

# FORVALTNINGSREVISJON AV ARBEID MOT FRAFALL I SKOLEN



SANDNES KOMMUNE

Mai 2018

# INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

<b>Innhold</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Rådmannens kommentar</b> .....	<b>7</b>
<b>Rapporten</b> .....	<b>12</b>
1    Innledning .....	13
1.1    Formål og problemstillinger .....	13
1.2    Faglig tilnærming.....	14
1.3    Revisjonskriterier og metode.....	15
2    Faktabeskrivelse og vurdering .....	18
2.1    Innledning .....	18
2.2    Mål og strategier.....	18
2.3    Organisering .....	20
2.4    Rutiner for overgang mellom barne- og ungdomstrinnet .....	23
2.5    Tiltak overfor elever med høyt fravær og faglige utfordringer.....	26
2.6    Utvikling i læringsutbytte for elever med faglige utfordringer.....	55
2.7    Utvikling i frafallet i videregående opplæring .....	61
<b>Vedlegg</b> .....	<b>65</b>

## Oppdraget

Siktemålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan Sandnes kommune arbeider med elever som har høyt fravær og store faglige og sosiale utfordringer i skolen. Disse elevene er særlig utsatt for å falle ut av videregående opplæring etter at de har gått ut av grunnskolen.

Kontrollutvalget i Sandnes kommune bestilte 12.12.2017 forvaltningsrevisjonen «Arbeid mot frafall i skolen» i tråd med prosjektmandatet, med følgende presisering: «Det bør også ses nærmere på om spesielle grupper er mer utsatt for fravær, og hvordan kommunen evt. angriper dette.»

I tillegg til denne presiseringen, belyses følgende problemstillinger i denne revisjonen:

- Hvilke tiltak har grunnskolene overfor elever med svake skoleprestasjoner og høyt fravær?
- Hvordan forberedes og motiveres elevene for videre skolegang?
  - o I hvilken grad er utdannings- og sosialrådgiverne involvert i dette arbeidet?
- Hvordan samarbeider grunnskolene med andre instanser for å forebygge frafall i videregående skole?
- Hvilke forbedringsområder finnes?

## Hovedbudskap

- Det utarbeides ingen samlet oversikt over elevfraværet på ungdomstrinnet. Tall fra utvalgte skoler tyder på at det ligger mellom to prosent og fem prosent.
- Veilederen for fraværshåndtering i Sandnesskolen er lite presis mht. hva som skal oppfattes som alvorlig og bekymringsfullt fravær.
- Alle skolene har rutiner for fraværshåndtering, men det er noe forskjell mellom skolene hvor raskt de responderer på oppstått fravær.
- Ikke alle ungdomsskolene skiller mellom dokumentert og udokumentert fravær, og det er til dels store forskjeller mellom skolene hvor stort fraværet er.
- De viktigste grunnene til fravær blant elevene er sykdom og diffuse helseplager, mens skulk og skolevegring har mindre omfang.
- Gutter ser ut til å være overrepresentert mht. skulk, mens jenter i større grad er syke eller har diffuse helseplager. Stikkprøver tyder på at innvandrerungdom er overrepresenterte i fraværstatistikken, men at forskjellene er relativt små.
- Hovedbildet av ungdomsmiljøet i Sandnes er positivt. Det er imidlertid flere ungdommer som sloss, og ungdomskriminaliteten er på vei oppover.
- Lærertettheten har gått ned de senere årene på ungdomstrinnet og gjort det mer utfordrende for lærerne å tilpasse undervisningen til ulike behov blant elevene.
- Andelen elever med spesialundervisning går samlet sett ned i Sandnesskolen, men andelen øker sterkt fra barnetrinnet til ungdomstrinnet.
- I ordinær undervisning benyttes ulike tiltak for å gi tilpasset opplæring som delingstimer, nivåinndelte lekseplaner og lærestoff mv. Det er ulike oppfatninger om hvilke tilpasningstiltak som gir størst gevinst.
- Stikkprøver ved tre av ungdomsskolene tyder på at de klarer å løfte de faglig svakeste elevene i løpet av ungdomstrinnet, mest i norsk hovedmål og engelsk.

- 
- Nasjonale prøver viser at andelen elever på de to laveste mestringsnivåene blir stadig mindre i fagene engelsk, norsk hovedmål og matematikk.
  - Det er en positiv utvikling i eksamenskarakterene i engelsk, og særlig matematikk, mens karakterene i norsk hovedmål mer preges av stabilitet.
  - Flere elever får fritak fra karakterer eller at de ikke får vurdering i mer enn halvparten av fagene på grunn av høyt fravær. I 2009 var andelen 2,14 prosent, men den i 2017 hadde økt til 5,82 prosent.
  - 73 prosent av ungdommene fra Sandnes gjennomfører videregående opplæring innen fem år og langtidstendensen er en svak økning.

Hovedinntrykket fra revisjonsgjennomgangen er at skoleeier og skolene i Sandnes jobber bra i forhold til overgangen mellom barne- og ungdomstrinnet, i forhold til fraværshåndtering og tilpasset opplæring, men at det fortsatt er rom for forbedringer.

## **Nærmere om funn og observasjoner**

### **Utvikling i frafall og læringsutbytte for faglig svake elever**

Et viktig revisjonskriterium har vært om ungdomsskolene i Sandnes greier å løfte de faglig sett svakeste elevene på ungdomstrinnet. De tre undersøkte skolene – Giske, Riska og Øygaard - har sett under ett greid å løfte de svakeste elevene. Nasjonale prøver viser for sin del at andelen ungdomsskoleelever på de laveste mestringsnivåene i engelsk, matematikk og norsk hovedmål blir stadig mindre.

Det har også vært en positiv utvikling i eksamenskarakterene i 10. trinn i fagene engelsk og matematikk, mens eksamenskarakterene i norsk hovedmål viser større grad av stabilitet. Forbedringen er særlig markant i matematikk. I likhet med utviklingen i eksamenskarakterene, har grunnskolepoengene for Sandnes vist en positiv utvikling.

En usikkerhetsfaktor i forhold til beregning av grunnskolepoengene, er at Sandnes hittil ikke har hatt statistikk for hvor mange elever som fritas fra karakterer i åtte eller flere fag eller at lærerne mangler grunnlag for å sette karakterer på grunn av stort fravær. Rogaland fylkeskommune har våren 2018 innhentet slik statistikk for alle kommunene i Rogaland, og melder at de vil gjøre denne tilgjengelig for kommunene.

### **Omfang av fravær og tiltak for å redusere fraværet**

Alle de undersøkte skolene har rutiner for registrering av fravær og håndtering av fraværet. Viktige elementer er rutinebeskrivelser, meldeskjema om bekymringsfullt fravær, håndtering av bekymringsfulle saker i skolens ressursteam og i noen grad beskrivelse av rutiner for samarbeid med ulike støtte- og hjelpetjenester.

Sandnes kommunes veileder for fraværshåndtering er lite presis med hensyn til hva som er bekymringsfullt fravær. Det gjelder også beskrivelse av rutiner for samarbeid med tjenester utenfor skoleområdet. Skolene har relativt stor handlefrihet til å utforme egne rutiner. Riska har innført en rutine som sikrer rask registrering av fravær der foresatte kjapt får melding om at eleven er fraværende.

På kommunenivå utarbeides det ikke fraværstatistikk samlet for grunnskolen eller de ulike trinnene. Det er derfor ikke mulig å si noe eksakt om hvordan elevfraværet har utviklet seg samlet sett for barneskolene og ungdomsskolene i Sandnes.

---

Fraværet ved de tre undersøkte skolene ligger mellom drøyt to prosent og nærmere fem prosent der forskjellen er størst mellom Øygard og Riska ungdomsskoler. Alle de tre skolene har redusert fraværet fra skoleåret 2013-14 til skoleåret 2015-16. Giske og Øygard har en liten reduksjon i permisjoner/annet gyldig fravær og i ugyldig fravær.

Det er en relativt høy andel av elevene ved de tre skolene som har mer enn 10 dagers fravær i løpet av skoleåret. På 10. trinn i 2016/2017 hadde nesten en tredjedel på Giske skole mer enn 10 dagers fravær, mens det lå på drøyt 20 prosent ved Riska og Øygard.

Andelen synker raskt om vi tar utgangspunkt i de som har mer enn 20 dagers fravær i løpet av skoleåret. På 10. trinn i 2016/2017 lå andelen på 11 prosent ved Giske, mens den var 6 prosent ved Øygard. I elevsaker der det er snakk om omfattende og alvorlig skolevegring, kan skolen føle seg maktesløs når eleven ikke vil på skolen.

Størstedelen av fraværet kan forklares med elever som har sykdommer eller diffuse helseplager. Blant sistnevnte er det en glidende overgang til elever som vegrer seg for å gå på skolen – altså elever som opplever et følelsesmessig ubehag med å gå på skolen.

### **Tiltak for tilpasset opplæring for elever med faglige utfordringer**

Tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp i Opplæringsloven § 1-3 som pålegger skoleeier og skolene å tilpasse opplæringen til evnene og forutsetningene til elevene. Visjonen om at «Alle elevene er våre» skal være en ledetråd for Sandnesskolen.

Den tilpassede opplæringen i Sandnes kommune er inne i en brytningstid og skal tilpasse seg Stortingets vedtak om ny lærernorm. Sandnesskolen har gjennomgått en stor økonomisk omstilling de siste årene, og voksentettheten i ungdomsskolen har gått ned. Per i dag varierer det noe fra skole til skole hvor mye ressurser som brukes på tilpasset opplæring i ordinær undervisning. Andelen elever med spesialundervisning har gått ned de siste årene, og Sandnes er den bykommunen blant de 10 største kommunene i Norge som har lavest andel av elever med spesialundervisning. Mens spesialundervisning på barnetrinnet har fortsatt å gå ned, har den økt litt på ungdomstrinnet. Samlet sett er det utviklingstrekk som peker i retning av at Sandnes kommune bør gjennomtenke hvordan arbeidet med tilpasset opplæring skal organiseres i årene som kommer.

### **Tiltak i forhold til utvikling av skolemiljøet**

Elevundersøkelsene viser at gjennomsnittseleven på 10. trinn i Sandnesskolen i det store og hele opplever et inkluderende skolemiljø der de trives og opplever mestring. På de fleste indikatorene som elevundersøkelsene måler, ligger Sandnes på gjennomsnittet for Rogaland for øvrig og på linje med landsgjennomsnittet. Et inkluderende og godt læringsmiljø er viktig for å forebygge skolevegring og fravær. Intervjuene ved utvalgte ungdomsskoler, viser at det er høy oppmerksomhet om skolemiljøet, og at det jobbes planmessig med å utvikle miljøet på skolen.

### **Tiltak overfor risikoutsatt ungdom i Sandnes**

Hovedbildet av ungdomsmiljøet i Sandnes er at det utvikler seg positivt i forhold til skulking, rus og andre typer risikoatferd. De siste par årene har imidlertid

---

ungdomskriminaliteten økt og flere ungdommer sloss. Politiet og oppsøkende ungdomsteam i Sandnes har erfart at det avtales slåsskamper, eller såkalt «beefing».

Skoleledelsen ved berørte skoler har imidlertid tatt grep for å rydde opp, blant annet i forhold til å forby klesplagg som identifiserer ungdomsgrupperinger, og initiere samarbeid med ulike støtte- og hjelpetjenester for å ta hånd om enkeltelever. Oppsøkende ungdomsteam har gjennom økt bemanning fått mulighet for å drive oppsøkende virksomhet og sette i verk forebyggende tiltak.

En utfordring som trekkes fram i noen av disse sakene, er samordnet og ledet innsats overfor elever med alvorlig risikoatferd og som driver med kriminalitet. Mange instanser er aktuelle tiltakshavere i disse krevende elevsakene. Det trekkes fram utfordringer forbundet med overføring av taushetsbelagt informasjon, som legger begrensinger på informasjonsutvekslingen, ulik saksbehandlingstid og følelse av maktesløshet om foresatte eller ungdommer i risikozonen motsetter seg samarbeid.

## **Anbefalinger**

Det er underveis i rapporten pekt på enkelte utfordringer knyttet til de temaene som behandles i rapporten. Vi vil her spesielt peke på noen forbedringsområder i forhold til fraværshåndtering og tilpasset opplæring. Disse kan sammenfattes slik:

### *Fraværshåndtering:*

- Presisere nærmere hva som menes med alvorlig eller bekymringsfullt fravær i Sandnes kommunes veileder for fraværshåndtering.
- Pålegge skolene å skille mellom gyldig og ugyldig fravær i rapportering til skoleledelsen. Det bør vurderes å beregne samlet omfang av gyldig og ugyldig fravær på *kommunenivå* slik at utviklingen kan følges over tid.
- Vurdere om «Risk-modellen» med rask registrering av fravær og tidlig involvering av foresatte, kan ha overføringsverdi til andre ungdomsskoler.
- Vurdere en innskjerping av foreldrenes adgang til å søke om permisjon for eleven, eksempelvis ved at permisjon ikke kan innvilges for mer enn inntil 10 skoledager per skoleår.

### *Tilpasset opplæring:*

- Vurdere hvordan tilpasset opplæring på ungdomstrinnet skal organiseres i årene som kommer sett i lys av ny lærernorm og mål om tidlig innsats.
- Vurdere tiltak som kan forebygge at stadig flere elever fritas fra karakterer eller ikke får vurdering på grunn av stort fravær.
- Vurdere om erfaringsoverføringen mellom skolene er god nok med tanke på å dele kunnskap om de mest effektive måtene å gi tilpasset opplæring på.

# RÅDMANNENS KOMMENTAR

## Rådmannens kommentar til revisjonsrapport Forvaltningsrevisjon av arbeid mot frafall i skolen

Rapportens anbefalinger er knyttet til 2 hovedområder

- Fraværshåndtering
- Tilpasset opplæring

Rapporten oppsummerer funnene gjennom anbefalinger på disse 2 områdene.

Rådmannen tar i sine kommentarer til rapporten utgangspunkt i disse 2 områdene og de anbefalinger rapporten gir under hvert av områdene. Rådmannens kommentarer er likevel ikke utelukkende knyttet til anbefalingene. Rådmannen har også kommentarer til enkelte andre sider ved rapporten.

### Fraværshåndtering

Under overskriften *Fraværshåndtering* har revisjonsrapporten på s.6 gitt 4 anbefalinger.

Kommunen anbefales for det første å

- *Presisere nærmere hva som menes med alvorlig eller bekymringsfullt fravær i Sandnes kommunes veileder for fraværshåndtering.*

Sandnes kommune er i gang med et revisjonsarbeid av *Veileder og rutiner for fraværshåndtering*. I arbeidet med revisjonen vil kommunen vurdere om det skal tas inn bestemmelser som presiserer hva som menes med alvorlig fravær.

Dagens rutiner forutsetter at det utarbeides egne rutiner på den enkelte skolen og at skolenes ressursgrupper må utøve et skjønn for å vurdere om ugyldig fravær er bekymringsfullt. Et system som definerer for eksempel alt ugyldig fravær som bekymringsfullt, innebærer dermed et brudd med dagens praksis. Rådmannen er ikke overbevist om at en endring bort fra skjønnsutøvelsen vil gi en bedre oppfølging av den enkelte eleven.

Dernest anbefales kommunen å

- *Pålegge skolene å skille mellom gyldig og ugyldig fravær i rapportering til skoleledelsen. Det bør vurderes å beregne samlet omfang av gyldig og ugyldig fravær på kommunenivå slik at utviklingen kan følges over tid.*

Skolene skal også i dag rapportere på ugyldig fravær i resultatvurderingen.

I dag rapporterer skolene enkeltvis på fravær. Rådmannen er usikker på om en samlet fraværsmelding for alle skolene vil være et bedre verktøy for å håndtere

---

bekymringsfullt fravær. En nedgang i samlet fravær, kan samtidig innebære en økning i bekymringsfullt fravær.

Kommunen anbefales videre å

- *Vurdere om «Risk-modellen» med rask registrering av fravær og tidlig involvering av foresatte, kan ha overføringsverdi til andre ungdomsskoler.*

Sandnes kommune vil i løpet av 2019 ha på plass et nytt skoleadministrativt system. Dette systemet er blant annet tenkt å kunne brukes til fraværsregistrering. Det vil være naturlig å vurdere om "Risk-modellen" kan innføres for alle skolene i forbindelse med innføring av et nytt skoleadministrativt system. Etter rådmannens vurdering har det liten hensikt å etablere et felles elektronisk varslingsystem rett i forkant av innføringen av det nye skoleadministrative systemet.

Til slutt under overskriften fraværshåndtering anbefales kommunen å

- *Vurdere en innskjerping av foreldrenes adgang til å søke om permisjon for eleven, eksempelvis ved at permisjon ikke kan innvilges for mer enn inntil 10 skoledager per skoleår.*

Utvalg for kultur og oppvekst vedtok i juni 2014 felles retningslinjer for håndtering av permisjonssøknader for skolene i Sandnes kommune. Retningslinjene bygger på opplæringslovens § 2-11:

*Når det er forsvarleg, kan kommunen etter søknad gi den enkelte eleven permisjon i inntil to veker.*

Innvilgelse av permisjon forutsetter at det er forsvarlig å gi permisjon. I de aller fleste tilfellene vil det ikke være forsvarlig med ytterligere permisjon dersom en elev allerede har fått innvilget permisjon i 10 dager. Rådmannen er redd at innføringen av en grense på for eksempel 10 dager, lett kan bli oppfattet som en rettighet til permisjon i 10 dager. Det er viktig at det blir utøvet et skjønn i forbindelse med søknad om permisjon.

**Noen andre kommentarer:**

På s. 30 - 31 i rapporten er høyt samlet fravær på bakgrunn av intervjuer, kategorisert i 4 kategorier. Rådmannen er usikker på om det er fruktbart og holdbart å skille mellom

- elever med sykdommer
- elever med diffuse helseplager

Rådmannen er også usikker på om beskrivelsen av fravær knyttet til etnisitet på s. 31-32 i rapporten er fruktbart. Ikke minst på bakgrunn av at rapporten selv peker på "dette er en usikker måleindikator". Det virker som om dette avsnittet bygger på for stor grad av synsing.



---

### **Tilpasset opplæring:**

Under overskriften *Fraværshåndtering* har revisjonsrapporten på s. 6 gitt 3 anbefalinger.

Kommunen anbefales å

- *Vurdere hvordan tilpasset opplæring på ungdomstrinnet skal organiseres i årene som kommer sett i lys av ny lærernorm og mål om tidlig innsats.*
- *Vurdere tiltak som kan forebygge at stadig flere elever fritas fra karakterer eller ikke får vurdering på grunn av stort fravær.*
- *Vurdere om erfaringsoverføringen mellom skolene er god nok med tanke på å dele kunnskap om de mest effektive måtene å gi tilpasset opplæring på.*

Rådmannen deler rapportens anbefaling om å fokusere på tilpasset opplæring for å øke elevenes læringsutbytte, bedre elevenes opplevelse av mestring og på den måten bidra til at elevene står bedre rustet til å fullføre videregående opplæring.

Sandnes kommune har i sin *Kvalitetsplan* beskrevet tilpasset opplæring som et overordnet prinsipp og grafisk anskueliggjort dette gjennom figuren rapporten gjengir på s. 35. Rapporten henviser også på s. 34 til at tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp - nedfelt i opplæringslovens § 1-3.

Etter rådmannen vurdering peker listen på s.39 i rapporten på de mulighetene skolene har til rådighet i forhold til tilpasset opplæring. (Skolene kan riktignok ikke uten videre gi en elev fritak for karakterer – slik rapporten peker på et annet sted.) I *Kvalitetsplan for Sandnesskolen* har kommunen uttrykt det samme på denne måten:

*Tilpasset opplæring for den enkelte elev kjennetegnes ved variasjon i bruk av*

- *lærestoff*
- *arbeidsmåter*
- *læremidler*
- *organisering av opplæring*

Fokus på tilpasset opplæring er den muligheten skolene har i møte med alle elever – også elever som fungerer svakt faglig, eller som har stort fravær. Det er viktig å fokusere både på organisering og bruk av læremidler og arbeidsmåter.

Selv om rådmannen deler revisjonsrapporten påpeking av behovet for å fokusere på tilpasset opplæring, ønsker rådmannen likevel å kommentere bruken av begrepet *tilpasset opplæring* slik det omtales i rapporten.

*Tilpasset opplæring* er beskrevet på ulike måter i revisjonsrapporten. Noen steder i rapporten kan beskrivelsen av tilpasset opplæring bidra til å skape uklarhet hos mottakerne av rapporten om hva tilpasset opplæring er.

På s. 34 heter det:

---

*Det er imidlertid ikke entydig definert når det er tilstrekkelig med tilpasset opplæring i ordinær undervisning eller om det er behov for særskilte opplæringstiltak etter § 5-1 og § 2-8 i opplæringsloven.*

Denne formuleringen kan bidra til å forvirre.

Elevenes rettigheter etter §§ 5-1 og 2-8 er strengt regulert og det er, etter rådmannens mening, klart definert når en elev har rett til spesialundervisning eller særskilt språkopplæring. Rettigheten er definert på den måten at det fattes enkeltvedtak om rett til spesialundervisning og rett til særskilt språkopplæring i henhold til forvaltningslovens bestemmelser. Forut for vedtak om spesialundervisning foreligger det en sakkyndig vurdering som konkluderer med om eleven har rett til spesialundervisning. Forut for vedtak om særskilt språkopplæring foreligger det kartlegging av elevenes språkkompetanse. Rettigheten til særskilt språkopplæring gjelder til eleven har tilstrekkelig kompetanse til å følge den vanlige opplæringen (på norsk).

På s.34 i rapporten heter det videre:

*Et viktig mål med tilpasset opplæring har vært å få ned omfanget på spesialundervisningen. Tilpasset opplæring i den ordinære undervisningssituasjonen skal dermed kompensere for det som fjernes av spesialundervisning og dermed være en slags erstatning for spesialundervisning.*

Også dette utsagnet kan gi et galt inntrykk av hva tilpasset opplæring er. Her kan det virke som tilpasset opplæring er en form for "spesialundervisning light".

Sandnes kommune har i sin *Kvalitetsplan* beskrevet tilpasset opplæring som et overordnet prinsipp og grafisk anskueliggjort dette gjennom figuren rapporten gjengir på s. 35. Etter rådmannens mening klargjør denne figuren hvordan tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp for all opplæring. Denne forståelsen finnes også andre steder i rapporten På s. 34 henviser rapporten til at tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp - nedfelt i opplæringslovens § 1-3

Revisjonsrapporten skal se på tiltak for elever som står i fare for å falle fra i videregående skole. Teksten kan noen steder tolkes som om tilpasset opplæring er et særskilt tiltak skolene kan bruke overfor elever som fungerer svakt faglig. På s. 51 i rapporten heter det:

*Tilpasset opplæring har som siktemål å løfte elever med faglige utfordringer i løpet av de årene de er på ungdomsskolen.*

På samme måte kan noen avsnitt i teksten tolkes dit hen at særskilt språkopplæring er et tiltak skolene fritt kan bruke overfor elever med flerspråklig bakgrunn som fungerer svakt faglig. Det er som vist over, ikke tilfelle

---

---

# RAPPORTEN

---

# 1 INNLEDNING

## 1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget i Sandnes kommune bestilte 12.12.2017 forvaltningsrevisjonen «Arbeid mot frafall i skolen» i tråd med prosjektmandatet, med følgende presisering:

«Det bør også ses nærmere på om spesielle grupper er mer utsatt for fravær, og hvordan kommunen evt. angriper dette.»

Prosjektet skal vurdere hvordan Sandnes kommune arbeider med elever med svake skoleprestasjoner for å forebygge frafall i videregående skole.

Problemstillingene som skal belyses i prosjektet er følgende:

- Hvilke tiltak har grunnskolene overfor elever med svake skoleprestasjoner og høyt fravær?
- Hvordan forberedes og motiveres elevene for videre skolegang?
  - o I hvilken grad er utdannings- og sosialrådgiverne involvert i dette arbeidet?
- Hvordan samarbeider grunnskolene med andre instanser for å forebygge frafall i videregående skole?
- Hvilke forbedringsområder finnes?

Denne forvaltningsrevisjonen om «fracfall i skolen» følger opp en tidligere forvaltningsrevisjon som ble avsluttet i 2016. Sistnevnte belyste overgangen fra grunnskole til videregående skole i Sandnes.<sup>1</sup> Nåværende forvaltningsrevisjon er i større grad avgrenset til tiltak overfor elever med en svak tilknytning til grunnskolen. Det gjelder elever med stort fravær og/eller som har store faglige og sosiale utfordringer. Denne gruppen er særlig utsatt for å falle ut av videregående opplæring.

