

FORVALTNINGSREVISJON

UNGDOMSMILJØ

- RUS, VOLD OG SKOLEFRAFALL



STAVANGER KOMMUNE
NOVEMBER 2018

INNHold

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	9
Rapporten	11
1 Innledning	12
1.1 Formål og problemstillinger	12
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	13
2 Oppfølging av risikoutsatte barn og unge	16
2.1 Kriminalitetsstatistikken	16
2.2 Kommunens arbeid overfor risikoutsatte barn og unge.....	24
2.3 Flere saker knyttet til vold og rus hos barneverntjenesten.....	25
2.4 Kommunens kartlegging og tverrfaglig samarbeid i regi av Uteseksjonen, SLT-koordinator og utvidet ressursteam.....	29
2.5 Skolens arbeid overfor risikoutsatte elever	33
2.6 Behovet for særskilt tilrettelegging.....	35
2.7 Samspill og koordinering.....	40
2.8 Elever med høyt skolefravær.....	41
2.9 Er tjenestetilbudet i Stavanger kommune tilstrekkelig og hensiktsmessig for å møte dagens utfordringer?	44
Vedlegg	46

SAMMENDRAG

OPPDRAGET

Formålet med dette prosjektet har vært å vurdere Stavanger kommunes oppfølging av risikoutsatte barn og unge, med spesielt henblikk på aldersgruppen 12-18 år. Med «risikoutsatte» menes i denne rapporten barn og unge som er eller har vært involvert i voldshendelser og/eller rusproblematikk, og som i noen tilfeller kan ha stort skolefravær som følge av dette.

KRIMINALITETSUTVIKLINGEN- EN POSITIV UTVIKLING SOM HAR SNUDD

Kriminalitetsutviklingen blant barn og unge under 18 år i Sør-Vest politidistrikt danner et bakteppe for kommunens arbeid med volds- og rusproblematikk:

- Etter flere års nedgang i den registrerte kriminaliteten blant barn og ungdom i politidistriktet, viser politiets årsrapportering at den registrerte ungdomskriminaliteten har økt hvert år siden 2014¹. Registrerte forhold innen narkotikalovbrudd har steget fra 220 tilfeller i 2016, til 308 tilfeller i 2017. Og registrerte forhold innen vold økte fra 180 saker i 2016 til 258 saker i 2017.
- I et tiårsperspektiv er det likevel en nedgang i den registrerte kriminaliteten. Mens det i 2007 ble registrert 2849 forhold, var antallet 1973 i 2017, noe som utgjør en reduksjon på over 30 prosent.

Ser vi på kriminalitetsutviklingen tilbake til 2003, er det først og fremst økningen i antallet registrerte saker knyttet til narkotika som bekymrer. Tallmaterialet fra Sør-Vest politidistrikt viser en utvikling med stadig flere unge registrert, helt ned i 12-13 års alderen.

FOREBYGGENDE ARBEID KNYTTET TIL VOLD OG RUS BØR STARTE TIDLIG

Tall vi har hentet inn, viser at antallet bekymringsmeldinger til barnevernet som omhandler barnets rusmisbruk eller barnets atferd/kriminalitet, har økt. Vi ser at bekymringsmeldingene omhandler barn helt ned i 13-14 årsalderen, noe som understreker viktigheten av at kommunens forebyggende arbeid starter på et tidlig tidspunkt.

PP-tjenesten spiller en viktig rolle i arbeidet med å tilrettelegge undervisningen for elever med volds- og eller rusproblematikk. Etter tilråding fra PP-tjenesten er det mulig å benytte kommunens tilbud ved Lenden skole og ressurscenter, og tallmateriale herfra viser at skolene i stor grad benytter seg av dette tilbudet. Imidlertid ser vi at Lenden

¹ Sør-Vest politidistrikt fordeler seg over et geografisk område fra Moi og Lund i sør, til Bømlo og Fitjar i nord, Sirdal og Suldal i øst og Utsira i Vest. Til sammen 32 kommuner, hvorav de fleste i Rogaland fylke, fem i Hordaland og én i Vest-Agder. Det er innenfor kriminalitetstypene vinning, narkotika, skadeverk og vold økningen er størst.

skole og ressurscenter har flest saker på de høyeste trinnene, og de ansatte selv opplever at de i mange tilfeller kommer for seint inn i opplæringsløpet.

KARTLEGGING AV RISIKOUTSATTE BARN OG UNGE

En sentral aktør i kommunens kartleggingsarbeid er Uteseksjonen. Uteseksjonens oppsøkende team gir kommunen en viss oversikt over de unges bevegelser og aktiviteter, både i sentrum og i bydelene. Dersom ansamlinger av barn og unge på bestemte steder blir et vedvarende problem, samler Uteseksjonen aktuelle instanser, herunder politiet, og utnevner faste kontaktpersoner. I noen tilfeller har Uteseksjonen valgt å arrangere et møte med de unge, hvor målet er å få til en avtale om hva som er akseptert atferd. I slike tilfeller har det vist seg effektivt å øke voksentettheten på det aktuelle stedet.

Etter at tiltakene har fått virke en periode, innkaller gjerne SLT-koordinator involverte instanser til et evalueringsmøte, hvor tiltakenes effekt blir gjenstand for drøfting. Evalueringen foregår for det meste muntlig, men SLT-koordinator sørger for at sentrale deler blir nedfelt skriftlig². En viktig oppgave for SLT-koordinator er å systematisere den informasjonen kommunen til enhver tid sitter på, og SLT-koordinators arbeid er derfor viktig når de folkevalgte etterspør informasjon.

Ved utgangen av 2018 vil Stavanger kommune få et nytt saksbehandlingssystem kalt «Public oppvekst» som åpner for økt systematisering. Her er tanken at alle instanser som fører en sak for et barn, inklusiv barnevernet, skal registrere saken i systemet. Dette åpner for at Stavanger kommune kan få en database som gir opplysninger om gangen i en sak, noe som i neste omgang kan brukes til læring.³

KOORDINERING OG SAMARBEID

Volds- og rusproblematikk håndteres av en stor og uensartet gruppe instanser. Det kan derfor synes å være behov for overordnede planer som i større grad muliggjør en helhetlig oversikt, bedre koordinering og som sikrer evaluering av den samlede innsatsen i kommunen. Mange ulike aktører og frivillige gjør en viktig jobb, men kommunen synes å ha et uutnyttet potensiale når det kommer til deling av erfaringer, på kryss og tvers av instanser og disipliner. Per i dag opprettes ansvarsgrupper når flere hjelpeinstanser er inne i bildet, eksempelvis barnevernet, helsetjenesten, Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk i spesialisthelsetjenesten (BUP) mv. Men hvem som tar initiativet til dette vil variere.

² SLT-koordinators hovedoppgave er å koordinere og samordne det kriminalitetsforebyggende arbeidet. SLT står for Samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet. SLT-modellen sørger for et samarbeid mellom politi og kommune innen området rus- og kriminalitetsforebygging, og arbeidet er rettet mot barn & unge og deres foreldre. Målet er riktig hjelp til riktig tid.

³ Dette vil kunne reise problemstillinger knyttet til personvern, uten at vi har gått nærmere inn på dette.

Ved saker som omhandler barn og unge 12-18 år involvert i volds- og/eller rusproblematikk, er det per i dag ikke gitt hvem som skal ta på seg oppgaven med å være koordinator. Dette er en tidkrevende oppgave som forutsetter god oversikt over tjenestetilbudet. Etter vår vurdering kan utnevning av koordinator være ett av flere punkter som bør adresseres i en overordnet handlingsplan, og med en koordinator på plass, vil det være naturlig å anta at dette vil bidra positivt til samspillet mellom involverte instanser.

Rektorer som er intervjuet i prosjektet, tar også til orde for å få på plass en rutine for håndtering av elever med store atferdsproblemer, hvor vold og/eller rus er inne i bildet.

KONSEKVENSER FOR SKOLEMILJØET

Skolene som er intervjuet påpeker at rus- og voldsproblematikk har hatt en negativ innvirkning på skolemiljøet. Skolene legger ikke skjul på at tiltak som å tilby eleven undervisning utenfor klasserommet og/eller gi eleven en-til-en undervisning er ressurskrevende. For å få til dette har skolene måttet omdisponere sine ressurser innenfor sine rammer. For skolene har det vært nødvendig å gjøre til dels omfattende omrokeringer, uten at det formelle har vært på plass, men under forutsetning av at det er oppnådd enighet med foresatte og PP-tjenesten.

Flere rektorer går langt i å innrømme at omrokeringene tidvis har resultert i et dårligere tilbud til gjenværende elever. Omfanget av dette lar seg imidlertid ikke tallfeste, fordi endringene har vært av forbigående karakter. Men rektorene fremhever at endringene er gjort i samråd med kommunens skolesjef og PP-tjeneste.

Slik PP-tjenestens arbeid og lovverk er innrettet per i dag, medfører en individbasert rettighetsorientering at kommunene bruker mye tid og ressurser på utarbeidelse av sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak⁴. Tall vi har hentet inn i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, viser en kraftig økning i antallet henvisninger til PP-tjenesten i Stavanger. Den stadig økende arbeidsmengden reduserer PP-tjenestens muligheter for en raskere saksgang.

MOBILBRUK OG HOLDNINGSSKAPENDE ARBEID

I etterkant av en voldsepisode som fant sted ved Austbø ungdomsskole, og som ble filmet av medelever, har skolen blant annet hatt fokus på tilskuerrollen. Spørsmål som ble drøftet med elevene var:

- Hvorfor sa du ikke fra?
- Hva kan du gjøre i lignende situasjoner?
- Er du uskyldig dersom du *bare* ser på?

⁴ Kilde: Rapporten «Inkluderende fellesskap for barn og unge», Kunnskapsdepartementet 2018.

Skolen sendte også ut et brev til alle foresatte som omhandlet temaet «barn som tilskuer». Her ble foreldrene oppfordret til å snakke med barna om dette. I brevet tas det til orde for at elevene må bli klar over at å gripe inn ikke er å sladre, men at dette handler om å stå opp mot ting som ikke er greit, og være god mot hverandre.

Flere av ungdomsskolene har nylig gjennomført et eget opplegg knyttet til nettbruk, kalt «Bruk Hue», som har fått gode tilbakemeldinger fra både elever, lærere og foresatte⁵. Skolene opplevde tiltaket som vellykket, og ønsker å gjenta dette for nye elever.

Videre fremhever skolene at barn og unge som utøver vold eller som er involvert i rusproblematikk, må få kunnskap om hvordan politiet følger opp slike saker, og hvilke konsekvenser handlingene kan få. Dette er tiltak som antas å ha en preventiv effekt.

