med forskriften § 6.

Revisors funn

I årsmeldingen for 2019 fremgår det at kommunens helsesykepleier sluttet i august 2019 og at ny helsesykepleier ble ansatt i november 2019 som konstituert og under utdanning. Helsesykepleier jobber både på helsestasjon og innenfor skolehelsetjenesten/helsestasjon for ungdom. Stillingsprosenten til skolehelsetjenesten er ikke fastsatt, men helsesykepleier opplyser at det i dag brukes cirka 30 % til skolehelsetjenesten. Helsesykepleier opplyser at det foreligger lite rutiner/planer for tjenesten, men at hun følger Helsedirektoratets retningslinjer til skolehelsetjenesten, samt at hun utarbeider rutiner/maler for dokumentasjon utfra retningslinjene.

Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmede og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom består av fire deler; fellesdeler som omhandler virksomhetens drift og berører alle deltjenestene, helsestasjon 0–5 år, skolehelsetjenesten 5–20 år og helsestasjon for ungdom. Fellesdelene som berører alle deltjenestene, må ses i en sammenheng med øvrige anbefalinger i delene helsestasjon, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom.²¹ «Retningslinjen inneholder både krav til hvordan tjenesten skal eller må være, samt anbefalinger om hvordan innholdet i tjenesten bør være for å oppnå god praksis og dermed også forsvarlighet.» Det fremgår videre på Helsedirektoratets nettsider at den faglige retningslinjen er normerende og retningsgivende ved at den gir anbefalte handlingsvalg for virksomheten. Sammen med andre relevante nasjonale faglige retningslinjer, veiledere og rundskriv, vil retningslinjen være et sentralt verktøy i tjenestenes virksomhetsplanlegging.

Helsesykepleier opplyser at helseundersøkelser, helseopplysning, veiledning og oppfølging som regel skjer i forbindelse med helsesamtalene som gjennomføres i første, tredje og åttende klassetrinn. Helsesamtalene gjennomføres til faste tider, slik det fremgår av årshjulet i utklipp 2 nedenfor. Helsesykepleier har oversendt skjema som brukes til disse samtalene. For 1. og 3. trinn fremgår det av skjemaet at temaene i helsesamtalene skal være:

- mestring, trivsel og relasjoner
- søvn og søvnvaner
- fysisk aktivitet, fritidsaktiviteter og stillesitting/skjermtid
- tannhelse

²¹ <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten/metode-og-prosess>

For 8. trinn er også ovennevnte punkter temaer for helsesamtalene, i tillegg til følgende:

- seksuell helse
- tobakk, rusmidler og alkohol
- informasjon om fastlegeordning

Skolehelsetjenesten er en del av tilbudet til barn og unge mellom 5 til 20 år. På skolen er helsesykepleieren tilgjengelig for drop-in timer hver mandag og fredag kl. 10-11. Helsesykepleier opplyser at disse dagene også blir brukt til vaksiner og helsesamtaler, og da bruker hun som regel å være der fra kl. 9 til 12. Til drop-in timene kan elevene komme om de ønsker å snakke om noe eller stille spørsmål.

Skolehelsetjenesten informerer i klassene om vaksiner som blir tilbudt, og deler samtidig ut samtykkeskjema²² med informasjon til elevene som foreldre skal underskrive. Helsesykepleier opplyser at informasjonen som gis er hentet fra Folkehelseinstituttets temasider²³ om barnevaksinasjonsprogrammet. Revisor har fått oversendt informasjon som blir hengt opp på skolen om skolehelsetjenesten og ungdommens helsestasjon, samt informasjon som gis til foreldrene om helsekontroller og vaksinasjoner.

Utklipp 1: Informasjon om skolehelsetjenesten²⁴

! Skolehelsetjenesten og ungdommens helsestasjon !

- ❖ Yrke «helsesøster» har fått nytt navn, og det nye navnet er «**helsesykepleier**»!
- ❖ Helsesykepleieren er tilgjengelige på skolen hver uke dersom du har behov for å snakke med noen, eller har spørsmål om for eksempel:
 - Trivsel og helse
 - Skolemiljø/mobbing
 - Seksuell helse, prevensjon, kjønnsykdommer
 - Psykisk helse, vanskelige tanker og følelser, søvn, rusmidler
 - Problemer med venner eller familie
 - Kosthold og fysisk aktivitet
 - Eller helt andre ting!
- ❖ Dørene til helsesykepleierens kontor er åpen:
 - **Mandag fra klokken 10:00-11:00**
 - **Fredag fra klokken 10:00-11:00**
- ❖ Du er hjertelig velkommen til å ta turen innom dersom du behøver å snakke med, har spørsmål, bekymringer eller gleder. Du kan også ta med deg en venn eller snakke for en venn!