Punkt 9 i kommunens oppfølging av forrige revisjon, er viktig også for denne revisjonen. Her ble det vist til at Sandnes kommune har flere prosjekt som har som hovedmål å bedre elevenes faglige utbytte. Det ble vist til *Kvalitetsplan for Sandnesskolen 2015-2018* og til strategien *Alle elevene er våre* som en viktig rettesnor for leder- og skoleutviklingen. Hovedmålet i strategien *Alle elevene er våre* er å øke elevenes læringsutbytte gjennom å videreutvikle den tilpassede opplæringen for hver enkelt elev. Dette skal gjøres gjennom skolebasert kompetanseutvikling. Den enkelte skole skal selv definere sine satsingsområder innenfor arbeidet med tilpasset opplæring.

---

<sup>1</sup> Rapporten fra forrige forvaltningsrevisjon ble behandlet av bystyret 23.05.2016 (B-sak 56/16 <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/sandnes/Agendaltem/Details/15014819>). En omfattende tilbakemelding om kommunaldirektørens oppfølging av rapporten ble gitt til kontrollutvalget tidlig i 2017 i brev datert 4.01.2017.

---

## 1.2 FAGLIG TILNÆRMING

Hvorfor noen unge står i fare for å slutte eller falle ut av videregående opplæring har å gjøre med familie og foreldrenes sosioøkonomiske status og oppvekstforholdene i de første fasene av livsløpet. Dårlige levekår i barndommen og ungdomsår kan legge føringer på det videre livsløpet gjennom skolegang og utdanning, inkludering og deltakelse i yrkeslivet, samt på inntekt, levekår og helse som voksen.<sup>2</sup>

Kjennskap til årsakene er vesentlig for å kunne sette inn effektive tiltak. Jevnt over viser forskningen at ungdom fra lavere sosiale lag, innvandrerungdom, ungdommer med funksjonshemming og tidligere spesialundervisningselever er de gruppene som har høyest risiko for å havne utenfor utdanning og arbeid umiddelbart etter grunnskolen. Videre fullfører gutter sjeldnere studiespesialisering enn jentene, og elever på yrkesfaglige retninger sjeldnere enn elever på allmennfaglige.

Tre hovedgrupper av ungdom går igjen i den forskningen som gjøres: *Urolige unge* som er faglig kompetente, men som beskriver en hverdag for eksempel preget av ADHD og rus, *sårbare unge* som er har vokst opp i ustabile hjem, som samtidig har hatt store faglige utfordringer i skolen, og *resignerte unge* som har vokst opp i stabile hjem, men som har hatt faglige problemer og som opplever stor grad av personlig usikkerhet.

De fleste studiene konkluderer derfor med at svake faglige prestasjoner i grunnskolen er den klart viktigste enkeltforklaringen til frafall, men at familiebakgrunn har en betydelig indirekte effekt på frafall via karakterer. Flere undersøkelser har konkludert med at pedagogikken, undervisningsmåtene og hvordan skolene klarer å møte eleven har betydning for frafall.<sup>3</sup> Blant annet er risikoen for at elever avbryter opplæringen mindre når elevene synes det sosiale undervisningsmiljøet er bra, når de føler at de blir sett og hørt av lærerne og det skapes et godt læringsmiljø.

Fordi årsaker og prosesser mot frafall og marginalisering er komplekse og sammensatte, er også mangfoldet av målrettede tiltak stor. Tiltak kan dessuten settes inn på ulike tidspunkt i en marginaliseringsprosess; fra tiltak for å forebygge frafall tidlig i marginaliseringsprosessen til innsats for at unge som allerede befinner seg utenfor kommer tilbake i utdanning eller arbeid. Det kan også variere hvor bredt et tiltak sikter. I rapporten skilles det mellom tiltak som er avgrenset til selve skolesituasjonen, og tiltak som inkluderer flere arenaer i de unges liv.

Forskningen på tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring konkluderer med at frafallsforskningen de siste årene i relativt liten grad har handlet om tiltak i ungdomsskolen og mer om tiltak i videregående skole.<sup>4</sup> I likhet med forrige

---

<sup>2</sup> Dette avsnittet bygger særlig på temanotat Norges forskningsråd (2013): Ungdom, frafall og marginalisering, og rapport fra Kunnskapssenteret (2015): Frafall i videregående opplæring – en systematisk kunnskapsoversikt.

<sup>3</sup> Markussen, E. (2010): Frafall i videregående skole i Norge; forskning, omfang, hva kan gjøres, hva virker? I Markussen, E. (red.): Frafall i utdanning for 16-20-åringer i Norden. København: Nordisk Ministerråd.

<sup>4</sup> Wollscheid, S. (2012): Tiltak mot frafall i videregående skole. Oslo: Pedlex norsk skoleinformasjon.

forvaltningsrevisjon, retter også denne forvaltningsrevisjonen seg mot elever på ungdomstrinnet i Sandnesskolen.

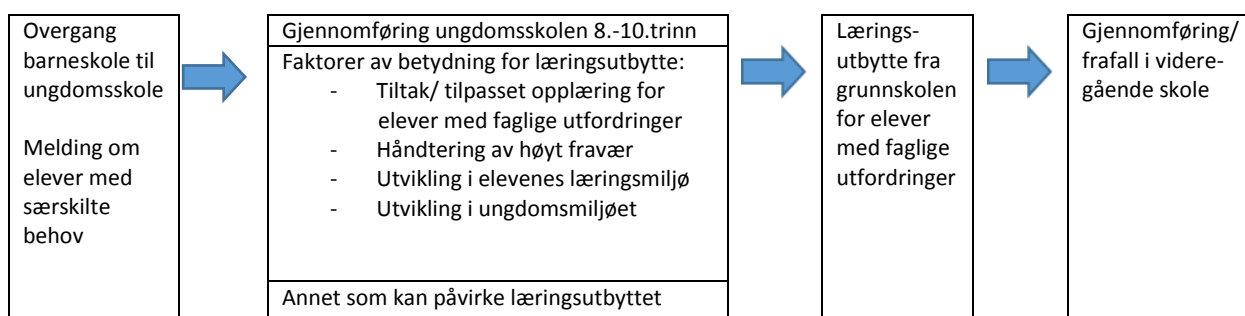
Forskningen på ungdomstrinnet viser at det er viktig å.....

- Redusere fraværet
- Styrke faglig fungering som f.eks.:
  - o tilpasset opplæring
  - o bedre skoleprestasjonene
  - o økt oppmerksomhet i undervisningssituasjonen
  - o økt formell kompetanse/bedre karakterer.
- Bedret atferd i skolesituasjonen, som
  - o bedre sosial fungering i klassen
  - o færre konflikter
  - o økt sosial deltakelse

Forskningen på tiltak i ungdomsskolen kan sammenfattes ved hjelp av figur 1.

Figuren bygger på at følgende elementer må være på plass for å forebygge frafall:

- Presis kunnskap om elevene som overføres fra barneskole til ungdomsskole er vesentlig for å kunne sette inn riktige tiltak tidlig på ungdomstrinnet.
- Tilpasset opplæring i ordinær undervisning, gjennom spesialundervisning og/eller særskilt språkopplæring gis tidlig til elever med faglige utfordringer.
- Rask og effektiv fraværshåndtering skal forhindre stort ugyldig fravær.
- Elevenes læringsmiljø skal være godt og trygt for alle og fremme læring.
- Ulike kommunale og andre offentlige instanser samordner innsatsen overfor grupper i ungdomsmiljøet som er i risikozonen for å falle ut av skolen.



Figur 1. Tiltak på ungdomstrinnet som kan øke læringsutbyttet for elever med faglige utfordringer og dermed forebygge frafall i videregående opplæring.

Rapporten går gjennom alle ledd i figuren, jf. faktabeskrivelse og vurderinger i del 2.

### 1.3 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative

---

kilder innenfor det reviderte området, for eksempel lovverk og politiske vedtak. Revisjonskriteriene skal bidra til å kunne gi svar på problemstillingene.

I dette prosjektet er både nasjonalt regelverk og lokale planer og retningslinjer viktige revisjonskriterier. Av lov- og regelverk gjelder det.....

- *Opplæringsloven kapittel 1.* I opplæringslovens § 1-3 står det at «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten».
- *Opplæringsloven kapittel 2.* Her framgår det blant annet at «Elevar i grunnskolen som har eit enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter opplæringslova § 2-8, der det er fastsett at eleven skal få heile eller delar av opplæringa i eit innføringstilbod, kan fritakast frå vurdering med karakter i heile den perioden han eller ho er i innføringstilbodet. Eleven kan fritakast frå både halvårsvurdering med karakter og standpunkt vurdering.
- *Opplæringsloven kapittel 5.* Her framgår det at «Elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, har rett til spesialundervisning etter §5-1 i opplæringslova.» Videre heter det at... «I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.»
- *Opplæringsloven kapittel 9 A - Elevenes læringsmiljø.* I 9 A-2. Her heter det om «Retten til eit trygt og godt skolemiljø» at «Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.»
- Regelverket om *fraværshåndtering* framgår av følgende paragrafer:
  - o Permisjon fra den pliktige opplæringa - Opplæringsloven § 2-11
  - o Førings av fravær i grunnskolen - Forskrift til opplæringsloven § 3-41
  - o Grunnlaget for vurdering i fag - Forskrift til opplæringsloven § 3-3
  - o Varsling - Forskrift til opplæringsloven § 3-7
  - o Foreldresamarbeid i grunnskolen - Forskrift til opplæringsloven § 20-3
  - o Retningslinjer for førings av vitnemål og kompetansebevis

Lov og forskrift er utgangspunkt for Sandnes kommunes planer og retningslinjer. *Kvalitetsplanen 2015-2018*, strategi- og læringsdokumentet «*Alle elevene er våre*» og *Veileder og rutiner for fraværshåndtering* er viktige dokumenter i den sammenheng.

En nærmere beskrivelse av det enkelte revisjonskriterium fremkommer i fakta og vurderingsdelen (jf. kapittel 2). Det er ikke utledet noe revisjonskriterium for problemstillingen: «*Hvilke forbedringsområder finnes?*» Denne problemstillingen besvares ut fra de funn vi gjør i forbindelse med kartlegging og drøfting av øvrige problemstillinger.



---

For å samle inn data har vi gjennomført intervjuer av totalt 24 ledere, ansatte og elever i Sandnes kommune, Rogaland fylkeskommune og i politidistrikt Sør-Vest (jf. oversikt i vedlegg). Vi har gjennomgått en rekke dokumenter fra Sandnes kommune som kvalitetsplan, resultatvurderinger, kvalitetsmeldinger, rutiner o.l. I denne rapporten har vi også benyttet oss av tilgjengelig statistikk i fra skoleporten, SSB, Sandnes kommunes interne rapportering og fra Rogaland fylkeskommunes kvalitetsmelding 2015 og 2016. Vi har også gjennomgått karakterstatistikk for tre av ungdomsskolene.

Sandnes kommune har åtte ungdomsskoler, hvor en av skolene - Høle - har barne- og ungdomstrinn. For å finne ut mer om hvordan skolene arbeider med elever som har mye fravær og/ eller som har store faglige utfordringer, har vi valgt å gå i dybden på tre av ungdomsskolene: Giske, Riska og Øygard.

Dette er de samme skolene som ble valgt ut ved forrige forvaltningsrevisjon. Det har gjort det mulig å undersøke hva som har skjedd i etterkant av denne revisjonen, samtidig som vi har fått belyst hvordan disse skolene jobber med fravær og tilpasset opplæring. På disse tre skolene har vi våren 2018 gjennomført intervjuer med:

- rektor
- sosiallærer/rådgiver
- spes.ped.koordinator
- helsesøster
- elevrådsleder

Vi har i tillegg gjennomført intervjuer med ledere av støttetjenestene Altona skole og ressurscenter og Senter for flerspråklige barn og unge (FBU). For å få innsikt i hva som rører seg i ungdomsmiljøet i Sandnes, har vi hatt samtaler med en ansatt i ungdomsteamet i Sandnes kommune, SLT-koordinator og en politimann i Sør-Vest politidistrikt. Viktig skriftlig bakgrunnsinformasjon i forhold til denne problemstillingen, har vært en upublisert samarbeidsrapport om ungdomsgrupperinger i Stavanger og Sandnes-området.<sup>5</sup> Videre er opplysninger innhentet fra to ansatte i Rogaland fylkeskommune.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare de problemstillinger kontrollutvalget i Sandnes vedtok.

---

<sup>5</sup> Rapporten er utarbeidet av representanter for Sandnes kommune, Stavanger kommune, politistasjonene i Sandnes og Stavanger og fra Sør-vest politidistrikt. Kompetansesenteret rus - region vest - har vært veiledere for prosjektet.

# 2 FAKTABESKRIVELSE OG VURDERING

## 2.1 INNLEDNING

Først i denne delen går vi kort gjennom lokale planer og retningslinjer som er særlig relevante for tilpasset opplæring og fraværshåndtering. Deretter beskriver vi kort hvordan Sandnes kommune har organisert seg på kommune- og skolenivå for å følge opp disse målene og retningslinjene. Så går vi nærmere inn på de ulike temaene som er beskrevet i figur 1 foran. Her inngår følgende temaer: Rutiner og vurderinger knyttet til overgangen mellom barnetrinnet og ungdomsskolen, tiltak for tilpasset opplæring, håndtering av fravær, elevenes læringsmiljø og utviklingstrekk i ungdomsmiljøet. Til sist i denne delen undersøker vi utviklingen i læringsutbytte og frafall i videregående.

## 2.2 MÅL OG STRATEGIER

Nasjonale myndigheter har løftet fram tre helt sentrale mål for grunnopplæringen, for dermed å gi klare signaler til kommunene og skoleeierne om hva som bør prioriteres:

- Alle elever skal mestre grunnleggende ferdigheter
- Alle elever skal inkluderes og oppleve mestring
- Alle elever skal gjennomføre videregående opplæring

Kommunens målsettinger og strategier for tjenesten er forankret i vedtatt [Kvalitetsplan for Sandnesskolen 2015-2018](#). De viktigste målene og strategiene for tjenesten er:

*Alle elever får opplæring tilpasset deres evner og forutsetninger.*

Strategier for å nå målet er følgende:

- Utarbeide en helhetlig strategi for tidlig innsats for hele opplæringsløpet.
- Gjennomføre helhetlig utviklingsstrategi i forhold til tilpasset opplæring - «*Alle elevene er våre*». Forsterke fokuset på at tilpasset opplæring også omhandler elever med rett til særskilt språkopplæring og med rett til spesialundervisning.
- Variere bruk av lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og organisering av opplæringen.
- Utarbeide ny IKT-strategi for Sandnesskolen.
- Sikre gode system for arbeid med læreplaner, vurdering og tilbakemeldinger og høy lærer- og skolelederkompetanse.

Sandnesskolens strategi for å implementere kvalitetsplanen er kalt «*Alle elevene er våre*» og er en helhetlig leder- og skoleutviklingsstrategi. Formuleringen skal uttrykke både en holdning og en forventet pedagogisk virkelighet. Det betyr at skolen skal formidle intensjonen om inkludering av alle elever, uavhengig av sosiale, kulturelle, kognitive eller andre forskjeller. Inkludering innebærer at elevene tilhører et

---

læringsfellesskap. Opplæringen skal være individuelt tilpasset slik at alle elever opplever mestring og økt læringsutbytte.

Målet i strategien «*Alle elevene er våre*» er å øke elevenes læringsutbytte gjennom å

- videreutvikle kvaliteten i tilpasset opplæring på hver skole
- utvikle profesjonalitet og kollektiv kapasitet hos alle ansatte, på alle skolene
- øke profesjonalitet og kapasitet til ledere og støttesystem gjennom kollektive utviklingsprosesser for skoleledere, SFO-ledere, PPT og hovedtillitsvalgte i lærerorganisasjonene
- øke kapasiteten til støttesystemene i Sandnesskolen gjennom kollektivt utviklingsarbeid og gode strukturer for samarbeid.

Sandnesskolen har siden 2010 gjennomført flere omfattende felles satsninger for å følge opp målet i leder- og skoleutviklingsstrategien. Her inngår blant annet:

- Utviklingsarbeid på det spesialpedagogiske området. I første fase gikk dette ut på å redusere andelen elever med rett til spesialundervisning. I senere tid har arbeidet vært dreid i retning tidlig innsats på et systemnivå.
- Kvalitetsplan for opplæring av flerspråklige barn, unge og voksne i Sandnes kommune (2014) som beskriver mål og strategier for flerspråklig opplæring.
- EU-prosjekt for lederutvikling.
- Ungdomstrinnsatsingen som er utarbeidet på bakgrunn av EU-prosjektet, og der Sandnes kommune hadde klasseledelse som satsingsområde.
- Sandnes som realfagskommune der Sandnes var en de første realfagskommunene i Norge der utviklende opplæring i matematikk er den største satsingen i realfagsstrategien.<sup>6</sup>

Årlig legger rådmannen frem en kvalitetsmelding til bystyret og en resultatvurdering for den enkelte skole til utvalg for kultur og oppvekst.

Et årshjul inngår i Sandnesskolens styrings- og kvalitetssystem og består av følgende seks elementer: (jf. vedlegg 2).

- Utviklingssamtalen gjennomføres av skolens ledergruppe og to representanter fra kommunaldirektørens stab, og har fokus på skolens praktisering av lovverk, resultater og utviklingsarbeid.
- Ledersamtalen mellom den enkelte rektor og kommunaldirektøren følger opp og avklarer det videre arbeidet etter utviklingssamtalen.
- Intern kontrakt fastsetter utviklingsmål for skolen det kommende året.
- Skolens plan beskriver hvordan skolen konkret vil jobbe for å nå utviklingsmålene. Skolens samarbeidsutvalg godkjenner utviklingsplanen.
- Resultatvurderingen presenterer skolens resultat overfor politikerne.
- Kvalitetsmeldingen presenterer Sandnesskolens resultater for bystyret (skoleeiers tilstandsrapport).

---

<sup>6</sup> Nærmere omtale av de ulike satsingene er gitt i mål- og strategidokumentet «*Alle elevene er våre*»

---

Som et ledd i forvaltningsrevisjonen, er dokumenter knyttet opp mot de ulike trinnene i kvalitetssikringshjulet gjennomgått. Ut fra tilgjengelig dokumentasjon, synes leddene i kvalitetssikringshjulet å være gjennomført som beskrevet over.

## 2.3 ORGANISERING

### Oppvekst skole

Oppvekst skole ledes av en kommunaldirektør og består av en sentral skolestab og følgende skoler og støttetjenester som alle inngår i direktørområdet:

- 29 barne- og ungdomsskoler, hvorav 7 rene ungdomsskoler
- Altona skole og ressurscenter
- Senter for flerspråklige barn og unge (FBU)
- Sandnes læringscenter

Tabellen under viser elevtall for de syv ungdomsskolene samt Høle.

<b>Tabell 1 – Antall elever i ungdomsskolen i Sandnes (Kilde: Skoleporten, Udir.).</b>		
<b>Ungdomsskole</b>	<b>Antall elever 2017/2018</b>	<b>Antall lærere 2017/2018</b>
Giske ungdomsskole	474	50
Høle barne- og ungdomsskule	46 (kun ungdomstrinnet)	24 (alle trinn)
Høyland ungdomsskole	319	34
Lundehaugen ungdomsskole	558	52
Lurahammaren ungdomsskole	224	30
Riska ungdomsskole	244	30
Skeiene ungdomsskole	387	42
Øygard ungdomsskole	406	43

Foruten satsing på klasseledelse og lederutvikling, har nettverkssamarbeid mellom skolene, støttesystem, skoleeier, lærerorganisasjonene og ulike fagmiljø, vært viktig for å støtte oppunder satsingen «Alle elevene er våre». Eksempler på slike samarbeids- og læringsarenaer er Rektor (AU) som er rådgivende organ for kommunaldirektøren. Det består av direktør, fagstab og 4 rektorer. Også skoleledersamlingene og skoleledernetverk skal fremme læring og sørge for erfaringsspredning. Ungdomsskolene er samlet i Ungdomsskolenettverket (RUS).

Utover skolenettverkene, er det opprettet et eget støttesystemnettverk som samler de enhetene som har ressurscenterfunksjoner (PPT, FBU, Altona skole og ressurscenter og Trones skole og ressurscenter med forsterket avdeling for elever med store

---

hjelpebehov). Dessuten er det opprettet eget nettverk for sosiallærerne, ledet av Altona, for flerspråklige koordinatorene ved skolene, ledet av FBU og nettverk for PPT og spesialpedagogiske koordinatorene ved skolene, ledet av PPT. Også andre nettverk er opprettet som lærende nettverk, der skoleledere, SFO-ledere, støttesystem og ressurspersoner i forhold til «Alle elevene er våre» møtes to ganger i året.

Innenfor rammen av lovverk og skoleeiers planer, er det hver enkelt skoles identifiserte behov for utvikling som skal være utgangspunktet for skolens egen strategi for tilpasset opplæring. Skolene skal selv identifisere og prioritere utviklingsområder innenfor tilpasset opplæring, ut fra en helhetlig analyse av behovet på skolenivå.

---

## ØKONOMI OG RESSURSER

Midler tildeles skolene på bakgrunn av en ressursmodell, der skolene i hovedsak får midler i forhold til antall elever. Tjenesteområdet gjennomførte i 2016 en samlet innsparing på kr 41 millioner. Av beløpet på kr 41 millioner kommer kr 26,3 millioner fra omstillingsprosjektet i 2016 og kr 13,7 millioner skyldes innsparinger fra tidligere år. Innsparingen ble i hovedsak gjennomført ved en reduksjon i skolens rammer.

Med bakgrunn i funn som ble gjort underveis i prosjektet, ble det utarbeidet en [ny finansieringsmodell for Sandnesskolen](#). Skolens budsjett for 2017 ble i sin helhet fordelt etter ny modell. Fordelingsmodellen sikrer at skolene får tildelt midler i tråd med krav til ressurstildeling i lov- og avtaleverk. Flere skoler opplever likevel at rammene er knappe og at skolen har redusert handlingsrom blant annet til styrking av innsatsen mot elever som trenger noe mer oppfølging. Det kan bety større utfordringer med å bedre resultatet på nasjonale prøver og kan føre til økt andel elever med rett til spesialundervisning. Det kan også bety større utfordringer med å redusere den høye andelen med elever med behov for spesialundervisning på ungdomstrinnet.<sup>7</sup>

---

## SAMARBEIDSIINSTANSER UTENFOR GRUNNSKOLE OG STØTTETJENESTER

I saker med skolefravær og unge som sliter faglig og sosialt, vil det ofte være flere instanser involvert, spesielt dersom vanskene varer over tid. Årsakene kan ha med skolesituasjonen å gjøre, elevens sosiale fungering og helsesituasjon, med familieforhold og venner. Ofte vil flere faktorer spille inn samtidig eller at det er flytende grenser mellom ulike forklaringsfaktorer. Eksempelvis kan en elev ha helseutfordringer som påvirker elevens faglige og sosiale fungering og eleven kan dertil komme fra en ressurs svak familie som ikke makter å gi eleven særlig støtte.

Ofte handler tiltak om å få systemet til å fungere rundt eleven og å få til god kommunikasjon mellom de involverte. Skolen og eksterne instanser vil ha en felles oppgave i å få til godt samarbeid og kommunikasjon slik at systemet rundt eleven fungerer. I tillegg kan det være behov for koordinerte tiltak som er spesifikt er rettet

---

<sup>7</sup>Jf. omtale i Økonomi- og handlingsplan 2018-2021 for Sandnes kommune.

---

mot eleven, skolen, familien og/ eller vennemiljøet. Når flere instanser er inne i en enkelt sak er det nødvendig med tydelig avklaring av ansvar og at det er avklart hvem og hvordan ledelse og koordinering på tvers av ulike tiltak skal ivaretas.