TILBUDET TIL ELEVER MED HØYT FRAVÆR

Høyt fravær gir seg ofte utslag i dårlige karakterer, og i noen tilfeller er fraværet så høyt at fritak for karakterer blir konsekvensen. Fra Rogaland fylkeskommune har vi fått tall på kommunenivå som viser prosentandel elever som gikk ut av grunnskolen uten grunnskolepoeng (dette er elever som fritas fra karakterer eller elever hvor læreren mangler vurderingsgrunnlag grunnet stort fravær). Dessverre har prosentandelen økt markant blant Stavanger-elevne, og andelen ligger nå godt over gjennomsnittet i Rogaland.

Dette er en økning som trolig ikke alene kan tilskrives fravær. Andre årsaker kan være skolens fritakspraksis og det faktum at Stavanger har fått flere flerspråklige elever på ungdomstrinnet med kort botid i Norge⁶. I tillegg viser tall fra Utdanningsdirektoratet at blant storbykommunene er Stavanger, sammen med Kristiansand, den kommunen med lavest fravær, både time- og dagsfravær (Se <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/fravar2/analyse-av-fravar-pa-10.-trinn/>).

Men etter vår vurdering bør kommunen sette inn tiltak for bedre oversikten over fraværet, ikke bare på individ- og skolenivå, men også på bydels- og kommunenivå. Dette kan være ett bidrag til å snu en utvikling i andelen elever uten grunnskolepoeng⁷. En slik oversikt kan med fordel også omfatte elevens alder og klassetrinn.

⁵ Bruk Hue er drevet av Telenor, Medietilsynet, Røde Kors v/Kors på halsen og Barnevakten. Dette er en dialogbasert skoleturné som legger vekt på deltakelse fra både foreldre og elever. Turneen gir konkrete råd om hvordan barn og foreldre kan bekjempe digital mobbing og andre utfordringer på sosiale medier og Internett. Målet er å gjøre barn, ungdom, foreldre og lærere mer bevisste på hva digital mobbing er, hva som kan skape mobbesituasjoner, hva man bør unngå og hvilke psykiske og juridiske konsekvenser digital mobbing kan få.

⁶ Stavanger kommune har forøvrig startet et arbeid som har som målsetting å redusere andelen flerspråklige elever som avslutter grunnskolen med redusert antall karakterer på vitnemålet. For mer informasjon, se hoveddelen av denne rapporten og rapportens vedlegg.

⁷ Vi gjør oppmerksom på at kommunens rundskriv som fastslår prinsipper og retningslinjer mot alvorlig skolefravær er under revidering høsten 2018.

REVISJONENS ANBEFALINGER

- **Vi anbefaler kommunen** å vurdere å utforme en overordnet handlingsplan(er) for håndtering av rus- og voldsproblematikk blant barn og unge, på en måte som sikrer en mer helhetlig evaluering, koordinering og videreutvikling av innsatsen. Arbeidet kan med fordel konkretisere tiltak for økt erfaringsutveksling og klargjøre prinsipper for utpeking av koordinator, i saker hvor flere instanser er involvert.
- **Vi anbefaler kommunen** å vurdere å utarbeide en rutine for håndtering av risikoutsatte elever. Denne rutinen kan bygge på Helsedirektoratets veileder «Fra bekymring til handling» (IS-1742). Dette er for øvrig i tråd med ett av tiltakene som er nevnt i Stavanger kommunes ruspolitiske handlingsplan 2011-2015.
- **Vi anbefaler kommunen** å vurdere hvordan tilgjengelige ressurser til forebygging kan kanaliseres inn på et tidligere tidspunkt.
- **Vi anbefaler kommunen** å vurdere utarbeidelse av samlet omfang av gyldig og ugyldig fravær på bydels- og kommunenivå, slik at utviklingen kan følges over tid. Oversikten kan med fordel også omfatte elevenes alder/klassestrinn.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar mottatt 01.11.2018:

Formålet med prosjektet har vært å vurdere Stavanger kommunes oppfølging av risiko-utsatte barn og unge «som er eller har vært involvert i voldshendelser og/eller rusproblematikk og som i noen tilfeller kan ha stort skolefravær som følge av dette» (s.4).

Rådmannen understreker at dette er en liten og uensartet gruppe barn og unge, som det kan være vanskelig å finne noen klare fellestrekk ved.

Videre er det å se på «risikoutsatte barn og unge» på gruppenivå svært komplekst, fordi de barn og unge det gjelder vil ha individuelle historier som er vidt forskjellige. Individuelle forhold (diagnoser, psykisk sykdom osv.) virker sammen med familiære forhold, skolemiljøet, samfunnsmessige forhold (f.eks. et negativt ungdomsmiljø) osv.

Skolelever med høyt fravær kan i noen tilfeller være involvert i voldshendelser og/eller rusproblematikk, men rådmannen viser til at i de fleste sakene som er oppe til behandling i PPT sitt skolevegringsteam er det andre årsaker til fravær enn rus og vold. Skolen kan være en viktig sosial arena også for elever som har en volds- eller rusproblematikk. Etter rådmannens vurdering er det ikke en veldig tydelig sammenheng mellom risiko-utsatt ungdom og skolefravær. Rådmannen er likevel enig med revisjonen at det vil kunne være nyttig å ha bedre statistikk på fravær, og vil på den bakgrunn undersøke muligheten for å jevnlig utarbeide en oversikt over gyldig og ugyldig fravær på bydels- og kommunenivå.

I dag er det opp til skolene selv å regulere mobilbruk blant elevene i skoletiden, slik det også framkommer i rapporten. Rådmannen mener i utgangspunktet at denne ordningen fungerer godt, men viser til at en overordnet regulering av mobilbruk vil bli vurdert i sak til politisk behandling høsten 2018.

Når det gjelder kriminalitetsutviklingen er rådmannen kjent med statistikken. Rådmannen vil understreke de metodiske feilkildene som potensielt ligger i å bruke politiets statistikk (som revisjonen også nevner på s. 23) til å bygge opp under et bilde av en dramatisk utvikling i negativ retning. Rådmannen vil legge til rette for et enda tettere samarbeid mellom politiet og kommunen for å analysere statistikken sammen med andre informasjonskilder – og la dette danne grunnlag for kriminalitetsforebyggende tiltak og prioriteringer.

Rådmannen er positiv til å utarbeide tydeligere rutiner for håndtering av elever med store atferdsproblemer, herunder volds- og rusproblematikk. Rådmannen støtter også, og vil følge opp, revisjonens anbefaling om å utarbeide gode rutiner og systemer for

koordinering i enkeltsaker. Når barneverntjenesten har tiltak overfor den enkelte «risikoutsatte ungdom», kan det f.eks. være naturlig at kontaktpersonen i barnevernet får en koordinatorrolle. Koordinatorrollen bør blant annet sørge for god fremdrift, at ungdommens situasjon blir tilstrekkelig undersøkt, og at instansene jobber tett, godt og helhetlig.

Rådmannen arbeider kontinuerlig med tjeneste- og tiltaksutvikling. Akkurat nå arbeider vi med å følge opp og konkretisere tiltak som ble identifisert på seminar om ungdomskriminalitet som ble arrangert i september. Revisjonens vurderinger og anbefalinger vil inngå og tillegges betydelig vekt i videre arbeid.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet har vært å vurdere kommunens oppfølging av risikoutsatte barn og unge, med spesielt henblikk på aldersgruppen 12-18 år.

Mandatet for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 10.04.2018. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan arbeider kommunen for å danne seg et bilde av situasjonen blant risikoutsatte barn og unge?
- Hvilke tiltak og tjenester har Stavanger kommune til risikoutsatte barn og unge? Hvordan fungerer dagens tjenester/tiltak?
- Hvordan arbeider ungdomsskolene for å sikre tilbudet til elever med stort fravær og svake skolerresultater?
- Er tjenestetilbudet til Stavanger kommune tilstrekkelig og hensiktsmessig for å møte dagens utfordringer?
- Hvordan dokumenteres resultater og effekter av tjenester/tiltak på dette området? Hvilke rutiner har man for evalueringer?
- Hvordan rapporteres og informeres rådmannen om endring og utvikling i ungdomsmiljøet til kommunenes folkevalgte?
- Hvordan fungerer samordning og koordinering mellom de ulike instansene som er involvert i arbeidet?
- Hvordan sikres det at noen grupper eller personer ikke faller gjennom i hjelpeapparatet?
- Når og hvordan opprettes ansvarsgrupper?

I samme møte kom kontrollutvalget med følgende tilleggsproblemstillinger:

- Undersøke hvilke virkemidler og samspill av etater som kommunen setter i verk for risikoutsatt ungdom i Stavanger, herunder samspill med andre etater som politiet.
- I hvilken grad går økt vold og bruk av narkotika blant unge ut over læringsmiljøet på skolen og det generelle skole- og klassemiljøet?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

1.2.1 GENERELT OM RAPPORTENS REVISJONSKRITERIER

Rapportens normative problemstillinger kan de grovt sett henføres til tre «hovedtema»;

1. Hvilken innvirkning økt vold og rusproblematikk har på skolemiljøet.
2. Koordinering og samordning mellom involverte interne og eksterne aktører som arbeider med volds- og rusproblematikk.
3. Det totale tjenestetilbudets hensiktsmessighet, gitt dagens utfordringer.

Når det gjelder hovedtema 2 og 3, må vi understreke at flere sentrale lover pålegger kommunen både oppgaver, plikter og ansvar. Etersom rapporten adresserer et betydelig tjenestespekter, er imidlertid rapportens problemstillinger knyttet til disse to «hovedtemaene» vurdert opp mot mer overordnede mål og føringer i kommunale planer.

I det følgende redegjøres nærmere for revisjonskriteriene som er anvendt for hvert av de tre hovedtemaene. En nærmere redegjørelse for lover og planer som er anvendt ved utledning av revisjonskriteriene, er gitt i rapportens [vedlegg](#).

HOVEDTEMA 1: ØKT VOLD OG RUSPROBLEMATIKK – INNVIRKNING PÅ MILJØ/LÆRINGSMILJØ PÅ SKOLEN

Revisjonskriterier

- I hvilken grad økt vold og rusproblematikk virker inn på det skolemiljøet er vurdert i forhold til krav i opplæringsloven § 9-A. Ut fra denne bestemmelsen har vi utledet at elevene har rett på et godt skolemiljø som fremmer både trygghet, trivsel og læring.
- Tilretteleggelsen av undervisningen for «risikoutsatte barn» er vurdert opp mot rettighetene som den enkelte elev er gitt i opplæringslovens § 1-3, hvor det heter at undervisningen skal tilpasses elevens evner og forutsetninger. Videre er tilretteleggelsen vurdert opp mot retten til spesialundervisning som er beskrevet i opplæringslovens § 5-1, hvor elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, gis en rett til spesialundervisning.