Kilde: Berlevåg kommune v/helsesykepleier

²² <https://www.fhi.no/publ/skjema/informasjon-og-samtykkeskjemaer-for-vaksinasjon-i-skolealder/>

²³ <https://www.fhi.no/sv/vaksine/barnevaksinasjonsprogrammet/>

²⁴ Dette er utklipp, revisor har ikke tatt med kontaktinformasjon

I tillegg har helsesykepleier regelmessig oppfølging av elever som selv velger å ta kontakt med henne. Hun opplyser videre at det er planlagt fast undervisning i ulike tema som; pubertetsundervisning til elever i femte klassetrinn, seksualundervisning til elevene i niende klassetrinn, samt forberedelse til videregående skole til elevene i tiende klassetrinn. Dette fremgår blant annet av årshjulet for skolehelsetjenesten som er vist nedenfor. Helsesykepleier opplyser at lærerne/ rektor kontakter henne om de ønsker at hun skal undervise om andre ting utenom dette. Hun opplyser at hun samarbeider tett med skolen og har en god dialog med rektor og lærerne, men at det ikke er dokumenterte rutiner på samarbeidet.

Utklipp 2: Årshjul for skolehelsetjenesten, Berlevåg kommune

<p>August: Bestille inn vaksiner til kommende år. Delta på planleggingsdager med skolen. Delta på foreldremøter. Uke 35: Lus kampanje, informasjon til skolen.</p> <p>September: Besøke klassetrinnene for å informere om skolehelsetjenesten i samarbeid med lege. Heng opp informasjon.</p> <p>Oktober: Vaksine: 7 trinn – HPV 1. dose. Helsesamtale: 1. trinn</p> <p>November: Helsesamtale: 3. trinn. (Ikke i retningslinjene, men høyde + vekt på 3 trinn er)</p> <p>Desember: Vaksine: 10 trinn – dTP-IPV. Pubertetsundervisning: 5 trinn.</p> <p>Januar: Vaksine: 2 trinn – DTP-IPV. 6 trinn – MMR. Bestille vaksiner. Forberedelse til VGS: 10 trinn</p> <p>Februar: Helsesamtale: 8 trinn Uke 6: seksualitet</p> <p>Mars: Prevensjonsundervisning: 9 trinn. Uke 10: lus kampanje</p> <p>April: Vaksine: 7 trinn – HPV 2. dose</p> <p>Juni: Samarbeidsmøte på skolen.</p> <p>Hele året: - Alle elever: Oppfølging ved behov individuelt/gruppe etter ønske fra eleven, foresatt eller lærer. Oppfølging av elever med avvik vekt, høyde, syn, hørsel, psykososiale problemer. - Nye elever: Skolen sender ut info om nye elever. Kartlegging «ny elev» samtale. Informasjon om skolehelsetjenesten. Oppfølging på indikasjon.</p>
--

Kilde: Berlevåg kommune v/helsesykepleier

Revisors vurdering

Berlevåg kommune har helsesykepleier hvorav ca. 30 % av stillingen brukes til skolehelsetjenesten. Kommunen *oppfyller* dermed revisjonskriteriet om at de skal tilby skolehelsetjeneste.

Som revisor redegjorde for i kapittel 2.1, skal tilbudet til barn og unge i skolehelsetjenesten i henhold til forskriftens § 6 inneholde følgende:

- helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid,
- helseopplysning, helseundersøkelser av enkeltelever, veiledning og rådgivning med oppfølging og henvisning ved behov,
- opplysning, bistand og undervisning i gruppe, klasse og på foreldremøter i den utstrekning skolen ønsker det,
- kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, herunder ha særlig oppmerksomhet på å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, og sørge for tilbud om nødvendig oppfølging og hjelp,
- oppøkende virksomhet ved behov,
- samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø,
- samarbeid om habilitering og rehabilitering av barn og ungdom med spesielle behov, herunder kronisk syke og funksjonshemmede, samt samarbeid om utarbeiding av eventuell individuell plan,
- informasjon og tilbud om vaksinasjon i tråd med Barnevaksinasjonsprogrammet, jf. § 7
- styrking av barn og unges autonomi og ferdigheter i å mestre sin hverdag og forhold knyttet til deres fysiske, psykiske og seksuelle helse,
- råd og veiledning i forhold til fysisk, psykisk og seksuell helse tilpasset ungdoms behov.