Saker som identifiseres på skolen, har ulike forløp avhengig av alvorlighet og type sak:

- **Mindre alvorlige saker:** Dette vil være saker med skulk, uro, utfordringer i enkeltfag, med venneflokk, som i utgangspunktet vil kunne håndteres innenfor rammen av skole-hjem samarbeidet. I slike saker kan det være aktuelt for elevens lærere å rådføre seg med helsesøster på skolen, spesialpedagogisk rådgiver, sosiallærer, inspektør på trinnet og rektor. Sakene vil ofte ha forskjellig innhold, og dermed kunne ha noe ulike forløp.
- **Mer alvorlige saker:** Dette kan være saker hvor en elev har bekymringsfullt høyt fravær, særlig hvis det er snakk om ugyldig fravær, og der eleven har betydelige og vedvarende faglige, sosiale og helsemessige utfordringer forbundet med det å være på skolen, inkluderes sosialt, og følge ordinær undervisning. Slike saker vil bli meldt inn til skolens ressursteam (sos.ped.team) for videre håndtering. Her deltar rektor, inspektør(er), sosiallærer, spesialpedagogisk rådgiver, PPT-koordinator og helsesøster. Sammensetning og møtehyppighet kan variere noe mellom skolene. Ressursteamets oppgave vil være å avklare mest mulig presist hva som er elevens utfordringer og derfra sette i verk effektive tiltak. Noen saker vil la seg løse innenfor de virkemidler skolen selv har. Andre må løses gjennom samarbeid med ulike støttetjenester innenfor skolesystemet (Altona, FBU, PPT mv.), eller gjennom samarbeid med andre tjenesteområder. I sistnevnte tilfelle settes det i verk en tiltakskjede for å følge opp eleven og familien. Avhengig av sak, kan tiltakskjeden innbefatte tverrfaglig samarbeid med Barne- og familieenheten, bl.a. barnevernet og oppsøkende ungdomsteam, skolehelsetjenesten/ helsestasjonstjenesten, fastlege og BUPS Sandnes (et poliklinisk spesialisthelsetilbud innenfor psykisk helsevern som retter seg mot barn og ungdom under 18 år og deres familier). For å styrke samordningen har Sandnes kommune i 2017 samlet tjenestene som yter hjelp til barn og familier utover ordinært tjenestetilbud. Familieteamet (tidligere Ressurshelsestasjonen), Psykisk helseteam for barn og unge<sup>8</sup> (tidligere Ressursteam), Tiltaksteamet (tidligere seksjon tiltak i Barneverntjenesten) og Oppsøkende ungdomsteam er alle blitt samlet i en egen avdeling som heter Ressurssenter for barn og familier under Barne- og familieenheten. Sistnevnte enhet samler ulike tjenester som jobber med psykisk helse blant barn og unge i Sandnes. Gjelder det saker med kriminalitet blant unge vil SLT-koordinator, politiet og konfliktrådet være relevante samarbeidsinstanser. Gjelder det rus og andre livsstilsutfordringer kan Frisklivssentralen være en aktuell samarbeidsinstans. Er det snakk om

---

<sup>8</sup> Ressursteamet vil i skolevegringssaker kunne arbeide direkte mot det berørte hjemmet, og veilede berørte parter.

---

rusproblematikk i familien med konsekvenser for eleven kan det være aktuelt med samarbeid med Mestringsenheten.

Opplistingen er ikke fullstendig, men er tilstrekkelig til å understreke behovet for samordning og tverrfaglig samarbeid om unge i risikozonen, særlig i de tilfeller hvor den unge har sammensatte hjelpebehov. Samarbeidsmøter og ansvarsgrupper er arenaer for tverrsektoriell samordning om unge med sammensatte behov.

## 2.4 RUTINER FOR OVERGANG MELLOM BARNE- OG UNGDOMSTRINNET

Dette delkapittelet har fokus på de rutiner som gjelder for overgangen mellom barne- og ungdomstrinnet. Nødvendig informasjon om elever som har høyt fravær og faglige og sosiale utfordringer på barnetrinnet, kan hjelpe ungdomsskolene med å sette inn passende tiltak på et tidlig tidspunkt for å følge disse elevene opp.

Kunnskapsdepartementet vedtok i juni 2006 «Prinsipper for opplæring». I prinsippene står det: *"Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnetrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, ungdomstrinnet og videregående opplæring skal bidra til å lette overgangen mellom de ulike trinnene i opplæringsløpet."*

I veilederen for overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning, står det: *"I overgangsfaser bør kommuner, fylkeskommuner og private skoler og barnehager lage rutiner som sørger for at barnet blir godt ivaretatt. Dette kan være spesielt viktig for barn og elever med særskilte behov."* Utfra dette kan en tolke seg frem til at det er naturlig å ha rutiner for overgangen mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet for alle elever, men spesielt for elever med særskilte behov.

I veilederen for overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning, fremkommer følgende: *"For eksempel kan kommuner og fylkeskommuner lage rutiner for overføring av informasjon som inkluderer..."*

- samarbeid og involvering av barnet og foreldrene
- behov for tilpasninger av utstyr og skolebygg
- opplæring av personalet
- informasjon om reglene om taushetsplikt og personvern
- håndtering av personopplysninger.»

Det er altså et visst rom for at taushetsbelagte opplysninger kan utveksles blant ansatte på barne- og ungdomstrinnet, så lenge dette er nødvendig for en hensiktsmessig arbeidsordning, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 3. Bestemmelsen gir åpning for at visse opplysninger kan overføres mellom skoler innenfor samme kommune for at

---

mottakerskolen skal oppfylle elevens rett til opplæring. Det kan for eksempel gjelde enkeltvedtak om spesialundervisning og sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.

## REVISJONSKRITERIER

---

- Skolene skal ha rutine for å lette overgangen mellom barne- og ungdomstrinnet.
- Skolene skal ha rutine som sørger for at elever med særskilte behov blir godt ivaretatt i overgangen mellom barne- og ungdomstrinnet.
- Skolene har tilstrekkelig kunnskap om elevene til å kunne sette inn eventuelle opplæringstiltak tidlig på ungdomstrinnet.

## FUNN OG OBSERVASJONER

---

Alle skolene har skriftlige rutiner for overgangen mellom barne- og ungdomstrinnet. Her fastslås datoer for ulike aktiviteter i et årshjul som gjerne starter utpå høsten.

Det er visse forskjeller mellom skolene, men de fleste inneholder følgende aktiviteter:

- Høsten, nærmere et år før overføring av nye elever, gjennomfører de fleste skolene en eller annen form for evaluering av foregående års overføring.
- Senhøstes/ tidlig på nyåret overføres det informasjon om elever med spesialundervisning, evt. også oversikt over hvilke elever som er meldt til FBU. Her deltar gjerne PPT barneskole og ungdomsskole, spes.ped.koordinatorer og sosiallærer ved ungdomsskolen. I noen tilfeller deltar også foresatte.
- Ungdomsskolen møter elevene i 7. trinn, gjerne i februar eller mars og informerer om fag og aktiviteter ved ungdomsskolen. Noen skoler inviterer 7. trinn på sosiale arrangementer på den ungdomsskolen de skal begynne på.
- Foreldremøte gjennomføres også vanligvis i februar/ mars.
- I mars starter gjerne arbeidet med å sette sammen de nye klassene på 8. trinnet. Kontaktlærerne på 7.trinn leverer forslag til grupper som utgangspunkt for klassesammensetning. Vanligvis gjennomføres møte mellom kontaktlærerne på 7. trinn og representanter for ungdomsskolen. Felles for ungdomsskolene er at det ikke åpnes opp for elev-/foresattes ønsker om klasseløsning.
- I mai/ juni arrangeres som oftest bli-kjent-kvelder og elevene på 7. trinn besøker ungdomsskolen de skal begynne på til høsten.

I vedlegg har vi vist årshjulene for henholdsvis Giske og Øygard ungdomsskoler.

Øygard har presisert i sin rutinebeskrivelse at de ønsker informasjon om elever med spesielle behov allerede før jul året i forveien. Det gjelder elever som har behov for tilrettelegging utover spesialundervisningstimer: Assistentbehov, vurdering av bistand fra Altona, forsterket avdeling ved Trones eller annet opplæringstilbud. Det omfatter også vurdering av eventuelt karakterfritak, om det er hørselssvake elever, elever med store atferdsvansker, fysisk utviklingshemming o.a.



---

Både Riska og Øygard gjennomfører evaluering av foregående skoleårs overgang mellom barne- og ungdomstrinnet for å kunne lære av erfaringene og evt. gjøre justeringer i årshjulet for neste års overgang mellom disse trinnene.

## VURDERINGER

---

Ved Giske, Riska og Øygard er det gjennomført intervjuer med rektor, sosiallærer, helsesøster og spes.ped.koordinator for å få fram erfaringer med denne overgangen. Basert på disse erfaringene, vil vi sammenfatte våre vurderinger på følgende måte:

- Ungdomsskolene har laget formelle rutiner og årshjul som skal lette elevenes overgang fra barnetrinnet til ungdomstrinnet. Det er laget årshjul som avklarer når ulike aktiviteter skal utføres, og hvem som skal delta og er ansvarlige.
- Rutinene synes å fungere hensiktsmessig når det gjelder informasjonsoverføring om elever som har særskilte opplæringsbehov, det være seg spesialundervisning etter opplæringslovens § 5.1 eller elever som har rettigheter etter lovens § 2.8 om særskilt språkopplæring.
- Informasjonsoverføring om elever som kan ha behov for tilpasset opplæring i ordinær undervisning, er ikke like entydig, men inngår blant annet i forbindelse med drøftingen av sammensetningen av de nye 8.trinns klassene. Informasjon om elever med høyt fravær på barnetrinnet bør inngå som en del av informasjonsoverføringen til den ungdomsskolen eleven skal begynne på.
- Det er videre rutiner som sikrer overføring av viktige helseopplysninger. Her inngår et bredt spekter av sykdommer og diagnoser som på en eller annen måte må hensynstas i videre undervisning. Helsesøstrene på barne- og ungdomstrinnet gjennomfører møter for å overføre mapper og journaler.
- Flere trekker fram nytten av å gjennomføre evalueringer på høsten av foregående års overføring fra barne- til ungdomstrinnet. Har det oppstått overraskelser i forbindelse med overføringer, eller at informasjonen har vært mangelfull, har evalueringen vært en anledning til å foreta justeringer.

De vi har intervjuet, har også fått et spørsmål om informasjonen er tilstrekkelig med tanke på tilpasninger i opplæringen eller om det er behov for tilleggsinformasjon. «Soling» av elevene går igjen som et verktøy, men det er noe ulike oppfatninger om nytteverdien. SOL (Systematisk Observasjon av Lesing) er et verktøy for å fastslå hvor elevene er i sin leseutvikling der Gjesdal kommune tok det i bruk allerede i 2006.

Det pekes på at skolene allerede i løpet av høsten får inn mye informasjon om de nye elevene basert på nasjonale prøver, på elev- og foreldreundersøkelsene og gjennom høstens eksamener og karaktersetning. En del informasjon foreligger først 2. termin, men den gir relativt tydelig pekepinn på hvordan elevene ligger an faglig og hvordan de bedømmer skolens læringsmiljø. Riska ungdomsskole har innført en kunnskapsbasert oppfølging av ulike typer statistikk om elevene, der lærerne på hvert trinn, ledet av inspektøren, gjennomgår fakta om elevene med tanke på evt. tiltak.

---

Det er vår vurdering at en slik systematisk og kunnskapsbasert arbeidsmåte kan ha mye for seg med tanke på å sette inn treffsikre og tilpassede tiltak tidlig.

## **2.5 TILTAK OVERFOR ELEVER MED HØYT FRAVÆR OG FAGLIGE UTFORDRINGER**

Dette delkapitlet tar for seg tiltak på ungdomstrinnet overfor elever med høyt fravær og som har betydelige faglige og sosiale utfordringer i løpet av disse tre årene.

I tråd med figur 1 i innledningen, deles framstillingen i fire:

- Rutiner for håndtering av høyt fravær og hvilke elever som har høyt fravær.
- Tilpasset opplæring for elever med faglige utfordringer. Her inngår både lovpålagte rettigheter og ekstra tiltak i ordinær undervisning.
- Utviklingen i elevenes læringsmiljø ved ungdomsskolene.
- Bekymringsfulle utviklingstrekk i ungdomsmiljøet i Sandnes med mulige konsekvenser for fravær, oppførsel og læringsutbytte på skolen.

### **2.5.1 SKOLENES HÅNDTERING AV FRAVÆR**

---

I Norge er det skoleplikt i grunnskolen, og foreldre har ansvar for at barn møter på skolen, samtidig som skolen har ansvar for å tilrettelegge slik at alle barn kan gå på skolen. Av ulike grunner er det likevel enkelte barn som strever med å møte på skolen.

Årsaker til skolefravær kan være mobbing eller andre faktorer på skolen, sykdom, søvnvansker, angst/skolevegring, skulk og/eller vansker i hjemmet. Elever som vegrer seg for å gå på skolen, ønsker ofte å gå, men greier det ikke. Ofte kjenner eleven ubehag, og dette kan gi utslag i kroppslige plager som vondt i magen, kvalme og hodepine. Foreldre kan oppleve store vansker med å få barnet på skolen, og føler seg maktesløse. Årsaker til at en elev ikke går på skolen er gjerne sammensatte, og for å sette inn gode tiltak er det viktig å kartlegge årsaker til fraværet.

Det å være hjemme fra skolen er uheldig for barn og unge på flere måter. Det kan fort oppstå en ond sirkel der sosial isolering, faglige hull og økt engstelse kan bidra til at det blir stadig vanskeligere å gå på skolen.

Dersom høyt skolefravær ikke blir tatt tak i tidlig, vil eleven raskt kunne utvikle et mye høyere fravær som kan betegnes som alvorlig skolefravær. Erfaring viser at når skolen og hjelpeapparatet klarer å sette inn tiltak tidlig i fraværsløpet, er det større sjanse for å lykkes med å få eleven tilbake på skolen.

I Norge er det opplæringsrett og -plikt for alle barn i grunnskolealder. Foreldrene plikter å sørge for at barnet får opplæring, enten ved godkjent (offentlig eller privat) skole eller godkjent hjemmeundervisning. Hvis eleven går på skole, plikter foreldrene å bringe barnet til undervisningen.

Ugyldig fravær er brudd på opplæringsloven og kan straffes med bøter. Unnlatelse av å sørge for grunnopplæring kan også føre til tiltak etter barnevernloven (NOU 1995:18). Eleven har ikke rett til at skolen tar igjen det som er mistet ved ugyldig fravær eller der eleven er skrevet ut av skolen.

Opplæringsloven har en klar regel om at permisjon kun kan innvilges med 10 skoledager om gangen (§ 3-41). Her framgår også at alt fravær skal føres som dager og enkelttimer. Loven sier ingenting om *hvor ofte* en elev kan få permisjon, utover at det skal være forsvarlig. Medlemmer av trossamfunn utenfor Den norske kirke har rett til permisjon på sitt trossamfunns helligdager dersom de søker om det.

Høyt fravær, uansett grunn, kan føre til at læreren mangler vurderingsgrunnlag, og at eleven får ikke standpunkt karakterer (§ 3-3).<sup>9</sup> Hvis det er fare for at læreren ikke har grunnlag for å fastsette karakterer i forbindelse med halvårsvurdering eller standpunkt karakter i fag, skal skolen varsle eleven og foreldrene så tidlig som mulig.

Eleven eller foreldrene kan kreve at inntil 10 skoledager fravær per skoleår ikke skal føres på vitnemålet (§ 3-41). Det er bare hele dager som kan strykes, ikke enkelttimer. Eleven kan også kreve at skolen legger ved en begrunnelse på fraværet til vitnemål. Elever kan kreve å få strøket dokumentert fravær som skyldes helsegrunner etter tredje dag eller kronisk sykdom eller funksjonshemming fra første dag.

Sandnes kommune har utviklet en egen veileder for fraværshåndtering i grunnskolen i Sandnes (Sandnes kommune 2016). Her deles fravær i to undergrupper: *dokumentert og udokumentert fravær*. Dokumentert fravær er fravær som skyldes sykdom dokumentert fra foresatte eller lege, eller innvilgede permisjoner. Udokumentert fravær er fravær i enkelttimer eller dager som eleven styrer selv (skulk). Det understrekes at både dokumentert og udokumentert fravær skal registreres og ses på i en sammenheng for å vurdere eventuelle tiltak.

Skoleskulk defineres i retningslinjene som udokumentert fravær der årsakene peker i retning av atferdsvansker, men det trenger ikke foreligge psykiske vansker. Skulkeren vil ikke gå på skolen, og uteblir gjerne uten at de foresatte er klar over dette. Problematisk skolefravær defineres ved en eller flere av følgende situasjoner:

---

<sup>9</sup> Utdanningsdirektoratet har utgitt en veileder for kommunens håndtering av fravær i grunnskolen... [https://www.udir.no/Upload/Lov\\_regelverk/Veiledere/Veiledning\\_barn\\_som\\_ikke\\_m%C3%B8ter\\_til\\_skolestart.pdf?epslanguage=no](https://www.udir.no/Upload/Lov_regelverk/Veiledere/Veiledning_barn_som_ikke_m%C3%B8ter_til_skolestart.pdf?epslanguage=no)

- Fullstendig fravær fra skolen.
- Når barnet går på skolen, men forlater skolen i løpet av dagen.
- Når barnet viser store atferdsproblemer med å komme seg på skolen, uttrykt med sinne, gråt, engstelse, protest og frustrasjon.
- Vansker med å møte på skolen som følge av emosjonelt ubehag (angst, depresjon).
- I motsetning til skulkerne vet foreldrene om fraværet, og elevene holder seg gjerne hjemme eller et annet sted de opplever som trygt.

Skoleskulk og ulike former for skolevegring, skal fange opp det fraværet som ikke er begrunnet i sykdom og helseutfordringer eller i innvilgede permisjoner.

## REVISJONSKRITERIER

Følgende kriterier legges til grunn for skoleeiers og skolenes håndtering av fravær:

- At det er rutiner og system for rask og betryggende registrering av fravær.
- At det skjer en tidlig involvering av foresatte.
- At det er avklarte rutiner for hvem-som-gjør-hva i saker med høyt fravær.

## RUTINER FOR FRAVÆRSHÅNDTERING

Intervjuene og det skriftlige materialet, tyder på at det noe ulike måter å håndtere fravær på ved ungdomsskolene i Sandnes. Det må her legges til at vi først og fremst har hatt tilgang på dokumentasjon fra de tre skolene, Giske, Riska og Øygard.

Regelen for registrering av fravær ved skolene, er at alt fravær bortsett fra fravær hos PPT og annet undervisningsrelatert fravær (logoped, skolelag, elevråd, trivselsprogram, forestillinger etc.) skal føres som fravær. Legetimer, tannlegetimer og eventuelle timer hos BUP skal føres som fravær.

Ved *Riska ungdomsskole* innførte de høsten 2016 nye rutiner for melding av fravær. Aktivitetene i fraværshåndteringen ved Riska er nærmere beskrevet nedenfor.

<b>Tabell 2 – rutiner for fraværsregistrering og –håndtering ved Riska ungdomsskole.</b>	
Hvem	Ansvar
Foreldre	Melde fra til skolen innen klokka 07.50 samme dag ved sykdom. Gjelder hver dag ved sykefravær. Sende skriftlig melding første dag eleven er tilbake etter sykdom. Søke eleven fri i god tid på forhånd ved planlagt fravær.
Faglærere	Faglærer fører fravær i It`s Learning samme dag i 1.time. Faglærere i klassen legger til eventuelle STV og spes. ped. lærere, fagarbeider /assistent i fagene slik at disse også kan føre fravær. Hvis faglærer mistenker eller vet at et fravær er skulk, gir en beskjed til kontaktlærer samme dag slik at denne kan følge opp. Bare de som har tilgang til å registrere fravær på It`s Learning kan skrive under i meldebøker. Kommunikasjon og samarbeid mellom faglærer og kontaktlærer må være ekstra tett dersom elever sliter med tilstedeværelsen. Dette for å få til god tilrettelegging.
Kontaktlærere	Kontaktlærere har ekstra ansvar for å følge opp elevs fravær.

	<p>I OneNote finnes en side hvor alt elevfravær registreres.          Kontaktlærere legger her inn permisjoner og fri som er søkt på forhånd.          Administrasjonen legger inn dagsmeldt sykefravær.          Det informeres hver morgen på morgenmøte om elever som har meldt sykefravær.          Foreldre til elever som er borte uten å ha meldt sykefravær eller søkt permisjon, kontaktes i 1. friminutt.          Kontaktlærer informerer faglærer om elever som har eget opplegg utenfor klasse slik at faglærer til enhver tid vet hvem som skal være i klassen.          Rutiner rundt beskjed om fravær tas opp på foreldremøte hver høst.          Kontaktlærere fyller ut eget skjema til bruk angående elever med <b>betydelig fravær</b> i forkant av månedlig oppfølgingsmøte.          (5 dager eller 5 timer gyldig fravær eller 2 dager eller 4 time ugyldig fravær)</p>
Inspektører /adm.	<p>Klasselister, valgfaglister og fremmedspråkklister må alltid være oppdaterte.          Innmeldt sykefravær innen kl. 07.50 registreres i One note og tas opp på morgenmøte hver dag.          Oppfølging av elever med betydelig fravær blir fast post på morgenmøte på trinnet første mandag i hver måned.          Regler for registrering og oppfølging av elevfravær går gjennom med personalet ved oppstart av skoleår i august.          Ved vikarer:          Vikarskjema har egen rubrikk for føring av fravær og vakt i friminuttene.          Vikarskjemaet sendes tilbake til faglærer med kopi til kontaktlærer som kan føre fravær.</p>

Riska har tatt i bruk elektronisk meldingsbok. Foresatte melder inn fravær på elevene innen kl. 0750 hver dag eleven er borte fra skolen. Lærerne melder for sin del inn elever som ikke er tilstede innen 0900. Dataene sammenholdes og dersom elever er borte fra skolen uten at melding er mottatt, sendes SMS til foresatte hvor de gjøres oppmerksom på at eleven er fraværende. Denne rutinen gjør at foresatte kjapt får melding om at eleven er fraværende og kan sette i verk mottiltak. Alt fravær registreres av lærerne i It's Learning. Skolens erfaring er at denne rutinen sikrer at fraværet raskt blir tatt hånd om, og at det ikke får anledning til å «sette» seg og gjøre mottiltak vanskeligere.

Ved *Øygaard ungdomsskole* har de innført følgende rutine for fraværshåndtering:

**Tabell 3 - rutiner for fraværsregistrering og -håndtering ved Øygard ungdomsskole.**

Ansvar	Hjemmet	Faglærere	Kontaktlærere	Skolens ledelse
	<p>Foresatte melder fra til skolen ved alle typer fravær første fraværsdag (telefon/mail/mobilskole)</p> <p>Permisjon må søkes i god tid, minimum en uke før, (eget skjema på skolens hjemmeside)</p> <p>Foresatte har ansvar for at skolearbeidet blir fulgt opp under permisjon</p>	<p>Alle faglærere har ansvar for å registrere fraværet hver time</p> <p>Legge fraværet inn på It's Learning, samme dag</p> <p>Ansvar for å holde oversikt over elevens totale fravær</p> <p>Ansvar for kontakt med hjemmet ved fravær</p> <p>Månedlig fraværsrapportering for klassene legges på fellesområdet.</p> <p>Fylle ut skjema om bekymringsfullt fravær til inspektør dersom fraværet overstiger 3 dager eller 5 enkelttimer ved gyldig fravær, og ved 2 dager eller 4 enkelttimer ved ugyldig fravær (fravær som ikke kan dokumenteres)</p> <p>Søknader om permisjoner skal oppbevares i elevmappa. Dersom søknader kommer i meldebok/epost skal det tas kopi og gis til Gunn. Dette pga retten til å søke om fritak for føring av fravær på vitnemålet.</p> <p>Kontaktlærer kan gi permisjon inntil 3 dager og skjema om permisjon ligger på skolens hjemmesider.</p> <p>Dersom det avdekkes udokumentert fravær avtaler kontaktlærere med foresatte hvordan dette skal følges opp. Etter samtalen sender kontaktlærer brev til foresatte. I brevet må det komme fram at eleven har hatt udokumentert fravær og hva kontaktlærer og foresatte er blitt enige om av videre oppfølging. Det må stå i brevet at udokumentert fravær kan få konsekvenser for karakteren i orden og oppførsel og at fravær kan føre til manglende karaktergrunnlag. Brevet skal inn i elevmappen.</p>	<p>Alle faglærere har ansvar for å registrere fraværet hver time</p> <p>Legge fraværet inn på It's Learning, samme dag</p> <p>Ansvar for å holde oversikt over elevens totale fravær</p> <p>Ansvar for kontakt med hjemmet ved fravær</p> <p>Månedlig fraværsrapportering for klassene legges på fellesområdet.</p> <p>Fylle ut skjema om bekymringsfullt fravær til inspektør dersom fraværet overstiger 3 dager eller 5 enkelttimer ved gyldig fravær, og ved 2 dager eller 4 enkelttimer ved ugyldig fravær (fravær som ikke kan dokumenteres)</p> <p>Søknader om permisjoner skal oppbevares i elevmappa. Dersom søknader kommer i meldebok/epost skal det tas kopi og gis til Gunn. Dette pga retten til å søke om fritak for føring av fravær på vitnemålet.</p> <p>Kontaktlærer kan gi permisjon inntil 3 dager og skjema om permisjon ligger på skolens hjemmesider.</p> <p>Dersom det avdekkes udokumentert fravær avtaler kontaktlærere med foresatte hvordan dette skal følges opp. Etter samtalen sender kontaktlærer brev til foresatte. I brevet må det komme fram at eleven har hatt udokumentert fravær og hva kontaktlærer og foresatte er blitt enige om av videre oppfølging. Det må stå i brevet at udokumentert fravær kan få konsekvenser for karakteren i orden og oppførsel og at fravær kan føre til manglende karaktergrunnlag. Brevet skal inn i elevmappen.</p>	<p>Følge opp månedlig fraværsrapportering og sende tallene videre til kommunal-direktøren</p> <p>Følge opp skjema om bekymringsfullt elevfravær og drøfte med sos.ped team.</p> <p>Lage forslag til tiltak og videre handlingsplan i samarbeid med sos.ped team kontaktlærer(e)</p>

Ved Øygard skal foresatte melde fra første fraværsdag, til forskjell fra Riska hvor dette skal skje allerede første timen den første fraværsdagen.