HOVEDTEMA 2: KOORDINERING OG SAMORDNING MELLOM INVOLVERTE AKTØRER SOM ARBEIDER MED VOLDS- OG RUSPROBLEMATIKK

Ulike kommunale enheter er underlagt krav om samordning av tjenestetilbudet gjennom flere sentrale lovbestemmelser. Ett eksempel er barnevernloven § 3-2 som pålegger barneverntjenesten å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer. Et annet eksempel er krav nevnt i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4. Krav til samarbeid gjenfinnes

også i kommunale planer som ruspolitiske handlingsplan for perioden 2011-15⁸ og Kommuneplanen 2014-2029.

Rapportens problemstillinger adresserer samarbeid mellom en rekke uensartede aktører innen ulike fagfelt, og vurderingene av hvordan dette arbeidet fungerer, er vurdert opp mot overordnede føringer, gitt i kommuneplan og ruspolitisk handlingsplan. Dette til tross for at målsetningene vi finner her i liten grad er konkretisert.

Revisjonskriterier

- Koordinering og samarbeid er vurdert opp mot overordnede målsetninger om samarbeid og koordinering slik disse fremgår i Kommuneplanen 2014-2029 og Ruspolitisk handlingsplan 2011-2015. I Kommuneplanen heter det at «Barn og unge med særskilte behov skal få hjelp tidligst mulig, og hjelpetiltakene skal være basert på gode samarbeidsformer».

I Ruspolitisk handlingsplan heter det at «kommunens tilbud skal være godt synlig, brukertilpasset, samordnet og kjennetegnet av kontinuitet, og kommunen skal være i stand til å oppdage ungdom som ruser seg, og der det er nødvendig, skal tiltak settes inn».

HOVEDTEMA 3: TJENESTETILBUDET I LYS AV DAGENS UTFORDRINGER – ER DET TILSTREKkelig OG HENSIKTSMESSIG?

Vurdering av tjenestetilbudet er knyttet opp mot målsetninger og krav som gjenfinnes i flere kommunale planer.

Revisjonskriterier

- Hvorvidt kommunens tjenestetilbud er tilstrekkelig er vurdert opp mot kommunale målsetninger om å ha et tjenestetilbud som avdekker rus/voldsproblematikk på et tidlig tidspunkt, og som er i stand til å sette inn nødvendige tiltak raskt. Hvordan dette revisjonskriteriet er utledet fra Ruspolitisk handlingsplan 2011-15, og Kommuneplan 2014-2029, er nevnt under hovedtema 2. For mer informasjon om hvordan revisjonskriteriet er utledet fra Kvalitetsplan for Stavangerskolen 2016-20 og kommunens Handlingsplan mot vold i nære relasjoner, se rapportens vedlegg.

Ettersom rapporten vurderer flere tema/den samlede effekten av arbeidet til et betydelig antall kommunale og til dels også statlige og frivillige aktører, vil vurderingen av tjenestetilbudets hensiktsmessighet opp mot revisjonskritene primært gjennomføres ved å peke på hvilke utfordringer som gjør seg gjeldende, og kommunens eventuelle forbedringspotensial.

⁸ Selv om planen har gått ut på dato, er den fremdeles gjeldende. En ny plan er imidlertid under utarbeidelse høsten 2018

1.2.2 BEGREPSBRUK OG METODE

Med «risikoutsatte» menes i denne rapporten barn og unge som er eller har vært involvert i voldshendelser og/eller rusproblematikk, og som i noen tilfeller kan ha stort skolefravær som følge av dette.

Med «skolefravall» menes i denne rapporten først og fremst elever med stort skolefravær.

Metodisk er det benyttet intervju og sammenligninger (mot seg selv over tid og mot andre kommuner). I prosjektet har vi kombinert flere metoder, som intervju og statistisk analyse. Vi har intervjuet representanter fra kommuneadministrasjonen, Uteseksjonen, SLT-koordinator, barnevernet, PP-tjenesten, helsetjenesten, Hinna-, St Svithun- og Austbø ungdomsskole, Lenden skole og ressursenter, leder av kommunalt foreldreutvalg og mobbeombud i Stavanger kommune, foruten representanter fra Sør-Vest politidistrikt. En komplett liste over intervjuede er lagt i rapportens vedlegg.

En nærmere omtale av metode og kildehenvisninger er lagt i rapportens [vedlegg](#).

For mer informasjon om Stavanger kommunes rusvernarbeid generelt, vises det til Rogaland revisjons forvaltningsrevisjonsrapport fra februar 2018, med tittelen «Oppfølging av rusmisbrukere».

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

2 OPPFØLGING AV RISIKOUTSATTE BARN OG UNGE

2.1 KRIMINALITETSSTATISTIKKEN

2.1.1 INNLEDNING

Formålet med dette prosjektet har vært å vurdere kommunens oppfølging av risikoutsatte barn og unge, med spesielt henblikk på aldersgruppen 12-18 år. Før vi går nærmere inn på Stavanger kommunes tjenestetilbud, vil vi kort presentere noen tall over kriminalitetsutviklingen blant barn og unge under 18 år. Dette tallmaterialet danner et bakteppe for kommunens arbeid.

2.1.2 EN POSITIV UTVIKLING SOM DESSVERRE HAR SNUDD

Etter flere års nedgang i den registrerte kriminaliteten blant barn og ungdom i Sør-Vest politidistrikt, viser årsrapporteringen de siste årene en økning⁹. I politiets rapport kan vi lese at ungdomskriminaliteten har økt hvert år siden 2014. Med unntak av Lund, Sokndal og Time kommune hadde samtlige 32 kommuner i politidistriktet en økning i antallet personer under 18 år som var registrert med et straffbart forhold i 2017, sammenlignet med 2016¹⁰. En økning i registrert kriminalitet blant barn og ungdom er for øvrig også synlig i andre deler av landet¹¹.

I et tiårsperspektiv er det likevel en nedgang i den registrerte kriminaliteten i Rogaland. Mens det i 2007 ble registrert 2849 forhold, var antallet i 2017, 1973, noe som utgjør en reduksjon på over 30 prosent.

2.1.3 UTVIKLINGEN INNENFOR DE ULIKE KRIMINALITETSTYPENE

Politiets statistikk viser antall registrerte anmeldelser, og bak tallene finner vi personer som har status som siktet, mistenkt eller domfelt. Vi har fått tilgang til tallmateriale som viser antall saker knyttet til personer under 18 år, avgrenset til de fire kriminalitetstypene vold, narkotika, vinning og skadeverk¹². Her må man ta høyde for at politiets egne prioriteringer på ulike tidspunkt som kan påvirke antallet anmeldelser. Fra 01.03.2018

⁹ Sør-Vest politidistrikt fordeler seg over et geografisk område fra Moi og Lund i sør, til Bømlo og Fitjar i nord, Sirdal og Suldal i øst og Utsira i Vest. Til sammen 32 kommuner, hvorav de fleste i Rogaland fylke, fem i Hordaland og én i Vest-Agder.

¹⁰ Det er innenfor kriminalitetstypene vinning, narkotika, skadeverk og vold økningen er størst. Registrerte forhold innen narkotikalovbrudd har steget fra 220 tilfeller i 2016, til 308 tilfeller i 2017. Registrerte forhold innen vold økte fra 180 saker til 258 saker, skadeverk fra 169 til 291 forhold. Og vinning økte fra 440 forhold til 574 forhold.

¹¹ Se rapporten fra Oslo politidistrikt angående Kriminalstatistikk for 2017.

¹² Kriminalitetsutviklingen beskrives på grunnlag av anmeldte straffbare forhold registrert i politiets straffesaksregister (STRASAK).

fikk Rogaland politidistrikt et eget forebyggende avsnitt med fire ansatte som skal jobbe direkte mot ungdom.

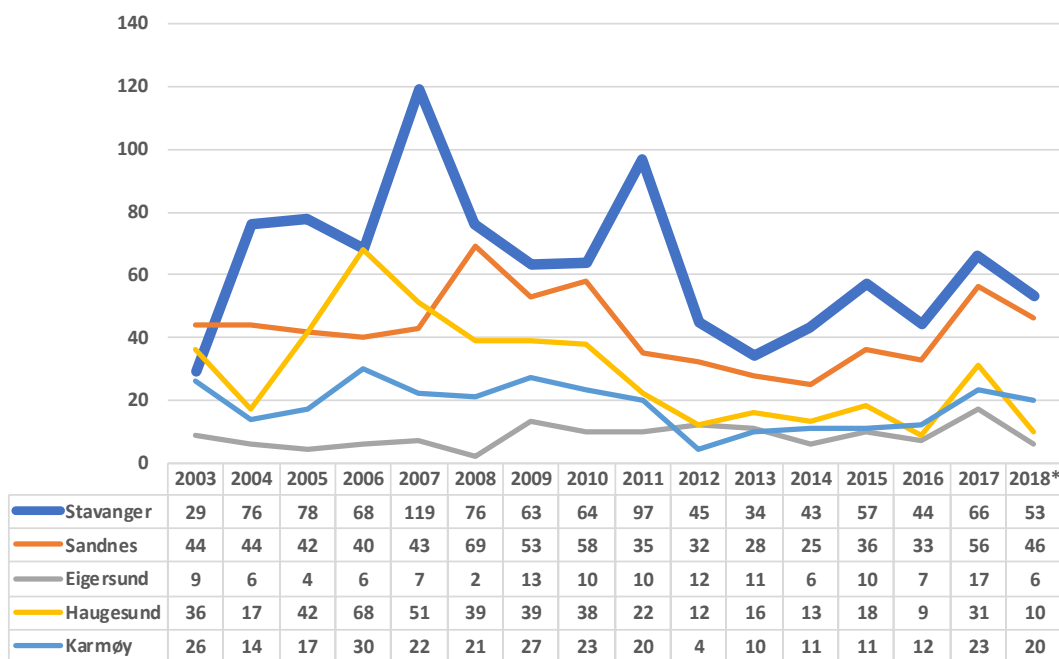
Tallene i figurene nedenfor må ses i lys av det totale antallet ungdommer i den enkelte kommune, hvor Stavanger kommune har klart flest. Det totale antallet ungdommer fra og med 12 år, til og med 17 år, i den enkelte kommune per 01.01.2018:

- Stavanger: 9264
- Sandnes: 5890
- Eigersund: 1173
- Haugesund: 2715
- Karmøy: 3314

Videre er det verdt å merke seg at tallene for 2018 kun er til og med 31.07.2018.