Revisors undersøkelser er, som vist til i kapittel 3, avgrenset til vurderinger av de foreliggende rutiner og beskrevet praksis. Revisor vurderer at Berlevåg kommune *til dels oppfyller* revisjonskriteriet om at innholdet i tilbudet i skolehelsetjenesten skal være i tråd med forskriften § 6. Det er begrenset med rutiner og planer for selve tjenesten. Helsesykepleiers redegjørelser og skolehelsetjenestens årshjul har relevans flere av punktene ovenfor. Det at det ikke foreligger noen skriftlige rutinebeskrivelser eller instruksjoner for arbeidet helsesykepleieren skal gjøre med henblikk på skolehelsetjeneste, indikerer at kommunens skolehelsetjenestetilbud er under utvikling.

8 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Oppsummert viser vår ressursbruksanalyse at:

- Berlevåg kommunes netto driftsutgifter til grunnskole per elev var høyere enn KG6 og landet utenom Oslo i perioden 2017-2019.
- Kommunens netto driftsutgifter til skolelokaler per elev er blitt vesentlig høyere enn KG6 og landet utenom Oslo i perioden etter investeringen og byggingen av ny skole.
- Lønnsutgiftene var i treårsperioden høyere enn begge referansegruppene.
- Andelene elever som mottok spesialundervisning og særskilt norskopplæring var i 2019 høyere enn referansegruppene.
- Berlevåg kommune hadde lavere andel innbyggere i skolepliktig alder enn KG6 og landet utenom Oslo i treårsperioden, og kommunen har hatt større nedgang i andelen innbyggere i skolepliktig alder enn referansegruppene.
- Berlevåg kommune har hatt høy lærertetthet ved grunnskolen de siste tre årene.

Synkende elevtall, lavere andel innbyggere i skolepliktig alder, høy lærertetthet og investeringen i ny skole, er hovedforklaringene på det høye og økende kostnadsnivået i Berlevåg kommunes drift av grunnskoletilbudet de siste årene. Kommunen har redusert antallet stillinger i grunnskolen, men kommunen fremstår fortsatt med høy lærertetthet, sammenliknet med gjennomsnittet for KG6 og landet utenom Oslo.

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger i kapittel 6, er revisors konklusjon på problemstilling 2 at Berlevåg skole til dels har rutiner for å sikre oppfyllelse av samarbeidsplikten overfor barnevernet.

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger i kapittel 7, er revisors konklusjon på problemstilling 3 er at Berlevåg kommune til dels tilbyr skolehelsetjeneste i tråd med sentrale krav i nasjonalt regelverk.

9 HØRING

Revisor sendte rapportutkast til Berlevåg kommune v/rådmann for uttalelse den 29.juni 2020. Vi mottok svar 1. juni, og svaret er i sin helhet er gjengitt nedenfor.

Hei Truls,

Jeg har sett gjennom rapporten og den ser fin ut for vår del. Vi takker for vel utført jobb. Jeg setter ny rektor Sissel og ny oppvekstsjef Ulf Tore, begge fra 1. august, i kopi. God sommer til deg òg!

Jørgen

10 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon, anbefaler vi Berlevåg kommune å:

- videreutvikle sine rutiner for bekymringsmeldinger til barneverntjenesten, herunder vurdere etablering av skriftlige rutiner.
- sikre at alle ansatte i grunnskolen er kjent med skolens rutiner for bekymringsmeldinger til barneverntjenesten.
- videreutvikle sitt skolehelsetjenestetilbud slik at dette tilfredsstiller kravene i nasjonalt regelverk.

11 REFERANSER

Kilder for revisjonskriterier

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

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

Lov 2011-06-24 nr.30, om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

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

Berlevåg kommune

- Regnskapstall for grunnskolen 2017-2019
- Kvalitetsmelding for Berlevåg skole og Berlevåg barnehage, 2017/2018 og 2018/2019
- Årsmelding 2018 og 2019
- Budsjett og Økonomiplan 2018-2020 og 2019-2021
- Kommunestyresak 11/19, *Rammetimetall Berlevåg skole 2019-2020*
- Årshjul for skolehelsetjenesten
- Sykefraværstall for grunnskolen, 2017-2019

Internettressurser

<https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/berlevag>, KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering).

www.1310.no, skoleeiers forsvarlige system

www.skoleporten.no, verktøy for vurdering av kvalitet i grunnopplæringen

www.gsi.udir.no, system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge

<https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten>

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Nordland fylkeskommune, Troms og Finnmark fylkeskommune, alle kommunene i Troms, tolv kommuner i Nordland og fem kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes, Sjøvegan, Leknes, Svølver og Bodø.

Vi har 42 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av tolv medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi
- Pedagogikk

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner og kartlegginger i Berlevåg kommune

*Undersøkelser rettet mot Arctic Fiskeriservice
Berlevåg AS og Storgaten 30 Eiendom AS,* 2017

Samhandling om utskrivningsklare pasienter, 2018