Sandnes kommunes veileder for fraværshåndtering har en generell beskrivelse av rutiner for oppfølging av bekymringsfullt fravær. Øygard er en av de skolene som selv har laget rutiner for oppfølging av fravær. Dersom det er avdekket at eleven har et bekymringsfullt fravær vil skolen kalle inn til et møte med elev, foresatte, kontaktlærer, sosialrådgiver og en fra skolens ledelse til stede. I møtet skal fokus være på årsaker til fraværet og hva skolen, eleven og hjemmet kan gjøre for å forebygge videre fravær. Videre oppfølging ved skolen kan være følgende...

- Lage en skriftlig plan for oppfølging av eleven, faglig og videre kontakt
- Daglig kontakt med hjemmet
- Hjemmebesøk
- Eleven kan få tilsendt læringsplaner og ekstra sett med bøker
- Eleven blir gitt tilbud om spesiell tilrettelegging i skolesituasjonen
- Vurdere om saken bør drøftes med ressurspersoner på Altona
- Eleven og foresatte blir kalt inn til samtale med helsesøster
- Eleven henvises til samtaler med sosialrådgiver
- Skolen sender brev om manglende karaktergrunnlag (jf. Forskrift til Opplæringslova § 3-10)
- Eleven henvises til skolelegen eller anbefales å gå til fastlegen. Fastlegen kan igjen henviser til BUP (Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk)
- Anbefale/formidle kontakt med Familieenheten til eleven og foresatte
- Sende bekymringsmelding til barnevernet
- Ved fastlåst skolevegring og det foreligger en diagnose kan det henvises til Kommunalt ressursteam (Ambulant team)
- Ved fastlåst skolevegring eller sykdom kan det også gis helt eller delvis fritak fra opplæringsplikten (PPT)
- Dersom elevens sykdom innebærer at eleven ikke vil kunne få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, kan det i noen tilfeller være aktuelt med hjemmeundervisning (PPT)

#### UTVIKLING I FRAVÆRET

Ungdomsskolene rapporterer på elevfravær i resultatvurderingen for den enkelte skole. Av de tre skolene vi har sett nærmere på, rapporterer Riska samlet på alt elevfravær, mens Giske og Øygard rapporterer på henholdsvis gyldig fravær (sykdom/ permisjoner) og ugyldig fravær (skulk, skolevegring).

På kommunenivå utarbeides det ikke fraværstatistikk samlet for grunnskolen eller de ulike trinnene. Det er derfor ikke mulig å si noe eksakt om hvordan elevfraværet har utviklet seg samlet sett for barneskolene og ungdomsskolene i Sandnes.

Nedenfor har vi sett nærmere på fraværstallene for Giske, Riska og Øygard.

<b>Tabell 4 – Samlet elevfravær ved Giske, Riska og Øygard ungdomsskoler.</b>				
<b>Kilde: Resultatvurdering for skolene 2015 og 2016. I prosent.</b>				
		<b>2013-14</b>	<b>2014-15</b>	<b>2015-16</b>
Elevfravær	Giske	3,67	3,32	3,38
	Riska	4,66	4,85	4,32
	Øygard	2,86	2,57	2,58

Fraværet ved disse tre skolene ligger mellom drøyt to prosent og nærmere fem prosent

der forskjellen er størst mellom Øygard og Riska ungdomsskoler. Alle de tre skolene har redusert fraværet fra skoleåret 2013-14 til 2015-16.

Forskjellene mellom skolene er relativt store. Samtidig er det ikke lett å peke på klare årsaker til slike forskjeller. Det kan ha med levekårsforskjeller og foreldrenes sosioøkonomiske status. Det kan også tenkes å ha noe med skolen å gjøre. Mest sannsynlig har det med sammensatte utfordringer å gjøre.

Giske og Øygard har fordelt fraværet på gyldig og ikke-gyldig fravær (jf. tabell 5).

<b>Tabell 5 – Elevfravær ved Giske og Øygard ungdomsskoler fordelt på gyldig og ikke-gyldig fravær. Kilde: Resultatvurdering for skolene 2015 og 2016. I prosent.</b>				
		<b>2013-14</b>	<b>2014-15</b>	<b>2015-16</b>
Giske	Sykdom	2,47	2,33	2,37
	Permisjoner	0,77	0,66	0,64
	Ugyldig fravær	0,43	0,33	0,37
Øygard	Sykdom	2,11	2,11	2,13
	Permisjoner	0,47	0,40	0,40
	Ugyldig fravær	0,28	0,06	0,05

Utslagene er små i denne tidsperioden, men vi ser at både Giske og Øygard har en liten reduksjon i permisjoner/ annet gyldig fravær og i kategorien ugyldig fravær. Også her ser vi at det er forskjeller mellom skolene, bl.a. i omfanget av permisjoner og ugyldig fravær. Muligens skyldes dette ulik behandling av permisjonssøknader, men det kan også skyldes at omfanget av permisjonssøknader varierer mellom skolene. Det kan også tenkes å være noe ulik registreringspraksis mellom skolene, eller at det er en kultur for mer skulk ved noen skoler sammenlignet med andre.

Forskning dokumenterer at 80 prosent av skolefraværet i grunnskolen i Norge har gyldige grunner, mens 20 prosent er ugyldige grunner som skolevegring, skulk, separasjonsangst eller såkalt foreldremotivert fravær.<sup>10</sup> Prosentandelen som har ugyldig fravær ved Giske og Øygard er lavere enn de 20 prosentene på nasjonalt nivå.

Det er ingen entydig oppfatning i forskningslitteraturen om hva som er bekymringsfullt eller alvorlig fravær. Litteraturen er særlig opptatt av fravær som faller innenfor skolevegring, og som bør følges opp raskt. En mye brukt tilnærming er Kearny (2008) som definerer «school refusal behavior» til å omfatte elever som har:<sup>11</sup>

- over 25% fravær de siste to uker

<sup>10</sup> Havik, T. (2015): *School non-attendance. A study of the role of school factors in school refusal*. Phd-thesis no. 243 – March 2015.

<sup>11</sup> Jf. Kearney, C.A., (2008). An interdisciplinary model of school absenteeism in youth to inform professional practice and public policy. *Educational Psychology Review*, 20, s. 257-282.



- erfart flere vansker med oppmøte for eleven eller familien i minst 2 uker som har betydelig innvirkning på barnets eller familiens daglige rutiner
- mer enn 15% fravær i løpet av en 15 ukers periode

Verken Sandnes kommunes egen veileder for fraværshåndtering eller skolenes egne rutiner sier noe eksakt om når en elevs fravær begynner å bli bekymringsfullt. De vi har snakket med, viser til at det er individuelt hva som er bekymringsfullt fravær. Det som for en elev er bekymringsfullt, behøver ikke være like alvorlig for en annen. Det varierer også hvorvidt fraværet rammer bestemte fag eller om det er spredt utover.

Alle skolene har eget skjema som skal brukes for innrapportering av det som oppfattes som bekymringsfullt fravær. Skolens ressursteam er helt sentralt i den videre oppfølgingen etter at kontaktlærer har vært i kontakt med hjemmet. Er det snakk om en elev som er helt fraværende, skal det rapporteres til kommunaldirektøren.

I tabell 6 har vi gjort en enkel beregning av hvor stor andel av elevene som hadde mer enn 10 dager fravær og 20 dagers fravær på 8. trinn 2014-2015 og 10. trinn 2016-2017. Beregningen er gjort med utgangspunkt i tilsendt karakterstatistikk fra Giske, Riska og Øygard og tar for seg alt registrert fravær, gyldig og ikke-gyldig, målt i hele dager.

**Tabell 6 – Prosentandel av elevene 2. termin, 8. trinn, og 2. termin, 10. trinn, med fravær lik eller større enn 10 dager, samt fravær lik eller større enn 20 dager. Opptelling basert på dager, ikke timer. Kilde: Karakterstatistikk fra de tre ungdomskolene Giske, Riska og Øygard.**

		2014-2015 - 8. trinn	2016-2017 - 10. trinn	
Fravær over 10 dager	Giske	25	31	
	Riska	17	21	
	Øygard	7	22	%
Fravær over 20 dager	Giske	11	11	
	Riska	5	8	
	Øygard	-*	6	

\*Antallet er svært lavt og prosent er derfor ikke oppgitt.

Det er tre observasjoner som kan trekkes fram og som vel og merke gjelder tre skoler og utviklingen for ett og samme trinn - fra 8. klasse til 10. klasse. Det ene er at en relativt høy andel av elevene har mer enn 10 dagers fravær. Dette synker raskt om vi ser på de som har mer enn 20 dagers fravær. Dette gjelder altså ganske få elever.

Det er også en økning i fraværet for alle de tre skolene fra 8. trinn til 10. trinn. De vi har intervjuet trekker fram puberteten og større press på 10. trinn som mulige forklaringer.

For det tredje er forskjellene mellom skolene til dels betydelige. Vi har kun data fra tre skoler og utviklingen for ett trinn fra 8. til 10. klasse. Tilfeldighet kan dermed være en mulig forklaring. Men det kan også skyldes at det jobbes ulikt med å få ned fraværet på den enkelte skole, men også at fraværskulturen blant elevene er forskjellig.

---

## HVEM ER DET SOM HAR HØYT FRAVÆR?

---

Litteraturen beskriver en rekke årsaker til at eleven kan holde seg borte fra skolen. Et eksempel er at eleven holder seg borte fra skolen på grunn av mobbing og vanskelige relasjoner på skolen (Kearny 2003).<sup>12</sup> Et annet eksempel er at eleven holder seg borte på grunn av skolefaglige utfordringer, eller for liten støtte til å mestre skolehverdagen. Videre kan eleven ha personlighetstrekk som fører til at eleven holder seg borte fra skoleaktiviteter, eller eleven holder seg borte fordi hvis hun/han forlater hjemmet vil det være uheldig for noen hjemme. Kjønn og etnisitet kan også spille inn.

Det kan være krevende å skille mellom gyldige og ugyldige grunner til fravær. Når det gjelder *ugyldige* årsaker til fravær, er det vanlig å skille mellom om årsaken til fraværet er motivert av eleven selv eller av foreldrene. Foreldremotivert fravær er et resultat av at foreldre holder barnet sitt hjemme fra skolen på grunn av egne behov. Fravær motivert av foreldre kan handle om psykisk eller fysisk sykdom hos foreldre, omsorgssvikt, foreldrene kan være kritiske til skolen eller de kan være redd for at noe eller noen på skolen kan skade eleven.

I kategorien fravær motivert av eleven selv, har det vært vanlig å skille mellom skolevegring og skulk. Skolevegring kan som nevnt defineres som «vansker med å gå på skolen, assosiert med et følelsesmessig ubehag, spesielt angst og depresjon».<sup>13</sup> Når en elev vegrer seg for å gå på skolen er foreldrene ofte klar over fraværet, de prøver å få barnet til å gå på skolen, men blir overtalt av barnet til å la det være hjemme, eller foreldrene klarer ikke å få barnet avgårde på skolen. Ofte er det skoleflinke elver som er villige til å jobbe med skolearbeidet hjemme.

I motsetning til skolevegring, kjennetegnes skulk ved at eleven ikke er plaget med angst eller engstelse mot å gå på skolen. Foreldrene er som regel ikke klar over at barnet ikke er på skolen, eleven mangler ofte interesse for skolearbeidet og er lite motivert for å være på skolen. Skillet mellom skolevegring og skulk er imidlertid ikke absolutt, og skolefravær kan også karakteriseres av både skulk og vegring.

En tredje årsak til skolefravær motivert av eleven selv kan være separasjonsangst eller sosial angst. Angst blir problematisk når en elev regelmessig unngår situasjoner som frembringer angst. Denne unngåelsen vil vedlikeholde angsten og virke hemmende på elevens deltakelse i en rekke aktiviteter, for eksempel å møte på skolen.

Vi har spurt de intervjuede på de tre skolene om hvem de mener har høyt samlet fravær. Vi kan sammenfatte inntrykkene og observasjonene i fire kategorier:

- **Elever med sykdommer.** Dette kan være kronisk sykdom/ diagnoser, tilfeldig sykdom (influenza, hyppige forkjølelser) depresjon og angstlidelser utover

---

<sup>12</sup> Jf. Kearney, C.A. (2003). *School refusal behavior in youth*. Washington: American Psychological Association.

<sup>13</sup> Jf. King, N. J. & G. A. Bernstein (2001) *School refusal in children and their parents: A guide for School-based professionals*. New York: Oxford University Press.

---

plager i hverdagen, eller det kan være en kombinasjon av disse faktorene. Mange peker på at flere av elevene har psykiske lidelser som fører til fravær.

- **Elever med diffuse helseplager.** Dette er elever som har vondt i hodet, vondt i magen, og som kan ha en følelse av dårlig almenntilstand. Det kan være følelse av tretthet og uopplagthet som kommer og går og som fører til hyppig fravær. Psykiske plager og vanskeligheter blir pekt på som en viktig forklaringsfaktor. De intervjuede peker på sykdommer og diffuse helseplager som de to viktigste årsakene til høyt fravær blant ungdomsskoleelevene.
- **Elever som skulker.** Dette er elever som uteblir hele dager eller i enkelttimer (i bestemte fag i en del tilfeller) uten at fraværet blir dokumentert.
- **Skolevegring.** Dette er elever som opplever følelsesmessig ubehag knyttet til sider ved skolesituasjonen. Det kan være snakk om mobbing, dårlig læringsmiljø ved skolen, opplevelse av utrygghet, lite respekt og aksept av lærer, skolens verdier og holdninger samt elevens relasjon til læreren. Det er en glidende overgang mellom diffuse helseplager og skolevegring.

Intervjuene har videre tatt for seg individuelle og strukturelle faktorer som kan være med å beskrive hvilke elever som har høyt fravær. Følgende momenter trekkes fram:

- **Kjønn.** Gutter synes å være overrepresentert når det gjelder skulking, mens jenter synes å være overrepresentert når det gjelder sykdom og diffuse helseplager. Både jenter og gutter finnes i kategorien skolevegrere, men informantene har et inntrykk av at jentene er overrepresentert.
- **Etnisitet.** Her er ikke oppfatningene entydige, men noen forhold kommer fram i intervjuene. Det første er at annengenerasjons innvandrere ser ut til å klare seg bedre på skolen og også har mindre fravær enn første generasjons innvandrere. Det har også betydning for fraværet at enkelte innvandrerungdommer blir med foreldrene på lengre opphold i hjemlandet utenom feriene. Videre blir det pekt på at det er ulikheter mellom ulike etniske grupper i synet på viktigheten av å gå på skolen. Elever fra asiatiske land, eksempelvis Vietnam, Kina og Sør-Korea, har i mange tilfeller foreldre som både støtter og presser på for at ungene skal gjennomføre skolegangen, og dermed har mindre aksept for fravær. Dette synes også å ha gyldighet for enkelte østeuropeiske land, mens elever fra en del afrikanske og latinamerikanske land kan oppleve mindre støtte hjemmefra. Vi har ingen statistikk som kan gi klare svar på om innvandrerungdom i Sandnes har større fravær enn norsk ungdom. Det vi har gjort er å dele elevene ved Giske, Riska og Øygard inn i to grupper etter hvorvidt de har norsk- eller utenlandsk klingende navn. Utgangspunktet er karakterstatistikk for 8. trinn i 2014/15 og i 10. trinn 2016/2017. Når vi ser på prosentandelen med utenlandsk klingende navn som har mer enn 10 dagers

---

fravær, finner vi at denne andelen var 20 prosent for 8. trinn i 2014/15 og 21 prosent i 2016/2017. Det er litt over andelen flerspråklige i barnehager og skoler i Sandnes som er ca. 18 prosent. Det er viktig å understreke at dette er en usikker måleindikator og at vi kun har sett på statistikk fra tre skoler.

- **Familieforhold.** Dette kan omfatte familiesituasjon (skilsmissebarn, blandede ekteskap ut fra etnisitet), sosioøkonomisk status (utdanning og inntekt til foreldrene), grad av fattigdom, der innvandrerfamilier er overrepresentert, relasjoner mellom foreldre og barn, omfanget av familiekonflikter, psykisk sykdom og plager hos foreldrene, alkoholisme, lite foreldreinvolvering i elevens skolehverdag, svak oppfølging, ensomhet og vold/ mishandling. Ofte vil det være ulike faktorer som kan påvirke elevens fravær. To fellesnevner som flere av de intervjuede trekker fram, er at elever med høyt fravær ofte har opplevd en eller flere traumatiserende hendelser i sitt liv og at flere faktorer ofte spiller sammen. Eleven har fått en tung «bagasje» som slår ut på fraværet.
- **Ungdomsmiljø.** Dette kan være å tilhøre et aggressivt ungdomsmiljø med vold og slåssing, utenforskap i fritiden som påvirker skolesituasjonen, rus og kriminalitet som har konsekvenser for elevens nærvær på skolen. Vi kommer tilbake til betydningen av denne faktoren senere i rapporten.

## VURDERINGER

---

Alle de undersøkte skolene har systemer og rutiner for registrering av fravær og håndtering av fraværet. Viktige elementer er rutinebeskrivelser, meldeskjema om bekymringsfullt fravær, håndtering av bekymringsfulle saker i skolens ressursteam og i noen grad beskrivelse av rutiner for samarbeid med relevante hjelpeinstanser.

Sandnes kommunes veileder og rutiner for fraværshåndtering, skal være et verktøy for skolene i arbeidet med fraværshåndtering. Veilederen er lite presis både med hensyn til hva bekymringsfullt fravær er, og rutiner for effektiv håndtering. Skolene har relativt stor handlingsfrihet i forhold til utforming av spesifikke rutiner og det viser seg igjen i de rutiner som er utarbeidet ved den enkelte skole. Riska har for eksempel innført en rutine som gjør at foresatte kjapt får melding om at eleven er fraværende og kan sette i verk tiltak. Det bør vurderes en gjennomgang av eksisterende veileder.

På kommunenivå utarbeides det ikke fraværstatistikk samlet for grunnskolen eller de ulike trinnene. Det er derfor ikke mulig å si noe eksakt om hvordan elevfraværet har utviklet seg samlet sett for barneskolene og ungdomsskolene i Sandnes.

Fraværet ved de tre undersøkte skolene ligger mellom drøyt to prosent og nærmere fem prosent der forskjellen er størst mellom Øygard og Riska ungdomsskoler. Alle de tre skolene har redusert fraværet fra skoleåret 2013-14 til skoleåret 2015-16. Giske og Øygard har en liten reduksjon i permisjoner/ annet gyldig fravær og i ugyldig fravær.

---

Det er en relativt høy andel av elevene ved de tre skolene som har mer enn 10 dagers fravær. Denne andelen synker raskt om vi tar utgangspunkt i de som har mer enn 20 dagers fravær i løpet av skoleåret. Det er snakk om få elever, men noen av disse har så høyt fravær, at de i liten eller ingen grad deltar i aktiviteter på skolen. I saker der det er snakk om omfattende skolevegring, kan skolen føle seg maktesløs når eleven ikke vil på skolen og foresatte ikke vil samarbeide eller evner å samarbeide. I slike tilfeller kan også støtte- og hjelpetjenester utenfor skolen, finne det utfordrende å komme i dialog med familien og løse opp i årsakene til fraværet. Skoleeier kan i slike tilfeller ilegge foresatte bøter med henvisning til opplæringsloven. Spørsmålet er imidlertid om slik bøtlegging bidrar til å løse opp i mer grunnleggende årsaker til elevens store fravær.

Utenlandsopphold blant barn med innvandrerbakgrunn er et tema som skolene er oppmersomme på. Det er særlig de kortere oppholdene, som til sammen kan gi mye fravær over tid, som skolene er bekymret for. Inntrykket er at foreldrene søker om permisjon, men i noen tilfeller blir borte lenger enn innvilget. Også lengre utenlandsopphold er kjent i norske skoler. Jevnt over er informantene skeptiske til lange utenlandsopphold og mener elevene taper både læringsmessig og psykososialt. De vil fraråde foreldre å bruke utenlandsopphold som disiplineringmetode og løsning på atferdsproblemer. Skolene opplever imidlertid at foreldrene sjelden inviterer til dialog om sine planer, og temaet tas i liten grad opp på foreldremøter og lignende.

Oppsummert er vår vurdering at Sandnes kommune i hovedsak har hensiktsmessige rutiner for registrering og håndtering av ulike typer fravær og at omfanget og utviklingen i fraværet i Sandnesskolen ikke er urovekkende stort eller utvikler seg negativt. Vi vil imidlertid anbefale Sandnes kommune og vurdere følgende tiltak:

- Presisere nærmere hva som menes med alvorlig eller bekymringsfullt fravær i Sandnes kommunes veileder for fraværshåndtering.<sup>14</sup>
- Pålegge alle skolene å skille mellom gyldig og ugyldig fravær i sin rapportering til skoleledelsen. På den bakgrunn vurdere å beregne omfanget av gyldig og ugyldig fravær på kommunenivå. Det gir mulighet for skoleeier å følge utviklingen i fraværet over tid, og skolene vil kunne sammenligne seg med et gjennomsnittstall for alle ungdomsskolene i kommunen.
- Vurdere om «Risk-modellen» med rask registrering av fravær og tidlig involvering av foresatte, kan ha overføringsverdi til øvrige ungdomsskoler.
- Vurdere en innskjerping av foreldrenes adgang til å søke om permisjon for eleven. Opplæringsloven har en klar regel om at permisjon kun kan innvilges med 10 skoledager om gangen. Loven sier imidlertid ingenting om hvor ofte en elev kan få slik permisjon, utover at det skal være forsvarlig. Heller ikke veilederen til Sandnes kommune sier noe om dette. Eksempelvis har Oslo

---

<sup>14</sup> Et eksempel på slik presisering finnes i veilederen til Karmøy kommune. På bakgrunn av et statlig-kommunalt fraværprosjekt definerte kommunen alvorlig skolefravær til å omfatte: 1) Ugyldig fravær: 1 enkelttime eller mer, 2) høyt gyldig fravær: 10 dager i semesteret, 3) eleven kommer 3 ganger for seint på en måned og 4) eleven møter opp, men forlater skolen igjen.

---

kommune innført en regel om at permisjon ikke kan innvilges for mer enn inntil 10 skoledager per skoleår.<sup>15</sup>

## **2.5.2 TILPASSET OPPLÆRING FOR ELEVER MED FAGLIGE UTFORDRINGER**

---

Stort fravær kan føre til at elever får faglige utfordringer i skolen. Det oppstår faglige hull og lærerne kan mangle et faglig grunnlag for å sette karakterer.

Tilpasset opplæring kan være et verktøy for skolen til å få ned fraværet til elever som vegrer seg for å gå på skolen eller som skulker. Det er imidlertid ikke noe skarpt skille mellom tilpasset opplæring for elever med høyt fravær, og elever som har faglige utfordringer, men som ikke nødvendigvis har noe stort fravær. I dette delkapitlet har vi derfor sett generelt på ulike typer tilpasset opplæring som skolene anvender.

I dette delkapitlet belyser vi kort tiltak overfor elever med faglige utfordringer. Framstillingen er dels en oppdatering av forrige forvaltningsrevisjon i 2016, dels suppleres oversikten basert på nye opplysninger fra kommunen og utvalgte skoler.