Figur 1 – Antall saker/forhold knyttet til vold, hvor gjerningspersonen er under 18 år. Fordelt på gjerningskommune.

(Vold mot offentlig tjenestemann, frihetsberøvelse, trusler, kroppskrenkelser og kroppsskade. Brudd på § 2-71, 2-71, 2-73 og 2-74 og -75 i straffeloven. Kilde: Sør Vest politidistrikt. *Tallene i 2018 er kun for perioden 01.01.2018 til 31.07.2018.)



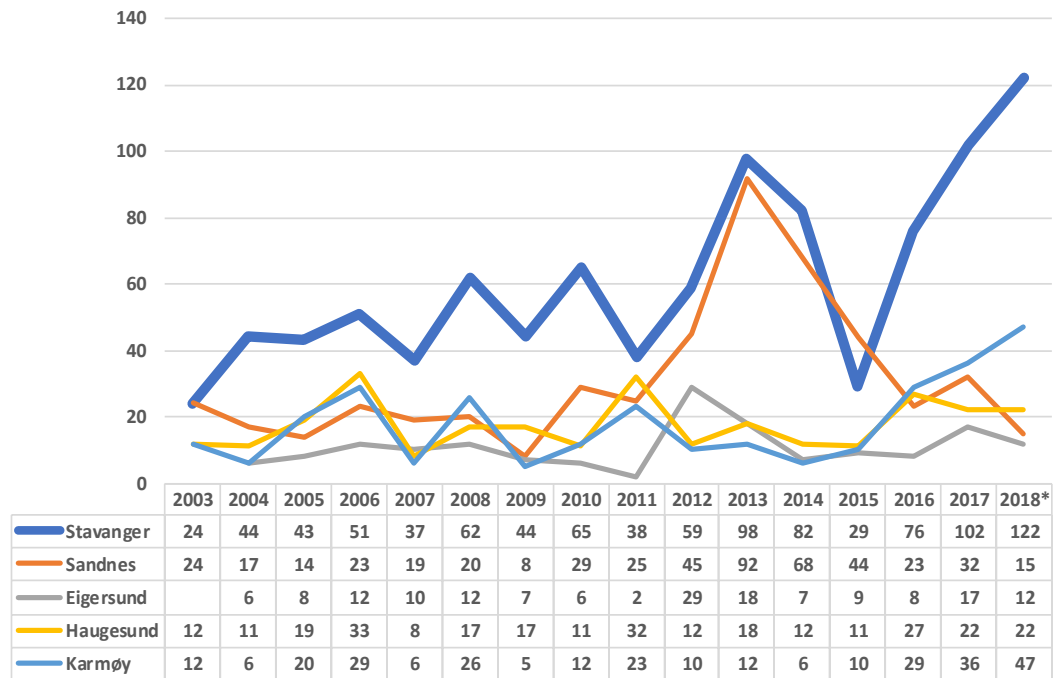
Kommentar og vurdering: Som nevnt innledningsvis, ser vi en nedgang siden toppåret 2007, men en økning siden 2013. Økningen ser også ut til å gjøre seg gjeldende i nabokommunene.

Til tross for at tallene for 2018 kun er til og med 31.07.2018, er antallet saker hvor Stavanger er gjerningskommune likevel høyt, sammenlignet med foregående år.

I følge politiet vil de ulike kriminalitetstypene ofte henge sammen med hverandre. Politiet fremhever at terskelen for vold ofte blir lavere i tilfeller hvor rus er inne i bildet.

Figur 2 – Antall saker/forhold knyttet til narkotika, hvor gjerningspersonen er under 18 år. Fordelt på gjerningskommune.

(Bruk av narkotika, besittelse og doping. Brudd på § 24 i legemiddeloven. Kilde: Sør Vest politidistrikt. *Tallene i 2018 er kun for perioden 01.01.2018 til 31.07.2018.)



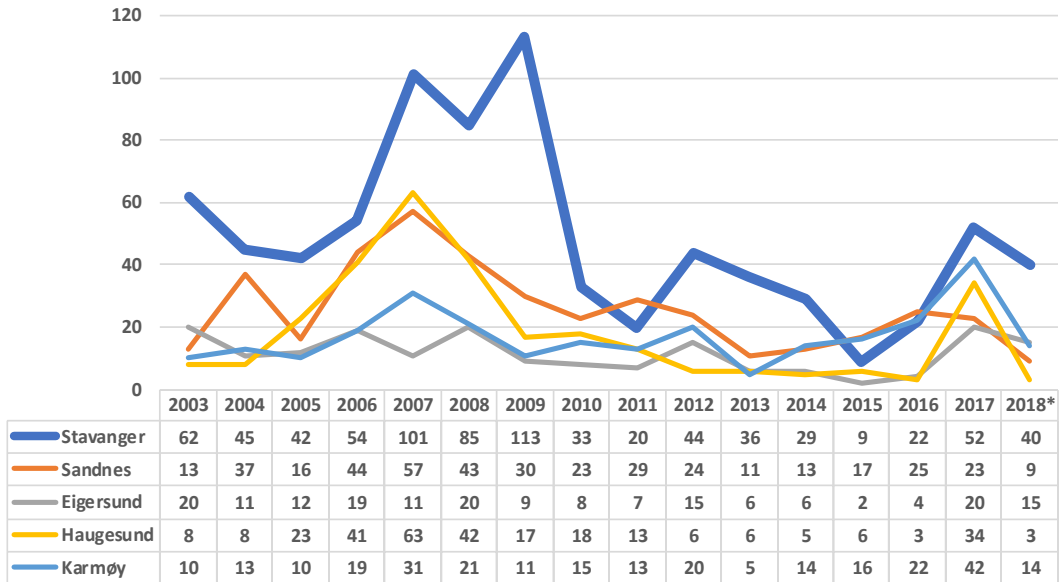
Kommentar og vurdering: I saker som omhandler narkotika ser vi en markant utvikling, spesielt i saker hvor Stavanger er gjerningssted. Som vi skal se i kapitlet om barnevernets arbeid, har barnevernet i Stavanger opplevd en økning i antall barn og unge involvert i rusproblematikk de siste årene.

I kommunens tilbakemelding til denne forvaltningsrevisjonsrapporten i høringsrunden skriver kommunen for øvrig følgende:

«Forvaltningsrevisjonen peker på at politiets prioriteringer på ulike tidspunkt kan påvirke antallet anmeldelser. Vi vil understreke dette ytterligere. Ca. 90% av sakene som omhandler narkotika anmeldes av politiet selv. Sammenligner man f.eks. Stavanger og Sandnes i figur 2 (s.18) ser man at antallet saker i de to kommunene var forholdsvis like i periode fra 2011-2015. Fra 2016 er det store forskjeller i tallene og vi vurderer at politiets prioriteringer burde vært mer vektlagt som en forklaring – særlig for denne lovbruddskategorien. Vi er derfor ikke like bekymret for økningen i antallet registrerte saker knyttet til narkotika som revisjonen gir uttrykk for på side 4».

Figur 3 – Antall saker/forhold knyttet til skadeverk, hvor gjerningspersonen er under 18 år. Fordelt på gjerningskommune.

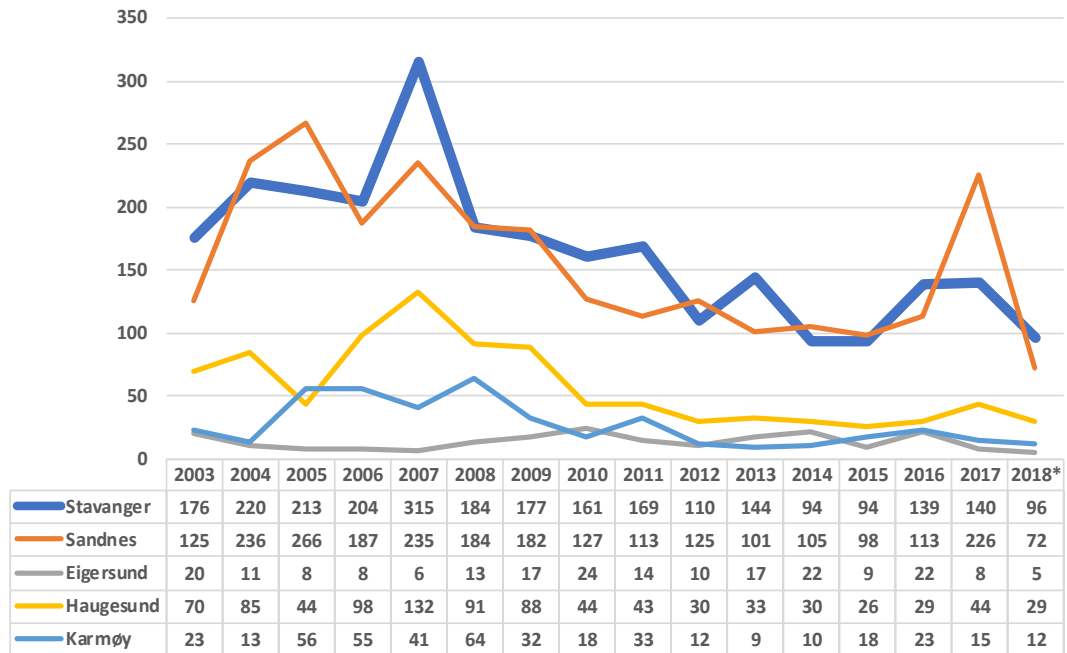
(Skadeverk på bygning, fremkalling av fare for brann (tenne på). Knusing, ramponering og tagging. Brudd på straffelovens § 291. Kilde: Sør Vest politidistrikt. *Tallene i 2018 er kun for perioden 01.01.2018 til 31.07.2018).



Kommentar og vurdering: Med unntak av Sandnes, har alle kommunene opplevd en økning i antallet saker knyttet til skadeverk.

Figur 4 – Antall saker/forhold knyttet til vinning, hvor gjerningspersonen er under 18 år. Fordelt på gjerningskommune.