### **REGELVERK OG REVISJONSKRITERIER**

---

Tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp nedfelt i Opplæringsloven § 1-3. Her framgår det at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til eleven. Og dette kan oppnås gjennom å variere mellom ulike typer arbeidsoppgaver, lærestoff, læremidler og organisering. Dette er således et viktig revisjonskriterium.

Et lovregulert tiltak er skolens adgang til å gi eleven fritak fra karakterer. Det kan kun gis karakterfritak på følgende grunnlag (jf. § 3-20-24): For elever med individuell opplæringsplan (spesialundervisning), for minoritetsspråklige elever som nylig har ankommet Norge, i skriftlig sidemål og kroppsøving under bestemte vilkår og fra eksamen om det foreligger tungtveiende grunner til det.

Et viktig mål med tilpasset opplæring har vært å få ned omfanget på spesialundervisningen. Tilpasset opplæring i den ordinære undervisningssituasjonen skal dermed kompensere for det som fjernes av spesialundervisning og dermed være en slags erstatning for spesialundervisning. Det er imidlertid ikke entydig definert når det er tilstrekkelig med tilpasset opplæring i ordinær undervisning eller om det er behov for særskilte opplærings tiltak etter § 5-1 og § 2-8 i opplæringsloven.

Tilpasset opplæring i ordinær undervisning er vanskelig å operasjonalisere. Problemet oppstår når tilpasset opplæring skal nedfelles i pedagogisk praksis og defineres i formål, innhold og konkrete tiltak. Forklaringen er at undervisning er en kompleks

---

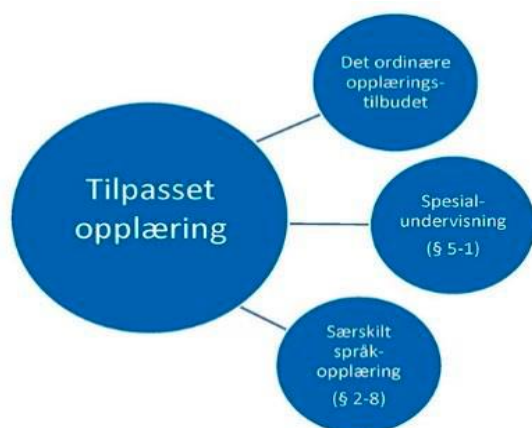
<sup>15</sup> I Stavanger har Kommunalstyret for Oppvekst vedtatt å anbefale at elever normalt ikke skal kunne gis permisjon (10 dager) oftere enn hvert tredje år.

praksis. Mange hensyn skal tas, og det finnes ikke enkle og evigvarende løsninger. Elevene er forskjellige, lærerne er forskjellige, skolene er forskjellige osv. Dessuten er situasjonene forskjellige i skolehverdagen, og kontekstuelle forhold kommer ofte inn som en stor og lite forutsigbar faktor. Tilpasset opplæring er derfor på ingen måte et statisk begrep, men gis ulike meninger og forståelser i ulike sammenhenger.

I Kvalitetsplan for Sandnesskolen står det:

«Tilpasset opplæring innenfor fellesskapet er et grunnleggende prinsipp i norsk skole. Tilpasset opplæring innenfor det ordinære opplæringstilbudet innebærer imidlertid ikke at hver enkelt elev har krav på en individuell plan for sin opplæring. Opplæringen må legges opp slik at hver elev kan dra nytte av at læring skjer i fellesskap med de andre elevene. Elevene bidrar da til hverandres læring. Elever som har rett til spesialundervisning, har også rett til en individuell opplæringsplan. Flerspråklige elever som ikke kan følge det ordinære opplæringstilbudet, har rett til særskilt språkopplæring.»

Bestemmelsen om tilpasset opplæring gjelder både for det ordinære opplæringstilbudet, for spesialundervisningen og for den særskilte språkopplæringen til flerspråklige elever, jf. figur 2 nedenfor:



Figur 2. Sandnes kommunes tilnærming til tilpasset opplæring (kvalitetsplanen)

Vi undersøker først utviklingen i noen rammevilkår for tilpasset opplæring. Deretter ser vi kort på omfanget av spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Denne baserer vi på kommunens kvalitetsmeldinger og relevante ASSS-rapporter. Så undersøker vi hvordan Giske, Riska og Øygard jobber med tilpasset opplæring.

## UTVIKLING I RAMMEVILKÅRENE FOR TILPASSET OPPLÆRING

Flere lærere gir skolene et større handlingsrom for å tilpasse undervisningen til hver enkelt elev.<sup>16</sup> Tabellen under viser blant annet utviklingen i lærertetthet på ulike trinn og antall elever per årsverk til undervisning i Sandnesskolen.

<sup>16</sup> Lærertetthet handler enkelt forklart om hvor mange elever det er per lærer på en gitt skole. Noen studier ser på lærertetthet for eksempel ved bruk av tolærerordning, eller inndeling i smågrupper. Tolærerordning kan være en klasse

**Tabell 7 - Oversikt over utviklingen i lærertetthet og assistentårsverk i Sandnesskolen.**  
**Kilde: Kvalitetsmelding for Sandnesskolen 2017.**

Indikatorer	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
Årsverk undervisningspersonale	796,1	835,5	839,4	827,8	795,2
Antall elever pr årsverk til undervisning	12,8	12,5	12,5	13,1	13,8
Antall assistentårsverk i undervisningen	134	130	125	131	126
Antall elever pr assistentårsverk i undervisningen	67,1	70,5	74,6	72,7	77,9
Lærertetthet 1-7.trinn <sup>1</sup>	13,6	13,5	13,7	14,1	15,0
Lærertetthet 8-10.trinn	14,8	14,0	13,6	14,5	15,3
Lærertetthet i ordinær undervisning <sup>2</sup>	17,6	17,5	17,6	17,8	18,5
Andel undervisning gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning	95,9	95,1	95,4	93,6	96,0
Tallet på elever	8883	9201	9355	9501	9789

Skoleåret 2012-13 og 2016-17 har omtrent like mange årsverk undervisningspersonale, samtidig som det er blitt 906 flere elever i perioden. Samtidig har assistentårsverkene gått ned slik at det blir flere elever pr assistentårsverk også. Det betyr at voksentettheten i Sandnesskolen er blitt lavere fra 2012/2013 til 2016/2017.

På ungdomstrinnet – 8-10.trinn - har målet på lærertetthet gått opp i dette tidsrommet – det vil si at det er blitt flere elever per lærer på ungdomsskolene.<sup>17</sup>

Neste tabell viser utviklingen i antall elever per årsverk til undervisning og lærertettheten ved ungdomsskolene i Sandnes (unntatt 1-10 skolen på Høle).

**Tabell 8 – Oversikt over antall elever pr. årsverk til undervisning og lærertetthet ved ungdomsskolene i Sandnes (unntatt Høle barne- og ungdomsskule. Kilde: Skoleporten.**

		2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Giske	Ant. elever pr. årsverk til undervisning	9,6	12,8	12,5	13,7
	Lærertetthet 8.-10 trinn	12,8	17,0	16,6	18,2
Høyland	Ant. elever pr. årsverk til undervisning	9,9	9,8	10,1	12,0
	Lærertetthet 8.-10 trinn	13,2	13,0	13,5	16,0
Lundehaugen	Ant. elever pr. årsverk til undervisning	11,9	12,8	14,5	13,3
	Lærertetthet 8.-10 trinn	15,8	17,1	19,3	17,7
Lurahammeren	Ant. elever pr. årsverk til undervisning	10,9	10,6	11,9	11,5

der to lærere har felles ansvar for undervisningen. De planlegger, gjennomfører og tilpasser undervisningen i samarbeid. Smågrupper dreier seg om klasser der elevene blir inndelt i mindre grupper, hvor undervisningen blir tilpasset deres evner og nivå. Men selv om det i disse tilfellene er to (eller flere) lærere inne i undervisningen, er selve klassestørrelsen fortsatt den samme.

<sup>17</sup> Den nye lærernormen fra 2019, betyr at klassestørrelsen skal være maksimalt 21 elever per lærer på ungdomstrinnet.



	Lærertetthet 8.-10 trinn	14,6	14,2	15,7	15,4
Riska	Ant. elever pr. årsverk til undervisning	14,6	15,5	15,5	13,3
	Lærertetthet 8.-10 trinn	19,5	20,8	20,7	17,8
Skeiene	Ant. elever pr. årsverk til undervisning	12,0	12,6	13,1	13,1
	Lærertetthet 8.-10 trinn	15,9	16,8	17,4	17,5
Øygard	Ant. elever pr. årsverk til undervisning	9,9	9,4	10,1	10,0
	Lærertetthet 8.-10 trinn	13,2	12,6	13,4	13,3

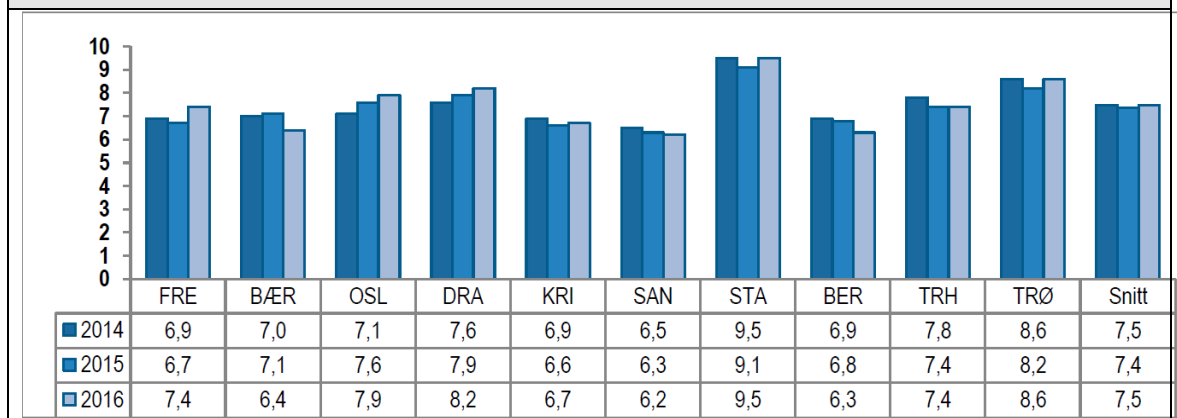
Ved de fleste ungdomsskolene har antallet elever per årsverk til undervisning gått opp de senere årene. Også målet på lærertetthet har gått opp for de fleste skolenes del, i den forstand at hver lærer har fått en større elevgruppe å forholde seg til. Unntaket er Riska, mens Øygard i stor grad preges av stabilitet. For noen skoler, som Giske, synes lærertettheten å ha endret seg mye de senere år. Med flere elever, kan det være utfordrende for lærerne å tilpasse opplæringen til ulike behov i klassen.

#### UTVIKLINGEN I SPESIALUNDERVISNING OG SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING

Elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, har rett til spesialundervisning etter § 5-1 i opplæringslova. I 2016/ 2017 var det 631 elever i Sandnesskolen som hadde vedtak om spesialundervisning hvorav 264 på ungdomstrinnet. Drøyt to tredjedeler var gutter, og et fåtall av elevene med spesialundervisning hadde opplæring ved blant annet Altona skole- og ressursenter.

Tabell 9 viser andelen elever med vedtak om spesialundervisning i løpet av de tre siste skoleårene i alle ASSS-kommunene. I disse tallene er private skoler inkludert.

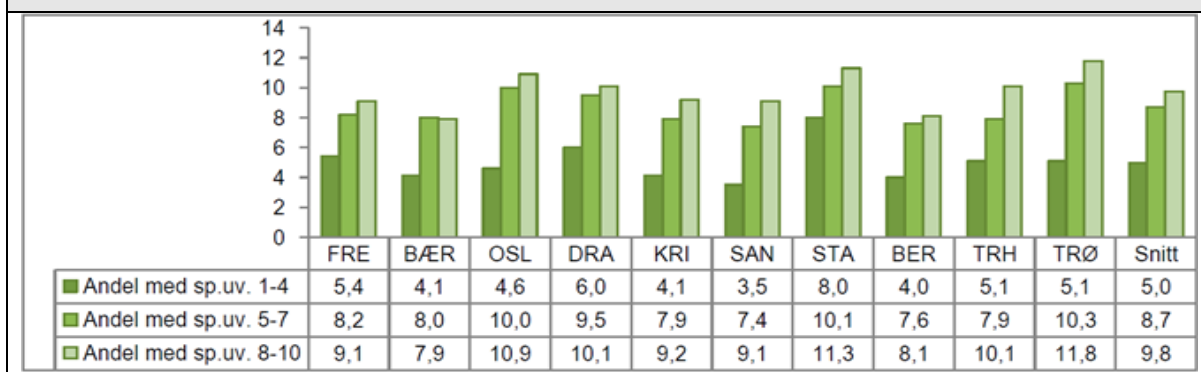
**Tabell 9 – Oversikt over utviklingen i andel elever som mottar spesialundervisning i Sandnesskolen. Sammenligning med ASSS-kommunene. Kilde: ASSS rapport 2017.**



Gjennomsnittlig for ASSS-kommunene har 7,5 prosent av elevene vedtak om spesialundervisning. I Sandnes har andelen sunket fra 6,5 prosent til 6,2. Regner vi bare med de offentlige skolene, er tallet for Sandnes nede i 5,8 prosent. Sandnes er den kommunen i ASSS-nettverket som har lavest andel elever med spesialundervisning.

Vi ser også en utvikling der antall årstimer til spesialundervisning har gått kraftig ned. I 2014 hadde Sandnes det høyeste antallet årstimer til spesialundervisning og i 2016 er kommunen på snittet for storbykommunene. I alle storbyene er det en utfordring at andelen elever med spesialundervisning øker på ungdomstrinnet, jf. tabell 10.

**Tabell 10 - Oversikt over andel av elevene som mottar spesialundervisning på ulike trinn i Sandnesskolen sammenlignet med ASSS-kommunene. Kilde: ASSS rapport 2017.**



Sammenligner vi med 2015 så har andelen elever med spesialundervisning i Sandnesskolen økt på ungdomstrinnet fra 8,5 prosent til 9,1. I flere år har det vært en jevn nedgang i elever som får spesialundervisning på ungdomstrinnet. Resultatene for 2016 bryter imidlertid med denne trenden. Andelen elever som får spesialundervisning har for sin del sunket på 1.-4.trinn fra 4,1 prosent i 2015 til 3,5 prosent i 2016.

Elever med et annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring etter § 2-8 i opplæringslova. Denne rettigheten gjelder helt til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære undervisningen.

Særskilt språkopplæring består av 3 komponenter:

1. Særskilt norskopplæring: særskilt opplæring i norsk
2. Tospråklig fagopplæring: fagopplæring på elevens morsmål og norsk
3. Morsmålsopplæring: opplæring i elevens morsmål.

Sandnes kommune er ca. 20 prosent av befolkningen flerspråklig. Andelen i barnehager og skoler er ca. 18 prosent. Tabellen nedenfor viser utviklingen i elever med vedtak om særskilt språkopplæring, elever som hovedsakelig får undervisning i egne grupper, antall språk i bruk og språk det blir undervist på i Sandnes kommune.

**Tabell 11 – Oversikt over antall elever i Sandnesskolen som mottar særskilt språkopplæring. Kilde: Kvalitetsmelding for Sandnesskolen 2017/ Senter for flerspråklige barn og unge/FBU.**

	2016/17	2015/16	2014/15
Antall elever som mottar særskilt språkopplæring (Oppl §2.8)	911	945	930
Antall elever som hovedsakelig får undervisning i egne innføringsgrupper/innføringsklasser	76	80	86
Antall registrerte språk i bruk blant elever som har særskilt språkopplæring	59	62	59
Antall språk det blir undervist på i tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring	26	29	31

De aller fleste som mottar særskilt språkopplæring får det i norsk, mens stadig færre får morsopplæring på elevens eget morsmål.

Innføringstilbudet er tilrettelagt for nyankomne elever. Det er i dag 3 skoler som har egne innføringsklasser. Det er Aspervika skole, Lura skole og Høyland ungdomsskole.

Neste oversikt viser hvor mange som har særskilt språkopplæring ved ungdomsskolene i Sandnes (alle unntatt Høle). For Høyland skole kommer i tillegg elevene i innføringstilbudet. For inneværende skoleår 2017/2018 er det 18 elever der.

Giske	21
Høyland	19
Lundehaugen	26
Lurahammaren	26
Riska	15
Skeiene	23
Øygaard	32

#### TILPASSET OPPLÆRING I ORDINÆR UNDERVISNING

Tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning kan skje ved hjelp av ulike tiltak. Listen nedenfor er ikke uttømmende, men gir noen eksempler på aktuelle tiltak:

- delingstimer
- nivåinndelte lekseplaner
- assistent i klassen
- fritak fra karakterer i ett eller flere fag
- la elevene bruke ulike arbeidsmåter slik at de alle får vist hva de kan
- la elevene bruke den tiden de trenger på arbeidet
- la elevene bruke tekster og bøker som passer for dem
- bytte mellom tavleundervisning, gruppearbeid og egentrening
- bytte på å snakke, skrive, bruke data, aviser og så videre
- bruk av fysisk aktivitet og muntlige fremføringer
- intensiv opplæring/ Ny giv metodikk
- skjerming av de som sliter med muntlige fremføringer

---

Det varierer fra skole til skole hvordan og om de benytter ekstra ressurser på de svake elevene som ikke har spesialundervisning. Mest vanlig er bruk av delingstimer, nivåinnndelte lekseplaner og assistenter i klassen. Det tas også i bruk ulike læringsteknikker i undervisningssituasjonen for å variere undervisningen.

Et flertall av de intervjuede peker på at ressursene til tilpasset opplæring i ordinær undervisning er nokså begrensede, og at store klasser gjør det til en krevende oppgave for læreren å tilpasse undervisningen til elevenes ulike behov. Det er imidlertid høy oppmerksomhet i skoleledelsen om visjonen om at «Alle elevene er våre».

Flere typer utviklingsarbeid pågår eller er under planlegging ved skolene. Giske ønsker å prøve ut tolærer-modellen i norsk, engelsk og matematikk som et ledd i omleggingen av opplegget for spesialundervisningen. Riska er i ferd med å prøve ut et konsept der det jobbes aktivt med ulike typer statistikk om elevene. Nasjonale prøver, elevundersøkelsen og eksamenskarakterer er, avhengig av når de foreligger, utgangspunkt for å samle alle lærerne som underviser en klasse, og under ledelse av en av inspektørene, vurdere om det skal settes i verk særskilte tiltak. Skolen har også en egen ressurslærer som følger opp elever som har utfordringer i matematikk.

På Øygard ungdomsskole blir alle elevene kartlagt på 8. trinnet blant annet ved å «sole» elevene. Skolen har delingstimer i flere fag som norsk, matematikk, naturfag og engelsk på alle trinnene. I tillegg arrangeres det læringsverksted.

## VURDERING

---

Tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp i Opplæringsloven § 1-3 som pålegger skoleeier og skolene å tilpasse opplæringen til evnene og forutsetningene til elevene. Visjonen om at «Alle elevene er våre» skal være en ledetråd for grunnskolen i Sandnes, og er konkretisert i Strategi- og læringsdokumentet for tilpasset opplæring i Sandnesskolen. I strategien inngår lovpålagt tilpasset opplæring (spesialundervisning § 5-1 og særskilt språkopplæring § 2-8) og lokalt tilpasset opplæring i den ordinære undervisningen. Sistnevnte omfatter bl. a. bruk av delingstimer, nivåinnndelt lærestoff og lekseplaner og bruk av assistenter. Samlet skal både lovpålagt og lokalt bestemt tilpasset opplæring gi svake elever den hjelp de trenger for å løfte seg faglig.<sup>18</sup>

Den tilpassede opplæringen i Sandnes kommune er inne i en brytningstid. Skolene har vært gjennom en stor økonomisk omstilling de siste årene, og voksentettheten har gått ned i Sandnesskolen. Det har betydd strammere ressursmessige rammevilkår – kanskje særlig for den tilpassede opplæringen som tilbys i ordinær undervisning. Samtidig har prosentandelen som gis spesialundervisning gått ned de siste årene, og Sandnes er den bykommunen blant de 10 største kommunene i Norge som har lavest andel av elever med spesialundervisning. Parallelt har antall årstimer til spesialundervisning gått ned.

---

<sup>18</sup> Tilpasset opplæring gjelder også elever med solide faglige forutsetninger som kan trenge større faglige utfordringer enn det normalundervisningen i utgangspunktet tilbyr. Oppdraget her er imidlertid tiltak for elever som sliter faglig.

---

Det er tre felt som vi vil anbefale Sandnes kommune å reflektere rundt i det videre arbeidet med å videreutvikle Sandnesskolen:

- Sandnes kommune er sammen med Oslo, den kommunen som har størst prosentvis forskjell mellom andel elever med spesialundervisning på barnetrinnet 1-4. trinn og andelen elever med spesialundervisning på ungdomstrinnet. På barnetrinnet mottar 3,5 prosent av elevene spesialundervisning, mens 9,1 prosent av elevene mottar slik undervisning på ungdomstrinnet. Siste årene har andelen på barnetrinnet gått ned, mens den har økt på ungdomstrinnet. I og med at Sandnes kommune skal utarbeide en strategi for forebygging gjennom tidlig innsats, bør det vurderes hvorvidt spesialundervisningen i for stor grad har fått et «reparerende» preg i stedet for å forebygge tidlig framtidige faglige utfordringer.
- Reduksjon i andelen elever som mottar spesialundervisning, betyr at mer av den tilpassede opplæringen må skje innenfor rammen av ordinær undervisning. Spørsmålet er hva dette vil bety for skillet mellom lovpålagt spesialundervisning og lokalt bestemte tilpasninger i ordinær undervisning. Rektoren ved Giske ungdomsskole har tatt til orde for en omlegging av spesialundervisningen, og at spes.ped.rådgiver skifter navn til rådgiver for tilpasset opplæring. For oppvekst skole vil utfordringen være å finne en veg for spesialundervisningen i framtida som sikrer at de faglig svakeste elevene får hjelp tidligst mulig, og at mindre svake elever får ekstra hjelp i den ordinære undervisningen. Ut fra erfaringene skolene sitter med, synes det å være et behov for å gjennomtenke systematisk hvordan dette skal gjøres framover.

### **2.5.3 UTVIKLINGEN I ELEVENES LÆRINGSMILJØ**

---

Elevenes læringsmiljø er viktig for både elevenes læringsutbytte og for omfanget av fravær blant elevene. Opplevs læringsmiljøet som inspirerende og inkluderende, vil det ha betydning for både de faglige prestasjonene og fraværet (jf. figur 1). Et godt og inkluderende læringsmiljø vil dermed kunne forebygge høyt skolefravær. Forskning dokumenterer at det er en sterk sammenheng mellom skolevegring på ungdomstrinnet og sosial isolasjon og manglende tilhørighet til skolefelleskapet.<sup>19</sup>

Opplæringsloven § 9-A slår fast at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Stortinget har vedtatt nytt regelverk om skolemiljø som tredde i kraft 1. august 2017. Sentralt i regelverket er at alle elever har en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø. Det er elevens egen subjektive oppfatning som skal avgjøre om skolemiljøet er trygt og godt, jf. Oppl. § 9A-2. Dersom eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, utløses skolens aktivitetsplikt. Det innebærer at skolen har plikt til å undersøke saken og sette inn egnende tiltak som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø (Udir- 3- 2017).

---

<sup>19</sup> Havik, T. (2015). *School non attendance. A study of the role of school factors in school refusal*. Phd Thesis UiS no. 243 - March 2015.

I Kvalitetsplan for Sandnesskolen blir «læringsmiljø» definert som de miljømessige faktorene i skolen som har innflytelse på elevenes sosiale og faglige læring, samt elevenes generelle situasjon i skolehverdagen. Målet er at i Sandnesskolen har alle elevene et godt arbeidsmiljø fritt for mobbing, hvor de trives og opplever god arbeidsro.

#### REVISJONSKRITERIER

Vi legger til grunn følgende revisjonskriterier ved gjennomgang av dette temaet:

- Ungdomskoleelevene i Sandnesskolen inngår i et stimulerende og motiverende læringsfellesskap preget av trivsel og mestringsfølelse og fravær av mobbing.
- Skolene jobber planmessig og systematisk for å videreutvikle læringsmiljøet

#### RESULTATER FRA ELEVUNDERSØKELSEN

Elevundersøkelsen til Utdanningsdirektoratet gir informasjon om elevenes vurdering av eget læringsmiljø. Kommunaldirektøren for oppvekst skole i Sandnes har pålagt alle skolene i Sandnes å gjennomføre elevundersøkelsen årlig på 5-10.trinn. Svarprosenten høsten 2016 var 95,2 prosent, noe som er meget høyt.

Elevundersøkelsene kartlegger i alt 12 indikatorer som alle har betydning for læringsmiljøet. Tabellen nedenfor viser 7 av disse 12 indikatorer. For øvrige indikatorer, se [Skoleporten](#). I den første tabellen vises resultatene for 10. trinn i Sandnes der disse sammenlignes med Rogaland og landet. For alle måleindikatorer er det positivt med høyt tall. Unntaket er mobbing.

I 2016 ble det gjort enkelte endringer i spørsmålene, slik at skoleåret 2016-2017 ikke er direkte sammenlignbart med de øvrige. Blant annet ble definisjonen på mobbing utvidet, slik at den fanger opp flere forhold enn tidligere.<sup>20</sup>

<b>Tabell 12 – Utvikling i læringsmiljøet i ungdomsskolen i Sandnes, 10. trinn.</b>					
<b>Kilde: Skoleporten/ Elevundersøkelsen, Utdanningsdirektoratet.</b>					
Indikator	Geografi	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
Læringskultur	Sandnes	3,4	3,5	3,7	3,7
	Rogaland	3,4	3,7	3,8	3,8
	Norge	3,4	3,7	3,8	3,8
Trivsel	Sandnes	4,2	4,1	4,2	4,2
	Rogaland	4,2	4,2	4,1	4,1
	Norge	4,2	4,2	4,2	4,2

<sup>20</sup> Definisjonen på mobbing er noe justert for å gjøre den mer elevvennlig. Nå blir elevene presentert for denne definisjonen: «Med mobbing mener vi gjentatte negative handlinger fra en eller flere sammen, mot en elev som kan ha vanskelig for å forsvare seg. Mobbing kan være å kalle en annen stygge ting og erte, holde en annen utenfor, baksnakke eller slå, dytte eller holde fast.»

<b>Mestring</b>	<b>Sandnes</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
	Rogaland	4,0	4,0	4,0	4,0
	Norge	3,9	4,0	4,0	4,0
<b>Utdanning/ yrkesveiledning</b>	<b>Sandnes</b>	<b>3,8</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>
	Rogaland	3,7	3,7	3,8	3,8
	Norge	3,7	3,8	3,8	3,8
<b>Motivasjon</b>	<b>Sandnes</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>
	Rogaland	3,4	3,5	3,4	3,5
	Norge	3,5	3,5	3,5	3,5
<b>Vurdering for læring</b>	<b>Sandnes</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>
	Rogaland	3,2	3,2	3,3	3,3
	Norge	3,2	3,2	3,3	3,3
<b>Mobbet av andre elever</b>	<b>Sandnes</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>
	Rogaland	1,2	1,2	1,2	1,3
	Norge	1,3	1,2	1,2	1,3

Ser vi på skoleåret 2016/2017 har Sandnes samme skår som Rogaland og Norge for øvrig på indikatorene mestring, utdanning/ yrkesveiledning, motivasjon, vurdering for læring og mobbing. På indikatoren læringskultur lå Sandnes litt under, mens kommunen lå litt over Rogalandsgjennomsnittet når det gjelder trivsel i skolen.

Neste tabell har brutt ned de 7 måleindikatorene på de tre utvalgte ungdomsskolene, Giske, Riska og Øygard. Da oppstår større grad av variasjon mellom de ulike skolene. Ser vi på skoleåret 2016/2017 oppnår Giske høyest skår på utdanning/yrkesveiledning, men har også høyest skår på mobbing. Giske har lavest skår av de tre skolene når det gjelder vurdering for læring. Riska har høyest skår av de tre skolene på læringskultur og trivsel, men ligger lavest på indikatorene mestring og utdanning/yrkesveiledning. Øygard skårer høyest på vurdering for læring og har lavest skår på mobbing. På indikatorene læringskultur og trivsel har Øygard lavest skår. Selv om det er visse forskjeller mellom skolene, må det understrekes at forskjellene er små.

**Tabell 13 – Utvikling i læringsmiljøet ved ungdomsskolene Giske, Riska og Øygard i Sandnes kommune, 10. trinn. Kilde: Skoleporten/ Elevundersøkelsen, Utdanningsdirektoratet.**

<b>Indikator</b>	<b>Geografi</b>	<b>2013-14</b>	<b>2014-15</b>	<b>2015-16</b>	<b>2016-17</b>
<b>Læringskultur</b>	Giske	3,7	3,5	3,6	3,7
	Riska	3,5	3,3	3,7	3,9
	Øygard	3,1	3,9	3,9	3,5

<b>Trivsel</b>	Giske	4,3	4,2	4,1	4,1
	Riska	4,2	4,1	4,1	4,2
	Øygard	4,2	4,3	4,3	4,0
<b>Mestring</b>	Giske	3,9	3,9	4,0	4,0
	Riska	3,9	4,0	4,0	3,8
	Øygard	3,8	4,0	4,1	4,0
<b>Utdanning/ yrkesveiledning</b>	Giske	4,2	4,1	4,1	3,9
	Riska	3,6	3,5	3,7	3,7
	Øygard	3,8	3,6	4,0	3,8
<b>Motivasjon</b>	Giske	3,5	3,4	3,5	3,5
	Riska	3,4	3,4	3,4	3,5
	Øygard	3,4	3,5	3,5	3,3
<b>Vurdering for læring</b>	Giske	3,2	3,1	3,2	3,1
	Riska	3,4	3,3	3,4	3,2
	Øygard	3,0	3,4	3,5	3,3
<b>Mobbet av andre elever</b>	Giske	1,1	1,2	1,3	1,4
	Riska	1,1	1,2	1,2	1,3
	Øygard	1,1	1,2	1,1	1,2

Alle de tre undersøkte skolene jobber planmessig med å videreutvikle skolemiljøet. Det er laget planer for skoleåret 2017/2018 som inkluderer det nye regelverket i kapittel 9 A i opplæringsloven, blant annet om nulltoleranse i forhold til mobbing, og hvordan skolene skal gripe an skolens aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten omfatter plikt for skolens ansatte om å følge med på at elevene har et godt skolemiljø og plikt til å gripe inn om elever ikke har et godt skolemiljø. Det er laget rutiner og årshjul ved skolene om hvem-som-gjør-hva i saker som angår elevenes skolemiljø.

#### VURDERING

Elevundersøkelsene viser at gjennomsnittseleven på 10. trinn i Sandnesskolen i det store og hele opplever et inkluderende skolemiljø der de trives og opplever mestring. På de fleste indikatorene som elevundersøkelsene måler, ligger Sandnes på gjennomsnittet for Rogaland for øvrig og på linje med landsgjennomsnittet. Et inkluderende og godt læringsmiljø er viktig for å forebygge skolevegning og fravær.

Intervjuene ved utvalgte ungdomsskoler, viser at det er høy oppmerksomhet om utfordringer i skolemiljøet, og at det jobbes planmessig med å videreutvikle miljøet.



---

## 2.5.4 UTVIKLINGSTREKK I UNGDOMSMILJØET I SANDNES

---

Elevundersøkelsene og skolenes arbeid med skolemiljøet, viser at temaet har høy oppmerksomhet i Sandnesskolen, og at elevene ved ungdomsskolene i Sandnes i det store og hele har et bra skolemiljø. Som vi så foran, ligger Sandnes omtrent på gjennomsnittet for resten av Norge i elevundersøkelsene (jf. tabell 12).

Det har imidlertid vært episoder i ungdomsmiljøet i Sandnes som kan tyde på et tøffere ungdomsmiljø. 20. april 2017 gikk rektoren ved Giske ungdomsskole ut i mediene og beskrev et mer voldelig ungdomsmiljø enn tidligere. Rektor viste til ungdomsgrupperinger som talte ca. 100 ungdommer, som blant annet drev med avtalt slåssing, eksperimentering med narkotika og vinningskriminalitet.

Hendelser i Sandnes, og i nabokommunene Stavanger, Gjesdal og Randaberg, har ført til økt oppmerksomhet om hva som foregår i ungdomsmiljøet. Et bredt sammensatt kartleggingsteam med representanter fra Sandnes kommune, Stavanger kommune og Politiet, med veiledning fra kompetansesenteret rus - region vest, avsluttet våren 2018 en kartlegging av ungdomsmiljøet i disse kommunene.<sup>21</sup>

Det er også gjort organisatoriske grep i Sandnes kommune for å øke kapasiteten i det kriminalitetsforebyggende ungdomsarbeidet. Et viktig tiltak har vært å øke bemanningen i det oppsøkende ungdomsteamet fra to personer til fem personer i 2017. Som vi så innledningsvis, har Sandnes kommune samlet tjenestene som yter hjelp til barn og familier utover ordinært tjenestetilbud. Familieteamet (tidligere Ressurshelsestasjonen), Psykisk helseteam for barn og unge<sup>22</sup> (tidligere Ressursteam), Tiltaksteamet (tidligere seksjon tiltak i Barneverntjenesten) og Oppsøkende ungdomsteam er blitt samlet i en egen avdeling som heter Ressurscenter for barn og familier under Barne- og familieenheten.

En problemstilling som inngår i dette revisjonsoppdraget, er hvorvidt utviklingen i ungdomsmiljøet i Sandnes har konsekvenser for fraværet til enkeltelever og for det psykososiale skolemiljøet i Sandnesskolen. Risikoatferd som slåssing, vold og rus kan føre til høyt fravær og påvirke den enkelte elevs faglige utvikling. Det er derfor interessant å belyse hva som skjer i ungdomsmiljøet. Er det ungdomsgrupperinger som skaper utrygghet i skoletiden, har skolen et ansvar for å gjøre noe med utfordringen. Er det elever som får høyt fravær på skolen fordi de driver med aktiviteter på fritiden (rus, slåssing mv.), fordrer det et samarbeid mellom ulike instanser for å rydde opp. Fravær og uro blant elevene på skolen kan dermed være et symptom på hva som rører seg i ungdomsmiljøet – det vil si at skolen påvirkes, men årsaken ligger utenfor skolen.

---

<sup>21</sup> Børge Øvrebø i Sør-vest politidistrikt har ledet arbeidet og har gitt Rogaland revisjon tilgang til foreløpig rapport slik den så ut før påsken 2018. Rapporten er foreløpig upublisert, og tar for seg eventuelle gjengannelser i ungdomsmiljøet i Sandnes og Stavanger som driver med vold og annen kriminalitet. Fakta som dette kartleggingsteamet har samlet inn, er sammenholdt med den informasjon vi har fått gjennom intervjuer på skolene Giske, Riska og Øygard, og intervjuer vi har gjort med andre aktører i Sandnes kommune.

<sup>22</sup> Ressursteamet vil i skolevegringssaker kunne arbeide direkte mot det berørte hjemmet, og veilede berørte parter.

Et viktig revisjonskriterium for å kunne vurdere innsatsen på dette området, er at det samarbeides effektivt mellom relevante tjenester i forhold til alvorlige utviklingstrekk i ungdomsmiljøet der elever ved ungdomsskolene i Sandnes er involvert.

Vi har først sett kort på noen utviklingstrekk i ungdomsmiljøet i Sandnes. Her inngår statistikk fra Ungdata-undersøkelsene, intervjuer på skolene Giske, Riska og Øygard, og med representanter for administrasjon og tjenester i Sandnes kommune.

## TALL OG FUNN OM UNGDOMSMILJØET I SANDNES

Ungdata-undersøkelsene gir et første inntak til å belyse hva som skjer i ungdomsmiljøet i Sandnes. Sandnes kommune har deltatt i tre undersøkelser, i 2010, 2013 og 2016. Det gjør at vi kan følge utviklingen de siste 6-7 årene når det gjelder ungdommers skulk på skolen, kriminalitet, slåssing, vold og rus. Ungdata-undersøkelsene omfatter elever på 8.-10. trinn for årene 2010, 2013 og 2016.

**Tabell 14, Utviklingstrekk i ungdomsmiljøet i Sandnes.**

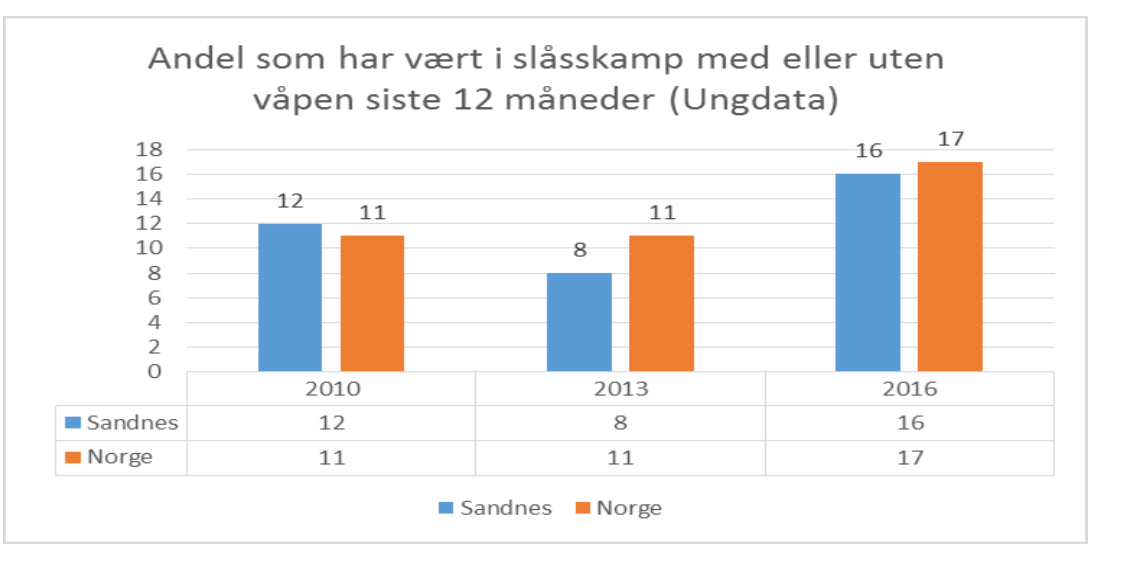
**Kilde: Ungdata-undersøkelsene 8-10-trinn i ungdomsskolen i Sandnes, 2010, 2013, 2016.**

		2010	2013	2016	Endring 2010-2016
<b>Skulking:</b> Andel som svarer «minst én gang» på spørsmålet: Har du skulket skolen det siste året?	<b>Sandnes</b>	20	21	16	-4
	<b>Norge</b>	23	23	21	-2
<b>Ute om kvelden:</b> Andel som svarer at de minst to ganger siste uke har «brukt størstedelen av kvelden ute sammen med venner/kamerater».	<b>Sandnes</b>	49	38	38	-11
	<b>Norge</b>	44	40	34	-10
<b>Drukket seg beruset:</b> Andel som svarer at de minst én gang siste 12 måneder har «drukket så mye at de har følt seg tydelig beruset».	<b>Sandnes</b>	13	11	8	-4
	<b>Norge</b>	16	16	14	-2
<b>Brukt hasj:</b> Andel som svarer at de minst én gang siste 12 måneder har «brukt hasj eller marihuana».	<b>Sandnes</b>	4	4	2	-2
	<b>Norge</b>	4	4	3	-1
<b>Nasking:</b> Andel som minst én gang siste 12 måneder har «tatt med seg varer fra butikk uten å betale».	<b>Sandnes</b>	13	8	7	-6
	<b>Norge</b>	12	10	7	-5
<b>Innbrudd:</b> Andel som minst én gang siste 12 måneder har «brutt seg inn for å stjele noe».	<b>Sandnes</b>	2	2	1	-1
	<b>Norge</b>	2	2	1	-1
<b>Slåssing:</b> Andel som minst én gang siste 12 måneder har «vært i slåsskamp (uten våpen)» og/eller «vært i slåsskamp hvor de har brukt våpen».	<b>Sandnes</b>	12	8	16	+4
	<b>Norge</b>	11	11	17	+6
<b>Skadet pga. vold:</b> Andel som minst én gang siste 12 måneder har «fått sår eller skade på grunn av vold uten at de trengte legebehandling» eller «blitt skadet så sterkt på grunn av vold at det krevde legebehandling».	<b>Sandnes</b>	10	7	7	-3
	<b>Norge</b>	10	10	8	-2
<b>Utsatt for trusler om vold:</b> Andel som minst én gang siste 12 måneder har «vært utsatt for trusler om vold».	<b>Sandnes</b>	13	10	9	-4
	<b>Norge</b>	13	13	10	-3

Det store bildet av ungdomsmiljøet i Sandnes ser i hovedsak positivt ut:

- Andelen av elevene som *skulker* går ned i Sandnes, og andelen er lavere enn den vi finner i Norge for øvrig. Det stemmer godt overens med at skulking og ugyldig fravær har et begrenset omfang i ungdomsskolen i Sandnes.
- Andelen som har drukket seg *beruset* går ned i Sandnes. Andelen i Sandnes som svarer de har drukket seg beruset er også lavere enn i Norge for øvrig.
- Færre av ungdommene bruker *hasj*. Andelen i Sandnes er også lavere enn det vi ser i Norge for øvrig.
- *Naskingen* går ned i Sandnes, og er på nivå med det vi ser i Norge for øvrig.
- Færre ungdommer i Sandnes begår *innbrudd*, og er på nivå med det vi ser i Norge for øvrig.
- Flere ungdommer *sløss* i Sandnes, en utvikling vi også ser i resten av landet. Nedenfor har vi framstilt denne utviklingen grafisk (jf. figur 3).

**Figur 3 – Oversikt over prosentandelen av ungdommer i Sandnes og i Norge for øvrig som har vært i slåsskamp minst en gang de siste 12 månedene. Kilde: Ungadata 8.-10.trinn.**



Siste ungdata-undersøkelse er fra 2016, og dataene er dermed fra før de siste års hendelser i ungdomsmiljøet i Sandnes og i flere av nabokommunene. Basert på nyere funn og observasjoner synes det å være behov for en nyansering av det positive bildet vist innledningsvis. Disse har vi valgt å sammenfatte på følgende måte:

- **Flere lovbrudd blant unge.** Kriminalitetsstatistikken for Sandnes og Stavanger 2017 viser at kriminaliteten generelt har gått ned i de to kommunene de senere år. I de fleste storbyer i Norge har imidlertid antall lovbrudd blant unge økt fra 2016 til 2017. I Sør - Vest politidistrikt har antall lovbrudd i alderskategorien 15 -18 år økt fra 2016 til 2017.<sup>23</sup> De vi har intervjuet i Sandnes kommune har inntrykk av at vold, nasking og innbrudd blant unge har økt den siste tiden.

<sup>23</sup> Politiets rapport for 2017 finnes her... <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/strasak/2017/strasak-2017-sor-vest.pdf>

---

«Traching» er et fenomen der ungdommer avtaler seg i mellom om å rasere et sted, eksempelvis et hus der det foregår en fest. «Tashing» er et fenomen som går ut på at ungdommer avtaler på sosiale medier at de skal stjele fra en butikk. Et eksempel fra Sandnes er at en ungdom spilte besvimt i en butikk, mens 10-12 venner samtidig stjal med seg varer fra butikken. Noe av dette skal være «bestillinger» på dyre klær og sportsutstyr som er gjort på sosiale medier.

- **Tendenser til gjengdannelser.** Funn fra kartleggingen til Sandnes kommune, Stavanger kommune og Politiet viser at det er grunn til å anta at det er tre, fire ungdomsgrupperinger i Sandnes og Stavanger som ønsker å fremstå som selvstendige gjenger. Kartleggingen viser at mye av deres aktivitet kan knyttes til en felles gruppeidentitet med egne normer og lojalitetskrav. Disse grupperingene består av en indre hard kjerne på fire til ti personer der de største gruppene kan ha opp til 30 ungdommer som regner seg som en del av "gjengen". Den ene gjengen kommer fra Sandnes og har stort sett medlemmer i 14 - 15 års alderen. Den skal ha en indre kjerne av et fåtall medlemmer, men totalt bestå av ca. 30 faste medlemmer. Den andre gjengen sies å bestå av litt eldre ungdommer der medlemmene kommer fra Sandnes, Sola og Stavangerområdet. Det trekkes også fram i rapporten at det i perioder har vært en etablert jentegjeng i Sandnes som har spredd frykt og begått kriminalitet i det offentlige rom. Denne gjengen skal ha bestått av fire til seks personer i den indre kjerne. Mye av disse ungdomsgruppens aktiviteter organiseres via sosiale medier og dokumenteres via ulike lukkede grupper.
- **Unge med minoritetsbakgrunn overrepresentert.** Både våre intervjuer og kartleggingen av ungdomsgjenger i Stavanger og Sandnesområdet, tyder på at flertallet av gruppemedlemmene er unge med minoritetsbakgrunn. Mange av ungdommene sliter på skolen og deltar sjelden i organiserte fritidsaktiviteter. I følge flere informanter så mangler mange av disse ungdommene foreldrekontroll og oppfølging hjemme. Opplysningene tyder også på at flere kommer fra familier som har levekårsutfordringer og der det er utfordrende å få til en samhandling med politiet, frivillige og ulike støtte- og hjelpeinstanser.
- **Beefing/avtalt slåssing.** Både enkeltskoler i Sandnes, politiet og oppsøkende ungdomsteam i Sandnes har erfart at det avtales slåsskamper, eller såkalt beefing. "Beefing" innebærer at to personer avtaler og slåss, en mot en. Det er ikke lov å stoppe før en gir seg. Flere ungdommer står rundt og heier, filmer og oppmuntrer til slåsskampene. I noen eksempler er det bygget opp en konflikt i forkant, mens i andre tilfeller er det selve volden som er motivasjonen. Dette skjer med ungdom som også i utgangspunktet ikke vil slåss, da de blir truet med at hvis de ikke møter, vil de bli hentet av en gruppe ungdommer. Noen ganger er det andre gutter som arrangerer disse slåsskampene og pålegger noen å slåss, men det kan også være innad i vennegjenger, at noen bestemmer seg for å "beefe". Denne slåssingen har skapt stor utrygghet både for de som

---

sloss og de som ser på. Faren for skader er stor, og i verste fall kan de selv, eller andre, bli skadet for livet. Mest utbredt er imidlertid nesebensbrudd, ødelagte tenner og kuttskader som kommer av slag og spark. I noen tilfeller ønsker vennegjengene til den "tapende" part å hevne seg i etterkant. Dette bidrar til ny vold og skaper mye utrygghet og frykt i miljøene.

#### TILTAK OVERFOR BEKYMRINGSFULLE TREKK VED UNGDOMSMILJØET

---

Både skolene og tjenester organisert under Barne- og familieenheten, som det oppsøkende ungdomsteamet, har kontaktflater ut mot ungdomsgrupperingene omtalt over. Oppsøkende forebyggende kriminalarbeidere tar kontakt med ungdommer i risikozonen og foretar bekymringsamtaler med foreldre og familier. De kan også være tilstede i storefri på skolene for å være lett tilgjengelige for ungdommene. Også politiets ungdomsavsnitt oppsøker ungdom i risikozonen.

Enkelte av ungdomsskolene i Sandnes har elever som har vært ledere for grupperingene. De fleste av de vi har intervjuet, er opptatt av at gjeng-begrepet ikke bør brukes. Både fordi begrepet signaliserer noe mer fast og strukturert enn det som observeres, samtidig som det kan gi disse ungdomsgrupperingene større oppmerksomhet enn de fortjener og dermed øke faren for at de brer om seg.

Skolene melder fra til politiet eller sender bekymringsmelding til barnevernet om de observerer hendelser eller atferd som indikerer at en ungdom er i faresonen. Det opprettes ansvarsgrupper rundt elever der det er behov for tverrfaglig innsats. Det oppsøkende ungdomsteamet har som nevnt fått økt sin kapasitet, og kan oppsøke flere ungdommer enn før som er i risikozonen for vold, rus og kriminalitet. Kartleggingsrapporten til Sandnes kommune, Stavanger kommune og Politiet, skal for sin del ende opp i en handlingsplan for mer målrettet og koordinert innsats overfor risikoutsatt ungdom. Inntrykket hos flere av de intervjuede i forbindelse med dette revisjonsoppdraget er av den oppfatning at situasjonen i Sandnes har roet seg i det siste, men at det fort kan blusse opp igjen. Inntrykket er at det går i bølger.

Den utfordring som flest trekker fram, og som også er påpekt i den tverrfaglige kartleggingsrapporten, er samordet og koordinert innsats overfor disse ungdomsmiljøene. Mange instanser kan i en eller annen forstand være berørte tiltakshavere: Skoler, helsetjeneste, barne- og familietjenester, rustjenester, barnevern, SLT-koordinatorer, politiet, konfliktrådet for å nevne noen. Det trekkes fram utfordringer forbundet med taushetsbelagt informasjon, som legger begrensinger på informasjonsutvekslingen, ulik saksbehandlingstid og maktesløshet om foresatte eller ungdommer i risikozonen motsetter seg samarbeid. Også ledelse av tverretattlig samarbeid kan være en utfordring med mange myndigheter og instanser involvert.