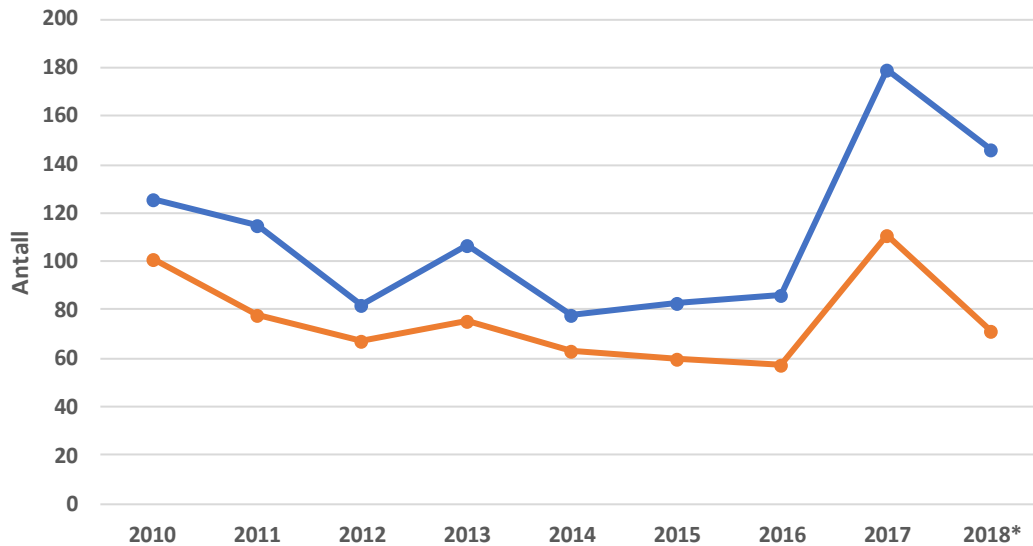
(Tyveri, innbrudd, naskeri, underslag, ran, utpressing, heleri og hvitvasking. Brudd på § 321-335 i straffeloven. Kilde: Sør Vest politidistrikt. *Tallene i 2018 er kun for perioden 01.01.2018 til 31.07.2018.).



Kommentar og vurdering: Etter en nedgang i 2014 og -15, er antallet saker med Stavanger som gjerningssted igjen på vei opp. Det høye antallet saker i 2017 hvor Sandnes har vært gjerningssted kan i følge politiet knyttes til at mye vinningskriminalitet har funnet sted ved kjøpesentrene Kvadrat, Vågen Amfi og Bystasjonen. Antallet saker vedrørende vinningskriminalitet gjenspeiler i stor grad vekstene og butikkernes innsats, prioriteringer og terskler for å anmelde naskeri og tyveri.

Figur 5 – Forholdet mellom antall saker og unike personer. Kun Stavanger som gjerningskommune.

(Kilde: Sør Vest politidistrikt. *Tallene i 2018 er kun for perioden 01.01.2018 til 31.07.2018. Tilsvarende tall for Sandnes kommune er lagt i rapportens vedlegg).



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Antall saker	126	115	82	107	78	83	86	179	146
Antall unike personer	101	78	67	75	63	60	57	111	71
Antall saker i gj. snitt pr person	1,2	1,5	1,2	1,4	1,2	1,4	1,5	1,6	2,1

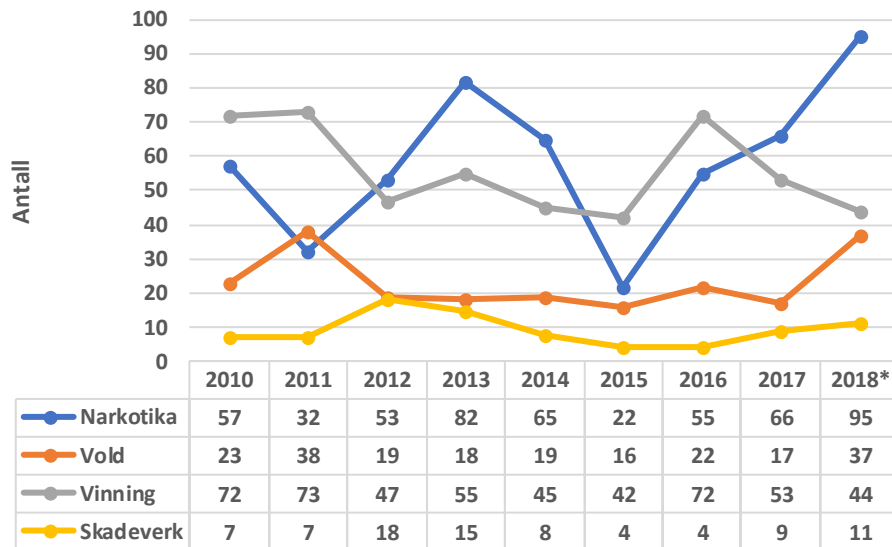
Kommentar og vurdering: I 2018 ligger gjennomsnittet på over 2 saker per person. Sammenlignet med foregående år, ser vi en økning i antallet saker per person.

2.1.4 ANTALL DOMFELTE

I Norge er som kjent den kriminelle lavalderen 15 år. I prosjektet ba vi om statistikk over antallet domfelte under 18 år, avgrenset til Stavanger som gjerningskommune. Politiet opererer for øvrig ikke med begrepet «domfelt» i sin statistikk, men har tallmateriale som viser «antallet positive straffereaksjoner» registrert på aldersgruppen 15-17 år. Eksempler på hva som ligger i begrepet «positiv straffereaksjon» er lagt i rapportens vedlegg.

Figur 6 – Antallet ungdommer 15-17 år registrert med en «positiv straffereaksjon», hvor Stavanger kommune har vært gjerningssted.

(Kilde: Sør Vest politidistrikt. *Tallene i 2018 er kun for perioden 01.01.2018 til 31.07.2018.)



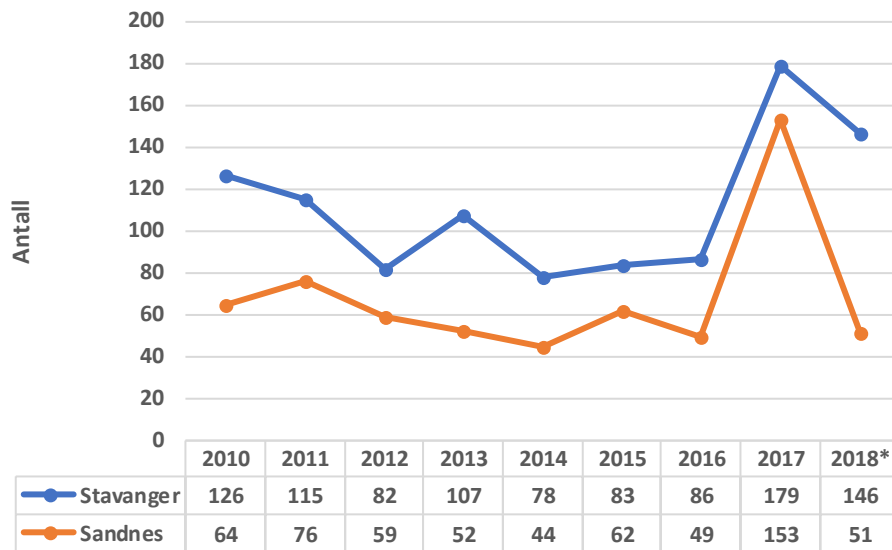
Kommentar og vurdering: Tallene i 2018 er kun for perioden 01.01.2018 til 31.07.2018. Sammenlignet med foregående år, er antallet hittil i 2018 høyt. Dette gjelder alle kriminalitetstyper. Per 01.01.2018 var det for øvrig 4581 personer i alderen 15-17 år i Stavanger i følge Statistisk sentralbyrå sin befolkningsstatistikk. Det er imidlertid viktig å være klar over at tallene knytter seg til Stavanger som gjerningssted – og ikke ungdommenes bostedskommune.

2.1.5 ANTALLET UNDER DEN KRIMINELLE LAVALDER

Personer under 15 år er som nevnt ikke strafferettslig ansvarlige, men begår likevel kriminelle handlinger og har dermed behov for oppfølging. I prosjektet har vi hentet inn tall på registrerte i Stavanger og Sandnes:

Figur 7 – Antall registrerte forhold/ saker hvor gjerningsmann er under 15 år, hvor Stavanger og Sandnes er gjerningskommune

(Kilde: Sør Vest politidistrikt. *Tallene i 2018 er kun for perioden 01.01.2018 til 31.07.2018).



Kommentar og vurdering: I begge kommunene har det funnet sted en økning i antallet registrerte saker/forhold hvor gjerningsmannen er under 15 år. Tallene for 2018 er kun frem til 31. juli, men til tross for dette, ser vi et stort antall i Stavanger.

2.1.6 VÅR VURDERING AV KRIMINALITETSUTVIKLINGEN

Dersom vi ser på kriminalitetsutviklingen tilbake til 2003, er det først og fremst utviklingen i antallet registrerte saker knyttet vold og narkotika som bekymrer. Tallmaterialet fra Sør-Vest politidistrikt viser en bekymringsfull utvikling med stadig flere unge registrert, helt ned i 12-13 års alderen.

Før vi går nærmere inn på kommunens tjenestetilbud, må vi ha i mente at økt innsats fra politiet kan ha gitt sitt bidrag til at tallene i statistikken er på vei oppover. Som vi skal se under, ser det imidlertid ut til at den negative utviklingen knyttet til rusproblematikk synes å samsvare med barnevernets statistikk vedrørende bekymringsmeldinger og deres oppfatninger.

2.2 KOMMUNENS ARBEID OVERFOR RISIKOUTSATTE BARN OG UNGE

2.2.1 BEGREPSBRUK OG AVGRENSNING

Som nevnt innledningsvis vil «risikoutsatte» i denne rapporten være barn og unge i aldersgruppen 12-18 år som er eller har vært involvert i rusproblematikk, og/eller voldshendelser, og som i noen tilfeller kan ha et stort skolefravær som følge av dette. Å være «involvert i en voldshendelse» betyr i denne rapporten at man selv har blitt utsatt for vold eller har utøvd vold.