---

Forholdet til Konfliktrådet er et punkt som SLT-koordinatorene i Sør-Rogaland har tatt opp.<sup>24</sup> SLT-koordinatorene opplever at ungdommer som begår straffbare handlinger ikke får den oppfølgingen de skal ha, og at straffesakskjeden for ungdommer som helhet ikke har fungert etter intensjonen. Det pekes på at i mange saker har det gått for lang tid fra det straffbare forholdet til saken har blitt behandlet i Konfliktrådet.

## VURDERING

---

Hovedbildet av ungdomsmiljøet i Sandnes er at det utvikler seg i positiv retning i forhold til skulking, rus og andre typer risikoatferd. Ungdata-undersøkelsene viser at andelen av elevene som skulker går ned i Sandnes, og at andelen er lavere enn den vi finner i Norge for øvrig. Det stemmer godt overens med at skulking og ugyldig fravær har et begrenset omfang i ungdomsskolen. Det er også slik at andelen som har drukket seg beruset eller bruker hasj går ned i Sandnes. Her ligger Sandnes lavere enn Norge for øvrig. Videre har det over lengre tid vært nedgang i nasking og innbrudd

Etter siste ungdata-undersøkelse i 2016, har det vært enkelte bekymringsfulle utviklingstrekk i ungdomsmiljøet. Det ene er at flere ungdommer sloss i Sandnes, en utvikling som vi også ser i resten av landet. Både enkeltskoler i Sandnes, Politiet og oppsøkende ungdomsteam i Sandnes har erfart at det avtales slåsskamper, eller såkalt «beefing». Beefing innebærer at to personer avtaler og slåss, en mot en. Politiet har også registrert økende kriminalitet blant unge i alderen 15-18 år fra 2016 til 2017. De vi har intervjuet i Sandnes kommune har inntrykk av at vold, nasking og innbrudd blant unge har økt den siste tiden. Funn i en kartlegging utført av Politiet, Sandnes kommune og Stavanger kommune viser at det er tre, fire grupperinger i Sandnes og Stavanger som ønsker å fremstå som selvstendige gjenger. Unge med minoritetsbakgrunn ser ut til å være overrepresentert i disse grupperingene.

En problemstilling som inngår i revisjonsoppdraget, er hvorvidt utviklingen i ungdomsmiljøet i Sandnes har konsekvenser for fraværet til enkeltelever og for det psykososiale skolemiljøet i Sandnesskolen. Risikoatferd som slåssing, vold og rus kan føre til høyt fravær og påvirke den enkelte elevs faglige utvikling. Faktagrunnlaget viser imidlertid at det er snakk om et fåtall unge som er elever på ungdomstrinnet i Sandnes, og at de derfor i liten grad setter spor i fraværstatistikken. De det gjelder har imidlertid fått mye oppmerksomhet blant elevene, og i noen grad har det oppstått uro. Skoleledelsen ved berørte skoler har imidlertid tatt grep for å rydde opp, blant annet i forhold til å forby klesplagg som identifiserer ungdomsgrupperinger, og initiere samarbeid med ulike støtte- og hjelpetjenester for å ta hånd om enkeltelever. Oppsøkende ungdomsteam har gjennom økt bemanning fått mulighet for å drive mer aktiv oppsøkende virksomhet og sette i verk ulike kriminalitetsforebyggende tiltak.

En utfordring som trekkes fram i noen av disse sakene, er samordnet og ledet innsats overfor elever med risikoatferd og som driver med kriminalitet. Mange instanser kan

---

<sup>24</sup> Jf. brev fra SLT-nettverket i Sør-Rogaland til Konfliktrådet 22. januar 2018.

---

være relevante tiltakshavere i disse krevende elevsakene: Skolen, helsetjeneste, barne- og familietjenester, rustjenester, barnevern, SLT-koordinator, politiet og konfliktrådet. Det trekkes fram utfordringer forbundet med taushetsbelagt informasjon, som legger begrensinger på informasjonsutvekslingen, ulik saksbehandlingstid og følelse av maktesløshet om foresatte eller ungdommer i risikosonen motsetter seg samarbeid.

## **2.6 UTVIKLING I LÆRINGSUTBYTTE FOR ELEVER MED FAGLIGE UTFORDRINGER**

Til nå i rapporten har vi i tråd med figur 1 i innledningskapitlet, vært opptatt av ulike tiltak for elever med høyt fravær og faglige utfordringer. Vi har sett på overgangen mellom barnetrinn og ungdomsskole, vi har sett på virkemidler for å redusere fraværet blant elevene og vi har sett på ulike former for tilpasset opplæring. Vi har også sett på utviklingen i skolemiljøet ved ungdomsskolene og utviklingstrekk i ungdomsmiljøet.

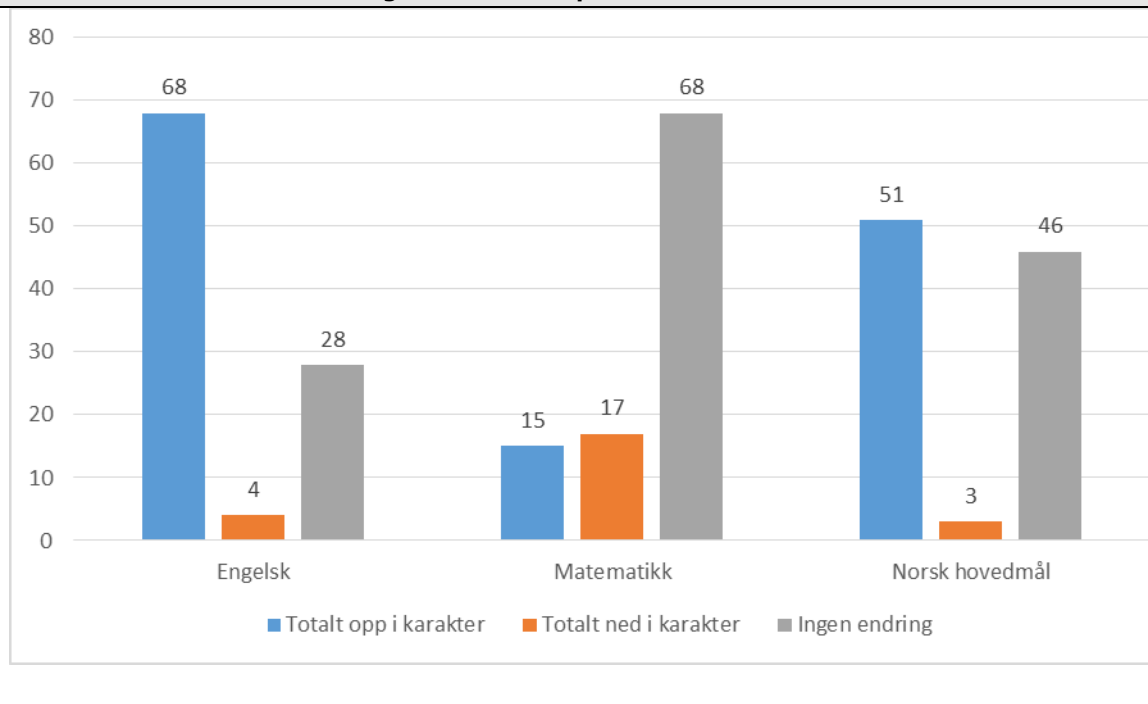
Alle disse faktorene kan påvirke elevenes faglige utvikling. I dette delkapitlet retter vi oppmerksomheten mot utviklingen i læringsutbyttet til elevene, og særlig de med faglige utfordringer. Bidrar til ulike tiltakene ved skolene til å løfte de elevene som har faglige utfordringer? For å svare bruker vi karakterstatistikk fra skolene, tall fra nasjonale prøver og utviklingen i karakterer i sentrale fag, samt grunnskolepoengene.

### **KARAKTERUTVIKLING FOR SVAKE ELEVER VED GISKE, RISKA OG ØYGARD**

---

Tilpasset opplæring har som siktemål å løfte elever med faglige utfordringer i løpet av de årene de er på ungdomsskolen. Rogaland Revisjon har utarbeidet en oversikt som viser karakterutvikling for elever som fikk karakterene 1 eller 2 i engelsk skriftlig, matematikk og norsk hovedmål i 8. trinn 2014-15 og de karakterer de fikk i samme fag i 10. trinn 2016-17. Beregningen omfatter elever fra ungdomsskolene Giske, Riska og Øygard. På grunn av at det i noen fag er få elever som får karakteren 1 eller 2, har vi for å bevare anonymiteten valgt å se på dette for de tre ungdomsskolene samlet.

**Figur 4 – Oversikt over karakterutvikling for elever som fikk karakterene 1 eller 2 i engelsk skriftlig, matematikk og norsk hovedmål i 8. trinn 2014-15 og de karakterer de fikk i samme fag i i 10. trinn 2016-17. Gjelder elever fra ungdomskolene Giske, Riska og Øygard. Kilde: Karakterstatistikk fra de tre ungdomskolene. I prosent.**



Karakterstatistikken viser at i engelsk gikk hele 68 prosent av elevene som fikk 1 og 2 i karakter andre halvår i 8. trinn, opp i karakter da de gikk ut av 10 klasse. Kun fire prosent gikk ned i karakter, mens 28 prosent ble stående med samme karakter.

Også i norsk gikk klart flere opp i karakter (51 prosent) enn de som gikk ned i karakter (tre prosent). I norsk hovedmål ble 46 prosent av de svake elevene stående med uendret karakter da de gikk ut av 10 klasse.

I matematikk er mønsteret et litt annet. Hoveddelen av elevene med 1 og 2 i karakter i 8 klasse ble stående med uendret karakter da de gikk ut av 10 klasse. 17 prosent gikk ned i karakter, mens 15 prosent gikk opp i karakter.

Samme beregning ble gjort i forrige forvaltningsrevisjon av overgangen fra ungdomsskolene i Sandnes til videregående skole (Rogaland revisjon 2016). Her ble det brukt karakterstatistikk fra 1. halvår på 8. trinn og 10. trinn, mens vi i denne undersøkelsen har brukt statistikk fra 2. halvår. Den største forskjellen mellom de to beregningene, er at elevandelen som gikk ned i karakter i alle de tre fagene var langt større i den forrige forvaltningsrevisjonen.

## NASJONALE PRØVER

Et bredere bilde over utviklingen for de svakeste elevene får vi om vi tar utgangspunkt i nasjonale prøver, og ser om det har blitt færre elever i de to laveste mestringsnivåene.



Tabell 15 viser andel av elevene i 8 klasse i Sandnes som ligger på de to laveste mestringsnivåene i engelsk, lesing og regning.

**Tabell 15 – Prosentandel av elevene i 8. trinn som er i mestringsnivåene 1 og 2. Nasjonale prøver i engelsk, lesing og regning for Sandnes, Rogaland og Norge. Kilde: Skoleporten, Utdanningsdirektoratet.**

		2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Engelsk	Sandnes	23,8	22,6	22,4	20,6
	Rogaland	25,7	25,2	24,9	24,4
	Norge	28,6	27,7	26,7	27,4
Lesing	Sandnes	28,2	29,6	26,2	16,8*
	Rogaland	26,7	29,7	28,0	25,1
	Norge	26,6	29,8	27,4	26,7
Regning	Sandnes	27,1	28,5	25,1	19,3*
	Rogaland	29,0	26,8	28,3	27,4
	Norge	32,2	29,5	29,7	30,1

\*Tall for mestringsnivå 1 er unntatt offentlighet. Tallet er derfor ikke sammenlignbart med foregående år.

Hovedinntrykket er en positiv utvikling i den forstand at andelen ungdomsskoleelever på de to laveste mestringsnivåene blir stadig mindre. I alle fag er andelen blitt mindre, men det presiseres at i lesing og regning er ikke tallene for 2017/2018 direkte sammenlignbare med foregående år. Det skyldes at andelen av elever på laveste mestringsnivå 1 har blitt så liten at tallene er unntatt offentlighet.

I neste tabell er statistikken brutt ned på den enkelte ungdomsskole i Sandnes.

**Tabell 16 – Prosentandel av elevene i 8. trinn som er i mestringsnivåene 1 og 2. Nasjonale prøver i engelsk, lesing og regning fordelt på ungdomsskolene i Sandnes unntatt Høle 1-10. skole. Kilde: Skoleporten, Utdanningsdirektoratet.**

		2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Giske	Engelsk	17,3	19,2	23,3	16,0
	Lesing	25,8	30,4	23,9	20,9
	Regning	25,4	25,1	21,3	22,3*
Høyland	Engelsk	27,6	16,5	25,2	-
	Lesing	-	27,7	31,2	-
	Regning	27,6	25,9	29,8	-
Lundehaugen	Engelsk	18,1	23,0	21,6	21,7
	Lesing	23,0	28,9	18,0	24,9
	Regning	-	25,3	21,2	23,0
Lurahammeren	Engelsk	20,4	-	-	19,2
	Lesing	19,6	-	-	32,6
	Regning	26,8	-	-	29,5
Riska	Engelsk	33,7	28,9	36,1	27,3
	Lesing	36,0	33,7	42,3	27,3
	Regning	34,4	37,3	36,1	20,8*
Skeiene	Engelsk	25,0	21,9	15,2	22,1
	Lesing	28,3	20,8	17,5	21,9

	Regning	28,1	21,8	16,8	21,9
Øygaard	Engelsk	-	27,7	16,0	18,8
	Lesing	31,9	34,9	25,7	20,2
	Regning	32,9	35,7	26,5	25,0

\*Tall for mestringsnivå 1 er unntatt offentlighet. Tallet er derfor ikke sammenlignbart med foregående år.

På skolenivå er bildet litt mer nyansert. Vi ser at fire av skolene, Giske, Riska, Skeiene og Øygaard, har en utvikling som samsvarer godt med utviklingen på kommunenivå. For skolene Høyland, Lundehaugen og Lurahammeren, er bildet noe mer varierende. Det må presiseres at data mangler for noen av årene, og at der vi har merket prosentandelen med stjerne, er ikke tallet direkte sammenlignbart med tidligere år.

En mulig forklaring på den positive utviklingen for de faglig sett svakeste ungdomsskoleelevene, er at stadig flere blir fritatt fra å delta i nasjonale prøver eller ikke møter opp. Tabell 17 underbygger *ikke* denne forklaringen. Snarere er det slik at færre elever fritas fra nasjonale prøver eller ikke deltar i disse prøvene.

**Tabell 17 – Prosentandel av elevene i 8. trinn i Sandnes som ble fritatt fra nasjonale prøver eller ikke deltok. Kilde: Skoleporten, Utdanningsdirektoratet.**

		2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Fritatt, ikke deltatt	Engelsk	5,1	4,0	2,1	4,0
	Lesing	5,0	4,8	1,9	3,0
	Regning	4,6	4,8	1,9	3,6

Til nå har vi sett at utviklingen i all hovedsak er positiv når det gjelder å løfte de faglig sett svakeste elevene på ungdomstrinnet. Avslutningvis i dette delkapitlet har vi sett nærmere på eksamenskarakterer i sentrale fag og utviklingen i grunnskolepoeng.

Tabell 18 viser en positiv utvikling i eksamenskarakterene i basisfagene engelsk og matematikk, mens eksamenskarakterene i norsk hovedmål i større grad viser stabilitet over tid fra 2012-13 til 2016-17. Forbedringen for Sandnes er særlig markant i matematikk. I 2016/17 er Sandnes på linje med resten av Rogaland og ligger bedre enn landsgjennomsnittet i dette faget. I norsk og engelsk har Sandnes høyere karaktergjennomsnitt på eksamen enn Rogaland for øvrig og landsgjennomsnittet.

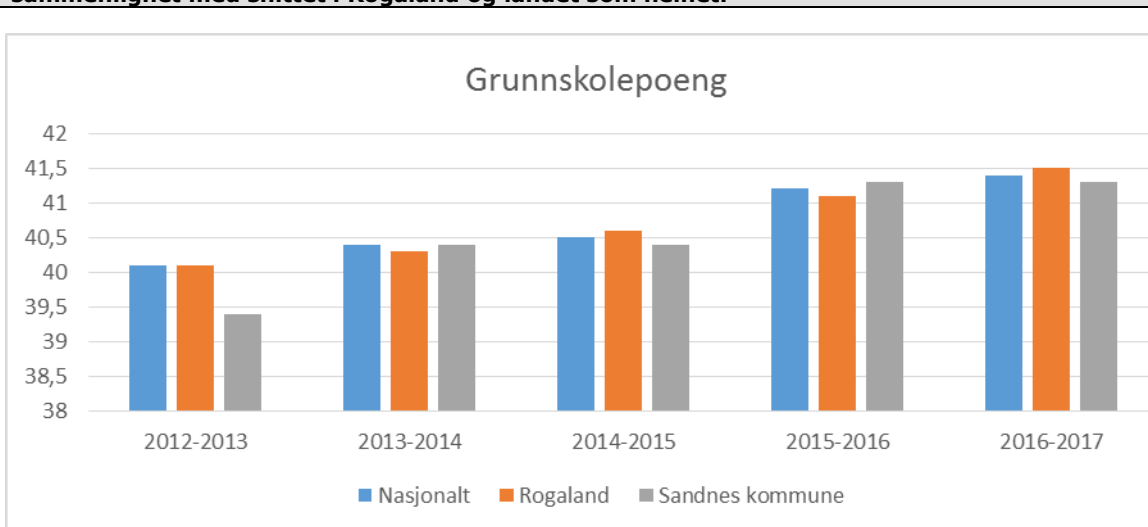
**Tabell 18 – Utvikling i eksamenskarakterer i engelsk, matematikk og norsk hovedmål, 10. trinn. Kilde: Skoleporten, Utdanningsdirektoratet.**

		2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Eksamenskarakter engelsk skriftlig 10. trinn	Sandnes	3,8	4,0	3,9	3,7	4,0
	Rogaland	3,8	3,8	3,9	3,6	3,8
	Norge	3,8	3,7	3,7	3,6	3,8
Eksamenskarakter matematikk 10. trinn	Sandnes	3,1	2,9	2,9	3,3	3,5
	Rogaland	3,2	3,1	3,0	3,4	3,5
	Norge	3,1	3,0	2,9	3,3	3,4

Eksamens- karakter norsk hovedmål 10. trinn	Sandnes	3,5	3,5	3,6	3,6	3,5
	Rogaland	3,5	3,4	3,5	3,5	3,4
	Norge	3,4	3,4	3,4	3,5	3,4

I likhet med utviklingen i eksamenskarakterene, har grunnskolepoengene for Sandnes vist en positiv utvikling (jf. figur 5).<sup>25</sup> Både i Sandnes, i Rogaland for øvrig og nasjonalt har det vært en økning i grunnskolepoengene de siste fem årene. Økningen i Sandnes er imidlertid sterkere enn den vi ser på fylkes- og landsbasis.

**Figur 5 – Gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng for ungdomskoleelevenes fem siste skoleår, sammenlignet med snittet i Rogaland og landet som helhet.**



	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Nasjonalt	40,1	40,4	40,5	41,2	41,4
Rogaland	40,1	40,3	40,6	41,1	41,5
Sandnes kommune	39,4	40,4	40,4	41,3	41,3

En mulig forklaring på den positive utviklingen i grunnskolepoeng, kan være at stadig flere elever fritas fra karakterer eller at læreren mangler vurderingsgrunnlag på grunn av stort fravær. I SSBs og Utdanningsdirektoratets beregning av grunnskolepoeng, inngår ikke elever som mangler karakterer i åtte eller flere fag.

Hvis antallet elever som ikke får karakter i åtte eller flere fag øker over tid, vil mest sannsynlig antallet grunnskolepoeng øke fordi de svakeste elevene tas ut av statistikken. Tabell 19 viser hvor stor andel av elevene i Sandnes, Rogaland og på landsbasis som gikk ut av grunnskolen de siste seks årene uten grunnskolepoeng.

Vi ser at det har vært en økning de siste årene, mens utviklingen i Sandnes i større grad er preget av stabilitet/ svak økning. I 2017 lå Sandnes om lag på landsgjennomsnittet.

<sup>25</sup> De årlige endringene i antall grunnskolepoeng er relativt små. Figuren kan visuelt gi inntrykk av større endringer enn det som tallene faktisk viser, jf. tall i tabell som grunnlag for figuren.

Går vi lengre tilbake i tid, får vi tydeligere fram at det har vært en klar økning. I 2009 lå andelen elever uten grunnskolepoeng på 2,14 prosent i Sandnes mot 2,2 prosent på landsbasis og 2,34 prosent på fylkesnivå (jf tabell v19 i vedlegg). Utviklingen går dermed i retning av at stadig flere elever går ut av grunnskolen uten grunnskolepoeng.

**Tabell 19 – Prosentandel av elevene som gikk ut av grunnskolen uten grunnskolepoeng. Kilde: SSB. Statistikken er våren 2018 innhentet av Rogaland fylkeskommune.**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sandnes	5,07	5,67	4,27	6,96	4,51	5,82
Rogaland	3,91	4,73	4,15	5,06	5,19	6,01
Norge	-	-	-	4,2	4,9	5,8

På landsbasis var det i 2016-2017 rundt 3 500 av de nær 62 000 elevene som manglet karakter i mer enn halvparten av fagene, og som derfor ikke fikk grunnskolepoeng. 357 elever manglet grunnskolepoeng i Rogaland i 2017. I Sandnes var det i 2017 911 elever som gikk i 10.trinn, og av disse var det drøyt 50 elever som ikke fikk grunnskolepoeng.

Analyser gjort av SSB viser at det er snakk om en sammensatt elevgruppe som ikke får grunnskolepoeng. Elever som har vedtak om spesialundervisning, som har manglende vurderingsgrunnlag på grunn av høyt fravær, eller som har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring utgjør en betydelig del av denne gruppen.

75 prosent av elevene som mangler grunnskolepoeng, er etnisk norske, mens andelen innvandrerelever ligger på 21 prosent. De resterende 4 prosentene er elever som er født i Norge, men med foreldre som har innvandret til Norge. Samlet betyr dette at innvandrere er overrepresentert blant elevene som mangler grunnskolepoeng. 73 prosent av innvandrerne som mangler grunnskolepoeng kommer fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Oseania (unntatt Australia og New Zealand).

## VURDERING

Et revisjonskriterium i dette delkapitlet har vært om ungdomsskolene i Sandnes greier å løfte de faglig sett svakeste elevene på ungdomstrinnet. Basert på gjennomgang av karakterstatistikk fra tre av skolene, Giske, Riska og Øygard, samt nasjonale prøver og andeler på de to laveste mestringsnivåene, er inntrykket i hovedsak positivt. De tre undersøkte skolene har greid å løfte de svakeste elevene, særlig i engelsk og norsk. Nasjonale prøver viser for sin del at andelen ungdomsskoleelever på de laveste mestringsnivåene i engelsk, matematikk og norsk hovedmål blir stadig mindre.

Det har også vært en positiv utvikling i eksamenskarakterene i 10. trinn i basisfagene engelsk og matematikk, mens eksamenskarakterene i norsk hovedmål viser større grad av stabilitet over tid (fra 2012-13 til 2016-17). Forbedringen for Sandnes er særlig markant i matematikk. I likhet med utviklingen i eksamenskarakterene, har grunnskolepoengene for Sandnes vist en positiv utvikling.

Mest sannsynlig indikerer dette at skolene i hovedsak jobber bra i forhold til overgangen mellom barne- og ungdomstrinn, i forhold til fraværshåndtering, tilpasset opplæring og elevmiljøet. Mange av de påpekninger vi har underveis i rapporten, dreier seg dermed om hvordan Sandnes kommune kan bli enda bedre på disse feltene.

Utviklingen over tid viser at flere elever fritas eller ikke får karaktervurdering på grunn av høyt fravær ol. Desto flere som fritas/ ikke får karaktervurdering, desto mer øker grunnskolepoengene fordi de svakeste elevene tas ut av statistikken. Analyser viser at dette er en gruppe som ofte sliter når de kommer til videregående opplæring. Vi vil anbefale Sandnes kommune å følge med i andelen elever som fritas/ ikke får karaktervurdering. Foreløpig har ikke denne statistikken vært offentlig tilgjengelig, men Rogaland fylkeskommune har informert om at de vil publisere tallmaterialet.