2.2.2 MANGE INSTANSER INVOLVERT

Kommunens hjelpeapparat er i hovedsak basert på samtykke fra den det gjelder og pårørende, og i arbeidet med å danne seg en oversikt over situasjonen blant risikoutsatte barn og unge er mange involvert:

Instanser i Stavanger kommune:

- Grunnskolene (herunder Lenden skole og ressurscenter)
- Uteseksjonen
- Barnevernet
- SLT-koordinator
- Kommunens syv fritidsklubber fordelt på seks bydeler.
- Kommunens syv utvidet ressursteam, foruten et sentrumsteam.
- Ungdom og Fritid, med ansvar for K46, Metropolis, Bakgården og Ungbo¹³.
- PP-tjenesten
- Helsetjenesten
- Mobbeombudet¹⁴
- Den kommunale delen av NAV

Sentrale instanser utenfor kommunen:

- Natteravnene: Stavanger har 11 aktive frivillige natteravnsgrupper i bydelene, organisert gjennom FAU og Frivilligsentralen.
- De videregående skolene i Rogaland fylkeskommune
- Oppfølgingstjenesten i Rogaland fylkeskommune
- Den statlige delen av NAV
- Politiet

¹³ K46 er et tilbud for unge 16-25 år som har eller som er i ferd med å utvikle et rusproblem. Metropolis er Stavangers rusfrie scene. Her arrangeres rusfrie arrangement, som workshops og konserter. Bakgården er et aktivitetssenter for unge mellom 16-23 år. Ungbo samarbeider med barneverntjenesten og er et frivillig botilbud som gir ekstra støtte i overgangen til voksenlivet.

¹⁴ For mer informasjon om Mobbeombudet, se rapportens vedleggsdel.

- Statens barnehus. Målgruppen er barn og ungdom hvor det er mistanke om at de kan ha vært utsatt for eller vært vitne til vold eller seksuelle overgrep¹⁵.
- Konfliktrådet. Dette er en statlig tjeneste som tilbyr meglingsmetode for å finne løsninger i straffesaker og sivile saker, enten det gjelder lovbrudd eller mellommenneskelige konflikter.
- Spesialisthelsetjenesten, herunder Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP)
- Frivillige organisasjoner og idrettslag.
- Den norske kirke

For å unngå at rapporten blir for omfattende, har vi valgt å konsentrere oss om et knippe av disse instansene, nærmere bestemt tre utvalgte ungdomsskoler (Austbø, St Svithun og Hinna), Uteseksjonen, barnevernet, SLT-koordinator, kommunens utvidet ressurs-team, PP-tjenesten og Helsetjenesten i Stavanger kommune, foruten Forebyggende avdeling i Sør-Vest politidistrikt. Utfyllende informasjon om flere av disse instansene og andre aktuelle instanser, er lagt i rapportens vedleggsdel.

2.3 FLERE SAKER KNYTTET TIL VOLD OG RUS HOS BARNEVERNTJENESTEN

2.3.1 BEKYMRINGSMELDINGER

Når barnevernet mottar en bekymringsmelding, vurderer barnevernet om det er grunnlag for følgende alternativer:

- Gjennomføre undersøkelser
- Bruke opplysningene som informasjon i en eksisterende sak
- Henlegge saken

Grunnlag for å starte en undersøkelse/kartlegging foreligger ved mistanke om:

- Alvorlig omsorgssvikt eller ved behov for hjelpetiltak
- Bekymring med hensyn til alvorlige atferdsvansker hos barna

Nedenfor har vi sortert alle bekymringsmeldingene barnevernet i Stavanger har mottatt siste 3,5 år. Her ser vi en økning i antall bekymringsmeldinger knyttet til barnets atferd/kriminalitet og rusmisbruk;

¹⁵ Statens Barnehus Stavanger er en del av Sør Vest politidistrikt og ble åpnet i november 2010. Utgangspunktet for å komme til hit er en anmeldelse til politiet.

Tabell 1 – Antall bekymringsmeldinger mottatt av barnevernet i Stavanger fordelt på hovedårsak til meldingen. Tallene for 2018 er per 19.06.2018.

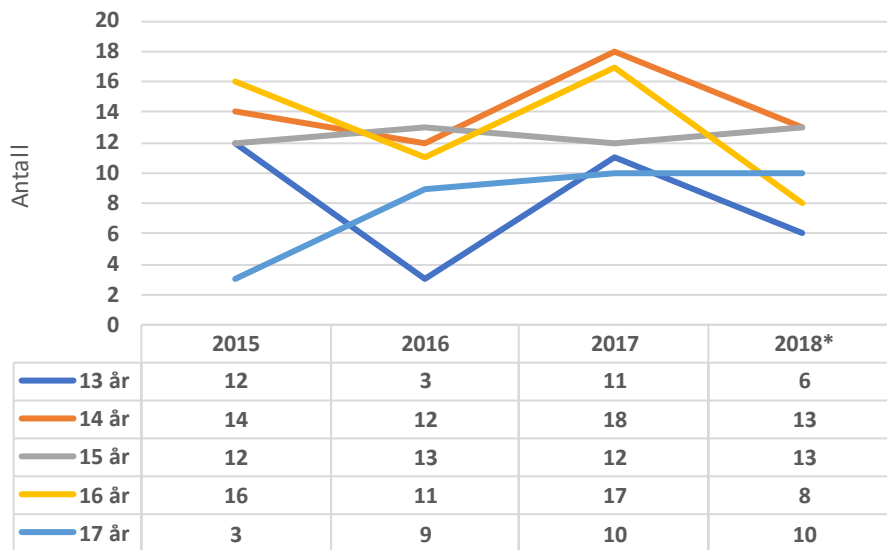
(Kilde: Barnevernet i Stavanger kommune. Kategorien «Andre forhold ved familien og barnet» kan eksempelvis være samværskonflikter, mindreårige asylsøkere, skolevegring eller krisesituasjoner.)

	2015	2016	2017	Tall per 19.06.2018	Totalt siste 3,5 år
Vold i hjemmet/ vitne til vold i nære relasjoner	181	233	234	125	773
Foreldres manglende foreldreferdigheter	222	193	221	109	745
Foreldres rusmisbruk	122	191	149	80	542
Andre forhold ved barnets situasjon	141	123	71	46	381
Andre forhold ved foreldre/ familien	82	92	100	47	321
Høy grad av konflikt hjemme	62	101	90	46	299
Foreldres psykiske problem/lidelse	71	66	56	25	218
Barnets atferd / kriminalitet	44	38	58	26	166
Barnets rusmisbruk	16	25	31	28	100
Barnets psykiske problem/ lidelse	17	30	26	12	85
Barnet utsatt for fysisk mishandling	19	18	22	8	67
Foreldres kriminalitet	18	10	26	3	57
Barnet mangler omsorgsperson	5	29	20	1	55
Barnet utsatt for seksuelle overgrep	13	10	10	14	47
Barnets relasjonsvansker	20	5	8	2	35
Barnet utsatt for vanskjøtsel (selv/kosthold/hygiene)	5	16	3	6	30
Barnet utsatt for psykisk mishandling	6	9	8	1	24
Foreldres somatiske sykdom	4	9	8	1	22
Barnet har nedsatt funksjonsevne	5	0	3	0	8

Kommentar og vurdering: Meldingene i tabellen er sortert utfra det totale antallet i løpet av angitte tidsperiode. Vold i hjemmet/ vitne til vold i nære relasjoner er den vanligste årsaken til at en bekymringsmelding er utarbeidet og sendt barnevernet. «Barnets atferd/kriminalitet» og «barnets rusmisbruk» er årsaker som kommer noe lengre ned på lista, men samtidig ser vi en økning i antallet i løpet av denne tidsperioden. Merk at tallene for 2018 er per 19.06.2018. Samtidig må man være klar over at politiet antagelig er hovedleverandør av bekymringsmeldingene som omhandler rus/kriminalitet til barnevernet. Politiets prioriteringer vil dermed kunne påvirke tallene.

Figur 8 – Alderen til barna hvor bekymringsmeldingen omhandler barnets rusmisbruk eller atferd/ kriminalitet. MERK! Tallene for 2018 er per 19.06.2018.

(Kilde: Barnevernet i Stavanger kommune).



Kommentar og vurdering: I figuren har vi kun sett på bekymringsmeldinger som omhandler barnets rusmisbruk eller barnets atferd/kriminalitet, og sortert disse utfra barnets alder. Dersom vi sorterer disse meldingene på denne måten, ser vi en negativ utvikling blant de yngste. Merk at tallene for 2018 kun er frem til og med 19.06.2018.

Tallene indikerer at kommunens arbeid for å hindre rusmisbruk og utagerende atferd/kriminalitet blant barn og unge må starte på et tidlig tidspunkt. Etter vår vurdering bør arbeidet starte allerede på barnetrinnet.

Dersom vi summerer totaltallene for aldersgruppene, blir fordelingen slik:

- Antall 13 åringer i perioden 2015-18: 32
- Antall 14 åringer i perioden 2015-18: 57
- Antall 15 åringer i perioden 2015-18: 50
- Antall 16 åringer i perioden 2015-18: 52
- Antall 17 åringer i perioden 2015-18: 32

På bakgrunn av økningen i antall barn som henvises til barnevernet grunnet rusmisbruk og barnets atferd, har barnevernet satt i verk ulike tiltak. Som eksempler her kan nevnes styrket foreldreveiledning og inngåelse av en samarbeidsavtale med K46 og Uteseksjonen om barnevernstiltak (avtalen åpner for at samtaler/aktiviteter etc. i regi av Uteseksjonen kan defineres som barnevernstiltak).

I april 2018 ble det igangsatt et samarbeid mellom politiet og K46 knyttet til saker som gjelder påtaleunntatelser med prøvetid og særvilkår (eksempler på ulike straffesanksjoner er lagt i rapportens vedlegg). Tilbudet gis til unge i alderen 15-18 år hvor det er satt vilkår om bevisstgjøringsamtaler og rustesting. K46 har per i dag ansvar for oppfølging og koordinering av gitte vilkår. I tidsperioden april til medio oktober 2018 har K46 motatt 25 saker som omhandler påtaleunntatelser med vilkår.

2.3.2 FLERE AKUTTVEDTAK ETTER BARNEVERNLOVEN

I enkelte tilfeller haster det med å treffe vedtak, og barnevernloven åpner for at barneverntjenesten, og i noen tilfeller også påtalemyndigheten, kan treffe midlertidige vedtak i akuttsituasjoner.

En slik hjemmel finner vi i barnevernloven § 4-25, 2. ledd, som gir adgang til å plassere barn med alvorlige atferdsproblemer utenfor hjemmet på midlertidig basis¹⁶. Formålet er utelukkende omsorg og behandling, samt observasjon og undersøkelse av hensyn til barnets beste. Som tabellen under viser, har barnevernet i Stavanger hatt en økning i antallet «hasteflyttinger» siste fire år:

Tabell 2 – Antallet akuttvedtak /hasteflyttinger etter § 4-25 i barnevernet i Stavanger. Tallene for 2018 er per 19.06.2018. (Kilde: Barnevernet i Stavanger kommune).

	2015	2016	2017	2018*
Hasteflyttinger § 4-25 (antall vedtak)	4	3	12	11
Hasteflyttinger § 4-25 (antall barn)	4	3	12	9

Kommentar og vurdering: Barnevernet beskriver en utvikling med stadig flere «hasteflyttinger». Men vi skal også merke oss at det er tale om små tall, og små tall kan som kjent gi store variasjoner.

Etter vår vurdering har kommunen en utfordring med å få til en god samhandling, både i disse sakene og generelt i saker som gjelder barn og unge involvert i voldshendelser og/eller rusproblematikk. Hvordan fange opp disse ungdommene på et tidlig tidspunkt, få til god informasjonsflyt uten at taushetsplikten brytes, og hvordan få til raske og gode tiltak? Mer om dette i eget kapittel om samspill og koordinering.

2.3.3 VÅR VURDERING

I dette kapittelet har vi blant annet sett på bekymringsmeldinger som omhandler barnets rusmisbruk eller barnets atferd/kriminalitet. I tillegg til en økning i antallet, ser vi en negativ utvikling blant de yngste, og tallene viser at kommunens arbeid for å hindre rusmisbruk og utagerende atferd/kriminalitet blant barn og unge må starte på et tidlig

¹⁶ Bestemmelsen gir adgang til tvangsplassering og tilbakehold på institusjon.

tidspunkt, i samsvar med barnevernloven § 3-1. Etter vår vurdering bør kommunens arbeid starte allerede på barnetrinnet.

2.4 KOMMUNENS KARTLEGGING OG TVERRFAGLIG SAMARBEID I REGI AV UTESEKSJONEN, SLT-KOORDINATOR OG UTVIDET RESSURSTEAM

2.4.1 KOMMUNENS KARTLEGGING I REGI AV UTESEKSJONEN

Uteseksjonen i Stavanger kommune er et frivillig hjelpetilbud forbeholdt barn og unge i alderen 12-25 år. Tjenesten tilbyr samtaler, råd og veiledning til de unge selv og til foreldre/familien, og driver i tillegg oppsøkende arbeid blant barn og unge i bydelene og i sentrum, på dag- og kveldstid¹⁷.

Uteseksjonens overordnede målsetting er tidlig identifisering av negativ utvikling hos barn og unge og tidlig intervensjon. Gjennom oppsøkende sosialt arbeid er målet å:

- Avdekke symptomer på problemutvikling, gjennom systematisk oppsøkende arbeid og observasjoner i ungdomsmiljøer.
- Oppsøke de som har behov for hjelp eller støtte, etablere kontakt og motivere til å ta imot hjelp, gjennom individuell oppfølging eller gruppetiltak.
- Formidle til andre hjelpe- og behandlingstilbud.

Uteseksjonens oppsøkende arbeid og systematiske observasjoner i ungdomsmiljøer i sentrum og i bydelene, har som formål å avdekke enkeltungdom eller grupper av ungdom som er risikoutsatte. En viktig oppgave for Uteseksjonen er således å sikre at ikke noen faller igjennom i hjelpeapparatet. Kunnskapen som Uteseksjonen sitter på brukes som grunnlag for planlegging og prioritering av tiltak, både internt og i samarbeid med andre instanser.

Uteseksjonens oppsøkende team som jobber hver ukedag og flere kvelder i uken, skal gi kommunen en viss oversikt over de unges bevegelser og aktiviteter, både i sentrum og i bydelene. Dersom ansamlinger av barn og unge på bestemte steder blir et vedvarende problem, har Uteseksjonen i noen tilfeller valgt å arrangere et møte med de unge, hvor målet har vært å få til en avtale med ungdommene om hva som er akseptert atferd. I slike tilfeller har det ofte vist seg effektivt å øke voksentettheten på dette aktuelle stedet. I tillegg samler Uteseksjonen aktuelle instanser, herunder politiet, og utnevner faste kontaktpersoner for denne aktuelle gruppen ungdommer.

¹⁷ Høsten 2018 har Uteseksjonen 13 ansatte i 100 prosent stilling, samt avdelingsleder i 80 prosent stilling. Seksjonen er organisert under virksomheten Ungdom og Fritid.

Etter at tiltakene har fått virke en periode er det vanlig at SLT-koordinator innkaller involverte instanser til et evalueringsmøte. Har tiltakene hatt ønsket effekt? Eller må de endres? Må det settes inn nye tiltak? Evalueringen av iverksatte tiltak foregår for det meste i slike tverrfaglige samarbeidsmøter. Sentral i dette arbeidet er også SLT-koordinator som utformer referater og skriftlig materiale som kan benyttes ved behov for rapportering til de folkevalgte¹⁸.

Ved utgangen av 2018 vil Stavanger kommune få et nytt saksbehandlingssystem kalt «Public oppvekst» som åpner for økt systematisering av innsamlet informasjon. Her er tanken at alle instanser som fører en sak for et barn, skal registrere saken i systemet. Dette gjelder også barnevernet, og dermed kan Stavanger kommune få en database som vil kunne gi opplysninger om gangen i en sak. Dette åpner for læring - hva ble gjort og ikke gjort? Hvordan kommunen faktisk jobber vil man dermed få mulighet til å undersøke nærmere.

2.4.2 UTESEKSJONENS TILBUD OM INDIVIDUELLE SAMTALER

Uteseksjonen driver i tillegg oppsøkende arbeid i friminutter på kommunens ungdomskoler, tilnærmet hver uke¹⁹. Ved å etablere kontakt på skolen og på fritidsarenaer er målsettingen å senke ungdommenes egen terskel for å ta kontakt. Uteseksjonen har taushetsplikt, noe som gjør det mulig for ungdommene å dele mye. Uteseksjonen forsøker å skape gode relasjoner og kontinuitet over tid, og i samband med de individuelle samtaler opprettes journaler. Uteseksjonen har imidlertid kun meldeplikt til barneverntjenesten²⁰.

Som vi ser av figuren under har antallet ungdommer som får individuell oppfølging fra Uteseksjonen økt markant de siste årene;

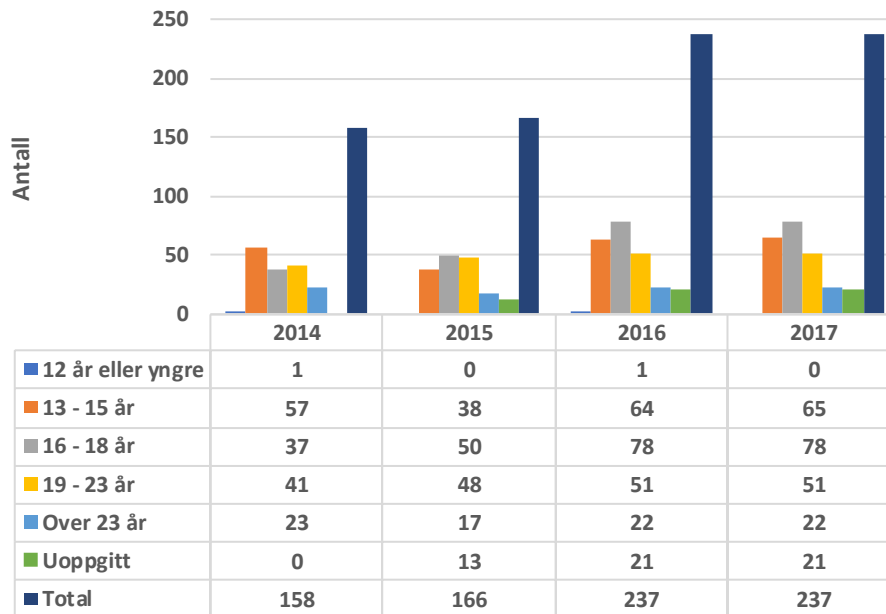
¹⁸ Mer om SLT-koordinators oppgaver i eget kapittel.

¹⁹ Uteseksjonen informerer i alle klasser på 8. trinn om arbeidet og oppgavene til seksjonen, i tillegg til foreldre til elever på 8. trinn, og på 7., 9. og 10. trinn ved behov. Uteseksjonen har også et eget informasjonsopplegg til alle foreldre i 7. klasse og 9. klasse som omhandler sårbare overganger og rusmidler.

²⁰ Mer informasjon om hva Uteseksjonen tilbyr av aktiviteter er lagt i rapportens vedlegg.

Figur 9 – Antall og aldersfordeling til ungdommene som har mottatt oppfølging fra Uteseksjonen

(Kilde: Uteseksjonens årsrapport for 2017)



Kommentar og vurdering: I tillegg til en økning i antallet barn og unge som får individuell oppfølging, opplever Uteseksjonen at hver enkelt krever mer og har behov for flere timer. I 2017 ble det gitt fem hundre flere timer til individuell oppfølging enn året før.

Som årsak oppgis familiekonflikter, vold, mobbing, rus, skolefravær, psykisk helse, overgrepssproblematikk etc. I samme periode har Uteseksjonen hatt 174 samtaler med 39 ulike familier.

Vi ser at økningen er spesielt stor i aldersgruppen 16-18 år. Denne aldersgruppen befinner seg midt i målgruppen for videregående opplæring i regi av fylkeskommunen. Uteseksjonen melder om et godt samarbeid med både de videregående skolen og Oppfølgingstjenesten i Rogaland fylkeskommune.

Både økningen i antallet barn og unge som får individuell oppfølging og økningen i timeantallet til hver enkelt vil i stor grad være et prioriterings- og ressurs spørsmål, og kan ikke utelukkende sees på som en temperaturmåler for ungdomsmiljøet.

2.4.3 KOMMUNENS SLT-KOORDINATOR OG UTVIDET RESSURSTEAM

SLT-koordinators hovedoppgave er å koordinere og samordne det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Målet er å forebygge kriminalitet og rus blant ungdom 12-18 år, gjennom å:

- Identifisere problemområder
- Innhente og formidle kunnskap
- Initiere tiltak
- Samordne

SLT står for Samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet. SLT-modellen sørger for et samarbeid mellom politi og kommune innen området rus- og kriminalitetsforebygging, og arbeidet er rettet mot barn & unge og deres foresatte. Målet er riktig hjelp til riktig tid.

Stavanger kommune har sett behovet for å styrke det strategisk kriminalitetsforebyggende arbeidet og har fra høsten 2018 valgt å opprette en ny stilling som «rådgiver for kriminalitetsforebygging». Denne stillingen er plassert i avdeling «Beredskap og samfunnsutvikling». Stavanger kommune har også fått to kontakter i politiet som har dialog med kommunen som én av flere arbeidsoppgaver.