## 2.7 UTVIKLING I FRAFALLET I VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Avslutningsvis skal vi undersøke hvordan frafallet i videregående opplæring har utviklet seg de senere årene. Dette er siste leddet i figur 1 i innledningskapitlet. Klarer ungdomsskolene å løfte elevene faglig i løpet av ungdomstrinnet, vil de i større grad kunne klare seg gjennom videregående opplæring.

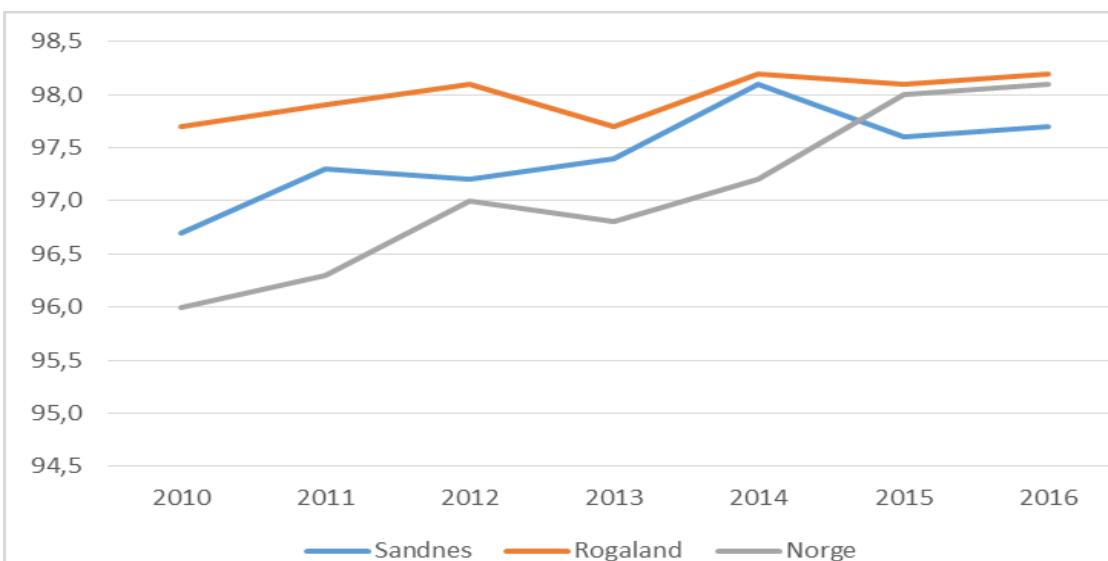
Sammenhengen mellom grunnskolepoeng fra grunnskolen og gjennomføring av videregående opplæring vises tydelig i den neste tabellen. Særlig utsatt for å få problemer i videregående, er de elevene som har 25 eller færre grunnskolepoeng, men også de som ligger mellom 25 og 30 grunnskolepoeng er utsatt.

**Tabell 20 – Fullført og bestått første år på videregående skole 2016/2017 for ungdomsskoleelever med avgangsåret våren 2016. Kilde: Rogaland fylkeskommune.**

<b>Grunnskolepoeng:</b>	<b>55-60</b>	<b>50-55</b>	<b>45-50</b>	<b>40-45</b>	<b>35-40</b>	<b>30-35</b>	<b>25-30</b>	<b>25-0</b>
Sandnes	100	98,9	96,3	96	96,2	77,6	68,6	11,1
Rogaland	99,3	99	98,1	94,8	90,8	82,5	68,2	37

Figuren nedenfor viser andel av elevene som gikk ut fra ungdomskolen i Sandnes og som var registrert som elever i videregående opplæring om høsten.

**Figur 6 – Oversikt over elever i fra Sandnes kommune som var registrert i videregående opplæring, samme år som avsluttet grunnskole. Sammenlignet med gjennomsnitt for Rogaland og for Norge. Kilde: Statistisk sentralbyrå, KOSTRA.**



Nesten alle som går ut av grunnskolen i Sandnes fortsetter i videregående opplæring, men 2-3 % av ungdommene slutter etter grunnskolen. De to siste årene har det vært en svak økning for Sandnes sin del (jf. tabell 21). Vi har ikke så mye informasjon om hvem disse er for Sandnes sin del, men analyser Kunnskapscenteret for utdanning har gjort, viser at unge med innvandrerbakgrunn utgjør en stor andel av de som ikke begynner i videregående opplæring. En årsak kan være kort botid i Norge og dermed begrensede norskkunnskaper, og at de derfor ikke begynner på videregående skole.

**Tabell 21 – Antall elever fra ungdomsskolene i Sandnes som ikke har direkte overgang til videregående skole samme året som de går ut av 10. trinn. Kilde: KOSTRA.**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Antall elever fra Sandnes som <b>ikke</b> hadde direkte overgang til videregående etter 10. trinn	32	24	24	24	18	23	22

I følge den fylkeskommunale Oppfølgingstjenesten er de fleste elevene fra Sandnes som ikke begynner på videregående skole, i et eller annet aktivitetstilbud – enten i opplæring og arbeidspraksis i regi av fylket eller får oppfølging og veiledning fra fylket. Andre har takket nei til tilbud og noen er langvarig syke.

Neste tabell viser hvor stor andel av elevene som gikk ut av 10. trinn ved ungdomsskolene i Sandnes som fullførte og bestod VG1 første år innen normert tid.

**Tabell 22 - Oversikt over prosentandel elever som fullførte og bestod 1.året på videregående skole, for en seksårs periode (VG1 skoleårene 2011/2012 – 2016/2017). Kilde: Rogaland fylkeskommune.**

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Snitt
Giske ungdomsskole	79,3	86,6	86,4	85,4	92,1	84,8	85,8
Høyland ungdomsskole	83	79,5	81,1	84	76,4	85,7	81,6
Lundehaugen ungdomsskole	83,2	81,2	90,6	91,9	91,8	88	87,8
Lurahammeren ungdomsskole	94,8	79,1	82,8	82,9	83,3	88,6	85,3
Riska ungdomsskole	78,2	87,3	85,4	88,8	80,4	82,5	83,8
Skeiene ungdomsskole	83,2	87,8	82,4	78,7	87,6	86,3	84,3
Øygard ungdomsskole	83,8	86,1	83,2	83	84,3	81,7	83,7
Høle barn og ungdomsskole	100	83,3	94,1	87,5	70	91,7	87,8

Tabellen viser at det varierer fra år til år hvor mange som fra den enkelte ungdomsskole fullfører og består 1. året på videregående opplæring. Sammenligner vi det siste året (2016/2017) med gjennomsnittet for hver skole de siste seks årene, ligger Giske, Høyland, Lundehaugen, Lurahammern og Skeiene over gjennomsnittet.

Sammenligner vi gjennomsnittstallene for disse seks skoleårene, hadde elever som kom fra Høyland, Riska og Øygard lavest sannsynlighet for å fullføre og bestå første året på videregående skole. Størst sannsynlighet for å fullføre og bestå, hadde elever fra Høle barne- og ungdomsskule og elever fra Lundehaugen ungdomsskole.

Siste tabell viser hvor stor andel av elevene fra Rogalands-kommunene som gjennomførte og bestod videregående opplæring i løpet av fem år.

**Tabell 23 – Oversikt over andel elever i Rogaland, fordelt på kommuner, som gjennomførte og bestod videregående opplæring i løpet av fem år. Gjelder elever som startet på videregående skole høsten 2005 og påfølgende år fram til 2011.**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Gj. snitt
Bjerkreim	81	79	83	83	73,3	78,6	78,8	79,5
Vindafjord	80	75	80	71	84	80,2	85,1	79,3
Suldal	68	75	86	83	77,6	68,1	84,6	77,5
Lund	79	76	77	88	68,1	76,7	81,4	78,0
Sauda	83	77	73	73	76,2	79,8	77,0	77,0
Tysvær	80	77	70	76	77,6	77,5	78,9	76,7
Hjelmeland	66	81	77	76	75,8	72,0	74,4	74,6
Sola	74	73	74	76	73,6	80,4	80,3	75,9
Randaberg	76	74	73	73	74	77,0	70,7	73,9

Rennesøy	79	78	63	69	81	82,8	87,5	77,2
Karmøy	76	75	70	74	73,3	75,5	75,3	74,2
Gjesdal	76	73	73	67	76,8	70,9	72,2	72,7
Haugesund	73	74	73	71	73,4	72,9	76,8	73,4
Stavanger	72	74	70	74	73,9	74,4	74,4	73,2
Rogaland	72	73	72	73	73,3	74,0	74,9	73,2
Sokndal	73	75	67	67	79,6	63,8	65,2	70,1
Strand	73	75	72	66	75	73,4	72,2	72,4
<b>Sandnes</b>	<b>70</b>	<b>70</b>	<b>73</b>	<b>73</b>	<b>73,7</b>	<b>71,0</b>	<b>73,3</b>	<b>72,0</b>
Forsand	74	55	64	82	83,3	58,8	N<10	69,5
Eigersund	75	73	66	74	68,7	72,8	75,9	72,2
Finnøy	75	65	69	69	76	73,0	78,7	72,2
Time	69	72	67	76	67,9	73,7	71,5	71,0
Hå	66	69	67	71	68	69,2	74,6	69,3
Bokn	100	(N<10)	78,7	91	64,3	58,3	N<10	78,5
Klepp	59	68	74	64	65,2	74,6	67,5	72,3

Ser vi på gjennomsnittet for disse sju skoleårene, gjennomførte 72 prosent av elevene fra ungdomsskolene i Sandnes videregående skole innen fem år. Det er litt lavere enn gjennomsnittet for alle Rogalandskommunene (73 prosent).

Over tid er det noe variasjon for Sandnes sin del mht. hvor mange som fullfører videregående, men langtidstendensen er en svak økning.

En tidligere forvaltningsrevisjon for Rogaland fylkeskommune (Rogaland revisjon 2015 – Rådgivning og gjennomføring) viser at det er et krevende og møysommelig arbeid å øke prosentandelen som fullfører videregående opplæring. Vi har i denne rapporten dokumentert flere positive utviklingstrekk i Sandnesskolen, men også at det er rom for utvikling og forbedringer. Det vil i årene som kommer fortsatt være behov for målrettet og systematisk jobbing med fravær og tilpasset opplæring om Sandnes-elevne skal stå best mulig rustet for videre utdanning.

## Sluttord

*Rapportens funn og observasjoner er oppsummert i sammendraget foran i rapporten. I sammendraget inngår også hva som er revisors anbefalinger til skoleeier og skolene.*



---

# VEDLEGG

---

## Vedlegg 1

# Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på [www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no).

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Ståle Opedal under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland.

## Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er revisjonskriteriene presentert underveis i rapporten.

## Metode

### Muntlige kilder internt i Sandnes kommune

Marte Folkvord-Ramires, sosialrådgiver Øygard ungdomsskole

Heather Hillersøy – helsesøster Øygard ungdomsskole

Rune Stangeland – rektor Øygard ungdomsskole

Vanessa Linjord – elevrådsleder Øygard ungdomsskole

Kari Skauge Brynljulfen – rektor Skeiene ungdomsskole

Trond Hoel – rektor Giske ungdomsskole

Toril Mæland – sosialrådgiver Giske ungdomsskole

Magnhild Thomsen, helsesøster, Giske ungdomsskole

Rene Bo Kristensen, spes.ped.koordinator, Giske ungdomsskole

Nora Haugen – elevrådsleder Giske ungdomsskole

Øyvind Fjermestad - rektor Riska ungdomsskole

Elin Arntsen - YOU- rådgiver og inspektør Riska ungdomsskole

Remi Heimlund – sosialrådgiver og inspektør Riska ungdomsskole

Gry Gunnarsjå, helsesøster, Riska ungdomsskole

Hege Bustgaard, spes.ped.koordinator, Riska ungdomsskole

Arild Halvorsen, rektor, Altona skole og ressursenter

Marit Midtskog, leder, senter for flerspråklige barn og unge (FBU)

Kristin Øye Stien, SLT-koordinator

Aslaug Neteland, kriminalitetsforebyggende ungdomsarbeider, ungdomsteamet

Pål Larsson, kommunaldirektør oppvekst skole

Richard Olsen – skolefaglig rådgiver oppvekst skole

---

## Kilder eksterne

Elin Svensen – Seksjon for kvalitet, analyse og dimensjonering, Rogaland fylkeskommune  
Jan Øyvind Snørteland – leder, oppfølgingstjenesten, Rogaland fylkeskommune  
Børge Andre Øvrebø, Etterretning/Analyse, Sør – Vest politidistrikt

## Skriftlige kilder

Invitasjon til utviklingssamtale 2017.  
Intern kontrakt, rektorer i Sandnes kommune.  
Kvalitetsplan for Sandnesskolen 2015-2018.  
Kvalitetsmelding for Sandnes-skolen 2013.  
Kvalitetsmelding for Sandnes-skolen 2014.  
Kvalitetsmelding for Sandnes-skolen 2015.  
Kvalitetsmelding for Sandnes-skolen 2017  
Kvalitetsmelding videregående opplæring 2015. Rogaland fylkeskommune.  
Kvalitetsmelding videregående opplæring 2016. Rogaland fylkeskommune.  
Karaktermatriser fra Øygaard-, Riske- og Giske ungdomsskole, 2. termin, 8. og 10. trinn  
Ordensreglement, Giske, 2017-18.  
Plan for godt skolemiljø 2017-18, Giske, Øygaard.  
Resultatvurdering – alle Sandnes-skolene, 2015, 2016.  
Resultatvurdering, PPT, 2016.  
Resultatvurdering, Barne- og familieenheten, 2016.  
Sandnes kommune, «Alle elevene er våre», Et strategi- og læringsdokument for bedre tilpasset opplæring i Sandnesskolen.  
Sandnes kommune, *Kompetanseutviklingsstrategi (2018-2022) for tidlig innsats og kvalitet i tilpasset opplæring i Sandnesskolen.*  
Sandnes kommune, *Realfagsstrategi 2015-2019.*  
*Kartlegging av fenomenet ungdomsgjenger i Stavanger og Sandnes-området*, upublisert rapport, 2018, Samarbeidsprosjekt Politiet Sør-Vest, kommuner og andre offentlige instanser.  
Skjema for registrering av betydelig elevfravær.  
Statistikk fra ulike kilder, Skoleporten, GIS, Udir, Bufdir. SSB.  
Timeplan – fag/ klasse, 2017-18, Øygaard, Riska.  
Tilsynsrapport, Fylkesmannen i Rogaland, Del 1: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og Del 2: Skolebasert vurdering, Sandnes kommune – Høyland ungdomsskole  
Ungdata, Sandnes kommune, 2010, 2013, 2016.  
Årshjul for overgangen mellom barneskoler og ungdomstrinn, Giske, Riska, Øygaard.  
Veileder og rutiner for fraværshåndtering, Sandnes kommune, 2016.  
Årsplan, Giske ungdomsskole.  
Årsmelding Sandnes kommune, 2016.

## Vedlegg 2 - utdrag fra kvalitetsplanen til Sandnes kommune 2015 - 2018.

### Kvalitetssikring

Opplæringslovens § 13-10 pålegger skoleeier å sikre kvaliteten på opplæringen i kommunen. Skoleledere har ansvar for å gjennomføre jevnlig skolebaserte vurderinger, der skolen er bevisst sitt kunnskapsgrunnlag og vurderer om organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen bidrar til å nå målene som er fastsatt i LK06. Som skoleeier følger Sandnes kommune opp skolene ved følgende Kvalitetssikringssystem:

1. Et årlig kvalitetssikringshjul
2. Regelmessig oppfølging av skolene utenom dette kvalitetssikringshjulet
3. Kontinuerlig kompetanseutvikling (se kapittel «Kvalitet i ledelse»)




Figur 1 – Kvalitetssikringshjulet i Sandnesskolen

Kvalitetssikringshjulet består av følgende komponenter:

1. Utviklingssamtalen gjennomføres av skolens ledergruppe og to representanter fra kommunaldirektørens stab, og har fokus på skolens praktisering av lovverk, resultater og utviklingsarbeid.
2. Ledersamtalen mellom den enkelte rektor og kommunaldirektøren følger opp og avklarer det videre arbeidet etter utviklingssamtalen.
3. Intern kontrakt fastsetter utviklingsmål for skolen det kommende året.
4. Skolens utviklingsplan beskriver hvordan skolen konkret vil jobbe for å nå utviklingsmålene. Skolens samarbeidsutvalg godkjenner utviklingsplanen.
5. Resultatvurderingen presenterer skolens resultat overfor politikerne

6. Kvalitetsmeldingen presenterer Sandnesskolens resultater for bystyret (skoleeiers tilstandsrapport)

### Vedlegg 3 – årshjul for Giske og Øygard ved overgang fra barne- til ungdomstrinnet

Tabell v1 – Årshjul for overgang fra barnetrinnet til ungdomstrinnet ved Giske.			
 <p><b>Årshjul for overgang til Giske ungdomsskole 2017/2018</b></p>			
Tidspunkt:	Innhold:	Deltakere barneskolen:	Deltakere ungdomsskolen:
Januar Trones: 11.12.17, 14.00 – 15.00 08.01.18, 12.15.-12.45 12.01.18, 10.00.-10.30 Stangeland: Sandved:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overføring av info vedr. elever med spesialundervisning</li> <li>- PPT barneskole og ungdomsskole er med på møtene</li> </ul>	Foresatte Spes.ped.koordinator Spes.ped.lærer kontaktlærer PPT barneskolen	Spes.ped.koordinator Sosiallærer PPT ungdomsskolen
Mars Trones: 05.03.18, 08.15 Stangeland: 06.03.18, 08.15 Smeaheia: 08.03.18, 08.15	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Møte med elevene på 7.trinn</li> <li>- Sosiallærer og rådgiver fra Giske besøker barneskolene og informerer om ungdomsskolen.</li> </ul>	7.trinn Kontaktlærere	Sosiallærer Rådgiver
Mars 14.03.18 kl.18.00	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foreldremøte for foresatte 7.trinn</li> </ul>		Rektor Inspektør Sosiallærer Rådgiver
Mars Trones: Stangeland: Smeaheia:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Info om alle elevene i klassene</li> <li>- Kontaktlærerne på 7.trinn leverer grupper (2 elever pr. gruppe) – utgangspunkt for klassesammensetning</li> </ul>	Kontaktlærere ved Trones, Stangeland og Smeaheia	Sosiallærer Sped.ped.koordinator
April Fredag 13.april	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ønske om fremmedspråk og valgfag leveres kontaktlærerne på barneskolen</li> </ul>	Adm.konsulenten sender ønskene til Giske. Viktig å holde fristen for levering.	
Juni 04-, 05.- og 06.juni 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bli-kjent-kvelder på Varatun Gård</li> </ul>		SLT kommune Rektor Helsesøster
Juni Onsdag 20.06.18 kl.12.00	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevene besøker ungdomsskolen og møter sin nye klasse og kontaktlærer-e</li> <li>- Kontaktlærere ved barneskolene følger elevene</li> </ul>	Kontaktlærere	Rektor Sosialrådgiver Kontaktlærere
September	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foreldremøte for nye 8.klasser</li> </ul>		Rektor Inspektør Kontaktlærere Helsesøster FAU

Øygard har lagt følgende rutine til grunn for overgangen mellom barne- og ungdomstrinnet for skoleåret 2017/2018:

**Tabell v2 – Årshjul for overgang fra barnetrinnet til ungdomstrinnet ved Øygard.**

<b>Fredag 20.10.2017:</b>	Kl 12.00-13.00. Evaluering av overgang 2016-2017. Informasjon om neste års overgang. Sted: Øygard
Uke 49:	7.trinn inviteres til Øygards forestilling 2017
<b>Januar:</b>	Spes.ped.koordinator, inspektør/sosialrådgiver på Øygard besøker barneskolenes spes.ped.koordinator i januar/februar og drøfter elever med sakkyndig vurdering og elever som barneskolene vurderer å henvise til PPT. Øygard ønsker også å få en oversikt over hvilke elever som er meldt til FBU med tanke på SNO/TFO skoleåret 2017-2018.
<b>Uke 4-5:</b>	Øygard besøker Hana, Sviland, Aspervika og Iglemyr, og informerer om fremmedspråk, målform, valgfag og klassesammensetting.
<b>Uke 6:</b>	Foreldremøte på Øygard <b>tirsdag 06.02.18.</b>
<b>Fredag 16.03.18:</b>	Frist for alle henvendelser fra foresatte om viktige faktorer når det gjelder klasseplassering. Ingen kan komme med ønsker om hvem de vil gå med, men det kan være ting ungdomsskolen bør vite om som bør tas hensyn til.
<b>Torsdag 22.03.18:</b>	Kl 13.30-16.00. Møte om sammensetting av de nye 8. klassene på Øygard. Kontaktlærere på 7. trinn deltar sammen med representanter fra Øygard.
<b>Fredag 20.04.18:</b>	De nye klassene blir offentliggjort. Komplette lister sendes fra Øygard dagen før.
<b>Torsdag 03.05.18:</b>	Kl 13.05 – 16.00. Møte mellom kontaktlærerne på 7. trinn og for det nye 8.tr. på Øygard. Øygard organiserer møtene slik at bare Øygardslærere og lærerne fra en barneskole er samlet om gangen
<b>Tirsdag 08.05.18:</b>	Kl 12.30 – 14.00. Det nye 8.trinn besøker Øygard og møter sine nye klasser.
<b>Tirsdag 08.05.18:</b>	Kl 18.00-20.00. Foreldremøte på Øygard. Først felles. Så med kontaktlærer i klasserommet.
<b>Bli-kjent-kveld 2018:</b>	SLT-gruppa inviterer elever og foresatte.

**Tabell V19 – Utvikling i andel elever fritatt fra karakter i kommuner i Rogaland. Kilde: SSB. Statistikk innhentet av Rogaland fylkeskommune.**

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2											
3											
4	Rogaland	2,17	2,34	4,21	4,09	3,91	4,73	4,15	5,06	5,19	6,01
5	1101 Eigersund	-	5,74	5,91	5,96	3,47	3,83	5,10	4,88	7,73	6,19
6	1102 Sandnes	1,79	2,14	6,32	4,85	5,07	5,67	4,27	6,96	4,51	5,82
7	1103 Stavanger	2,06	0,98	4,27	3,72	4,40	5,70	4,25	6,82	8,41	7,86
8	1106 Haugesund	2,14	3,21	4,37	3,40	3,00	4,59	2,82	4,22	2,90	5,43
9	1111 Sokndal	2,38	-	-	-	2,22	12,00	-	2,70	-	8,70
10	1112 Lund	3,77	4,17	4,35	1,96	4,44	-	5,77	3,57	27,63	-
11	1114 Bjerkreim	1,82	-	2,38	2,86	-	2,33	2,27	9,09	-	-
12	1119 Hå	2,12	2,39	2,37	3,29	3,57	3,30	2,89	4,07	3,50	13,13
13	1120 Klepp	3,68	4,20	4,35	8,33	4,60	5,92	3,30	2,25	5,79	5,88
14	1121 Time	1,70	5,80	5,65	3,86	3,45	5,42	2,46	3,09	4,69	1,64
15	1122 Gjesdal	1,63	1,18	2,37	4,35	1,11	4,92	5,33	3,51	3,37	5,62
16	1124 Sola	2,22	3,42	4,39	3,18	3,55	2,22	5,28	3,94	4,82	4,36
17	1127 Randaberg	0,65	1,97	2,41	1,84	5,11	2,47	3,95	4,64	1,99	5,26
18	1129 Forsand	-	-	-	-	:	:	-	:	:	:
19	1130 Strand	1,32	4,76	6,43	8,02	5,84	4,37	5,26	5,45	2,09	7,60
20	1133 Hjelmeland	4,65	-	:	2,38	-	9,09	11,90	4,76	2,17	-
21	1134 Suldal	10,34	3,85	-	6,06	5,77	-	3,45	2,38	5,45	2,08
22	1135 Sauda	9,23	4,69	4,49	3,08	2,99	8,00	6,78	2,74	2,94	6,25
23	1141 Finnøy	2,94	-	-	2,17	2,17	-	-	5,26	2,38	6,12
24	1142 Rennesøy	1,54	1,47	1,49	-	1,52	6,67	1,35	-	-	1,23
25	1144 Kvitsøy	-	-	-	-	-	:	-	:	-	-
26	1145 Bokn	-	:	:	:	-	:	-	-	:	:
27	1146 Tysvær	2,24	-	1,92	3,90	2,12	3,85	6,63	4,14	1,35	2,42
28	1149 Karmøy	2,44	2,51	2,51	2,90	4,08	3,06	5,02	3,56	3,10	4,79
29	1151 Utsira	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
30	1160 Vindafjord	1,52	-	2,70	5,41	0,79	1,63	2,52	3,17	2,29	1,53
31											