En viktig oppgave for SLT-koordinator er å kalle inn til, sette dagsorden og skrive referat fra møtene i kommunens utvidet ressursteam (som nevnt har Stavanger kommune syv utvidet ressursteam, foruten et sentrumsteam). Utvidet ressursteam arrangeres to ganger i året i hver bydel, og består av en eller to representanter fra ledelsen ved grunnskolen i bydelen. I tillegg møter representanter fra Lenden skole og ressurscenter, helsetjenesten, barneverntjenesten, fritidsseksjonen, PP-tjenesten, Uteseksjonen, NAV og politiet²¹. I noen bydeler er også Den norske kirke, Natteravnene, idrettslag og den fylkeskommunale Oppfølgings-tjenesten representert.

Målet med de bydelsvise teamene er å:

- Skape et fast møtepunkt for personer som jobber med ungdom og senke terskelen for å ta kontakt med hverandre.
- Utveksling av informasjon og kompetanse om skole- og nærmiljø.
- Bedre det kriminalitetsforebyggende samarbeidet i bydelen, og fange opp negativ utvikling på et tidlig stadium.
- Samarbeid om tiltak og fordeling av ansvar.
- Oppnå tilnærmet samme kvalitet, og heve kvaliteten på det forebyggende arbeidet i bydelene.

Enkelt saker skal primært ikke behandles i utvidet ressursteam. Skulle dette likevel være behov for dette, kan slike saker behandles anonymt, eventuelt at skolen innhenter skriftlig samtykke/tillatelse fra foresatte til å behandle saken med fullt navn. Der dette er formålstjenlig, opprettes ansvarsgrupper rundt elever som har behov for koordinerte, tverrfaglige tjenester.

2.4.4 VÅR VURDERING

Ved utgangen av 2018 vil Stavanger kommune få et nytt saksbehandlingssystem kalt «Public oppvekst» som åpner for økt systematisering av innsamlet informasjon. Her er tanken at alle instanser som fører en sak for et barn, skal registrere saken i systemet. Etter

²¹ Mer informasjon om Helsetjenesten og Ungdom & fritid (inkludert fritidsklubbene) er lagt i rapportens vedlegg.

vår vurdering gir dette kommunen en mulighet for læring og til å systematisere det kartleggingsarbeidet som i dag gjøres av blant andre Uteseksjonen og SLT-koordinator.²²

2.5 SKOLENES ARBEID OVERFOR RISIKOUTSATTE ELEVER

2.5.1 ERFARINGER VED TRE UNGDOMSSKOLER I STAVANGER

I forbindelse med prosjektet har vi intervjuet rektor og sosialrådgiver ved Hinna, Austbø og St Svithun ungdomsskole. De forteller at dersom det oppstår uro i klassen og på skoleområdet over lengre tid, har skolen følgende sanksjonsmuligheter:

- Endre orden og oppførselskarakter
- Utvise eleven i inntil tre dager
- Sende melding hjem til foresatte med beskjed om at de kan komme og hente eleven.

Dette kan være virkningsfulle grep, og kan gi ønsket effekt, men skolene har opplevd elever hvor sanksjonsmulighetene ikke har strukket til. I tillegg til voldshendelser i skolegården eller på vei til skolen, har skolene opplevd utfordringer knyttet til ro og orden i klassen, og enkelte elever er tatt ut av klassen og plassert i egne rom under oppsyn. Løsningen har med andre ord vært å gjøre store endringer i elevens skolehverdag, for å sikre et godt læringsmiljø og trygghet, både for elever og lærere.

Skolene legger ikke skjul på at tiltak som å ta eleven ut av klassen og gi en-til-en undervisning er ressurskrevende. For å få til dette har skolene måttet omdisponere ressursene innenfor de rammer de har til rådighet. For skolene har det vært nødvendig å gjøre omrokeringene fortløpende, uten at det formelle har vært på plass, men i enighet med foresatte og PP-tjeneste. Eventuelle endringer som er gjort i elevens kompetansemål er blitt nedfelt i referater.

Flere rektorer går langt i å innrømme at omrokeringer innenfor skolens samlede ressursbruk tidvis har resultert i et dårligere tilbud til de gjenværende elevene. Omfanget av dette lar seg imidlertid ikke tallfeste, fordi endringene har vært av forbigående karakter. Alle endringer er imidlertid gjort i samråd med både skolesjef og PP-tjeneste.

Skolene forteller at de nå har fått på plass faste kontaktpersoner i politiet som kan kontaktes ved behov. Skolene opplyser at det er svært sjelden at tilkalling av politiet anses nødvendig, men i tilfeller hvor dette er blitt gjort, synes dette å ha hatt en god preventiv

²² Dette reiser spørsmål knyttet til vern av personopplysninger, uten at vi har sett nærmere på dette.

effekt, spesielt med hensyn til å avverge voldshendelser og rusbruk. Faste kontaktpersoner gjør samarbeidet med politiet enklere, og bidrar til å skape et godt og trygt læringsmiljø. Begge instanser sier seg forøvrig fornøyd så langt med samarbeidet.

2.5.2 SKOLENES FORSLAG TIL TILTAK

Skolene tar til orde for å få på plass en rutine som kan forhindre at den enkelte rektor tar forhastede og feil beslutninger, i alvorlige saker som gjelder elever med store atferdsproblemer, og hvor vold og/eller rus er inne i bilde. Rutinen kan og bør fungere som en «ryggmarksrefleks» for hvordan kommunen skal gå fram, med informasjon om hvem man kan kontakte. Dette handler om å samle de erfaringene som hittil er gjort.

Å lage en tiltaksplan i utvidet ressursteam kan også være én idé, for å få med alle instansene i bydelen. Utvidet ressursteam møtes per i dag én gang i halvåret, men kan være et forum for å lage en plan for hva den enkelte kan bidra med.

Videre blir det fremhevet at barn og unge som utøver vold eller som er involvert i rusproblematikk, må få kunnskap om hvordan politiet følger opp slike saker, og hvilke konsekvenser handlingene kan få. Dette er et tiltak antas å ha en viss preventiv effekt.

Ved Austbø ungdomsskole har man i etterkant av en voldsepisode som ble filmet av medelever, hatt fokus på tilskuerrollen. Spørsmål som er blitt drøftet er:

- Hvorfor sa du ikke fra?
- Hva kan du gjøre i lignende situasjoner?
- Er du uskyldig dersom du *bare* ser på?

Skolen sendte også ut et brev til alle foresatte om temaet «barn som tilskuer». Her ble foreldrene oppfordret til å snakke med barna sine om dette. Elevene må bli klar over at «å gripe inn ikke er å sladre, men å stå opp mot ting som ikke er greit, og være god mot hverandre», som det heter i brevet.

St Svithun ungdomsskole har gode erfaringer med innføring av mobilfri skolehverdag, et tiltak som innebærer at elevene må levere fra seg mobiltelefonen ved starten av skoledagen, og at de får den tilbake ved skoledagens slutt. Skulle foresatte ha behov for kontakt med elevene, kan de ringe skolen. Tiltaket har så langt medført at elevene bruker mer tid til samtale med hverandre, og skolen har så langt ikke opplevd noen praktiske utfordringer med tiltaket.

Flere av ungdomsskolene har gjennomført et eget opplegg knyttet til nettbruk, kalt «Bruk Hue», som fikk gode tilbakemeldinger fra både elever, lærere og foresatte²³. Skolene opplevde dette opplegget som vellykket, og ønsker at dette gjentas for nye elever.

²³ Bruk Hue er drevet av Telenor, Medietilsynet, Røde Kors v/Kors på halsen og Barnevakten. Dette er en dialogbasert skoleturné som legger vekt på deltakelse fra både foreldre og elever. Turneen gir konkrete råd om hvordan barn og foreldre kan bekjempe digital mobbing og andre utfordringer på sosiale medier og Internett. Målet er å gjøre barn, ungdom,

2.5.3 VÅR VURDERING AV SKOLENES ARBEID

Etter vår vurdering har skolene gjort seg erfaringer som bør adresseres i en overordnet handlingsplan eller rutine. En slik rutine kan ta utgangspunkt i Helsedirektoratets veilder «Fra bekymring til handling» (IS-1742). Dette vil for skolenes del innebære en oppfølging av tiltak i ruspolitisk handlingsplan 2011-2015 i pkt 6.3 hvor implementering av denne planen er identifisert som et tiltak.

Videre bør kommunen vurdere om elevenes bruk av mobil på skolen i større grad bør reguleres, og om elevene får tilstrekkelig kunnskap om bruk av sosiale medier og konsekvenser av straffbare handlinger. Holdningsskapende arbeid knyttet til mobilbruk opplyses av skolene å ha hatt en positiv effekt.

2.6 BEHOVET FOR SÆRSKILT TILRETTELEGGING

2.6.1 GÅR ARBEIDET FOR SEINT?

Som nevnt har både Austbø, St Svithun og Hinna ungdomsskole skoleåret 2017/18 hatt elever involvert i volds- og/eller rushendelser som har krevd betydelige endringer i elevens kompetansemål. I disse tilfellene er endringene gjort i tett samråd med PP-tjenesten og elevens foresatte.

I dette kapittelet vil vi se nærmere på hvordan skolene samarbeider med PP-tjenesten om særskilt tilrettelegging av undervisningen. Det kan være ulike grunner til at elever har behov for særskilt tilrettelegging, og utfordringer knyttet til atferd er selvsagt bare én av flere.

Fra august 2018 har PP-tjenesten i Stavanger 11 psykologer blant sine ansatte. Psykologene kan bidra i saker som omhandler atferdsvansker, og vurdere barnets psykiske helse. At den instans som kommer inn og skal vurdere/løse en situasjon har en annen faglig bakgrunn enn hva man tradisjonelt finner i skolen, anses som en styrke.

For PP-tjenesten er konteksten rundt barnet viktig når man skal vurdere barnets utfordringer og behov. Hvordan er miljøet rundt, hvordan opplever barnet de andre elevene mv. PP-tjenesten i Stavanger kommune har forøvrig opprettet et eget skolevegringsteam som skal ta seg av ikke-sykdomsrelatert fravær²⁴.

Som nevnt har de tre skolene Austbø, St Svithun og Hinna foretatt til dels store omrokeringer innenfor skolens samlede ressurser, for å kunne tilrettelegge undervisningen til krevende enkeltelever. Skolene forteller at det i flere tilfeller har vært nødvendig å gjøre

foreldre og lærere mer bevisste på hva digital mobbing er, hva som kan skape mobbesituasjoner, hva man bør unngå og hvilke psykiske og juridiske konsekvenser digital mobbing kan få.

²⁴ For mer informasjon om dette teamet, se rapportens vedlegg.

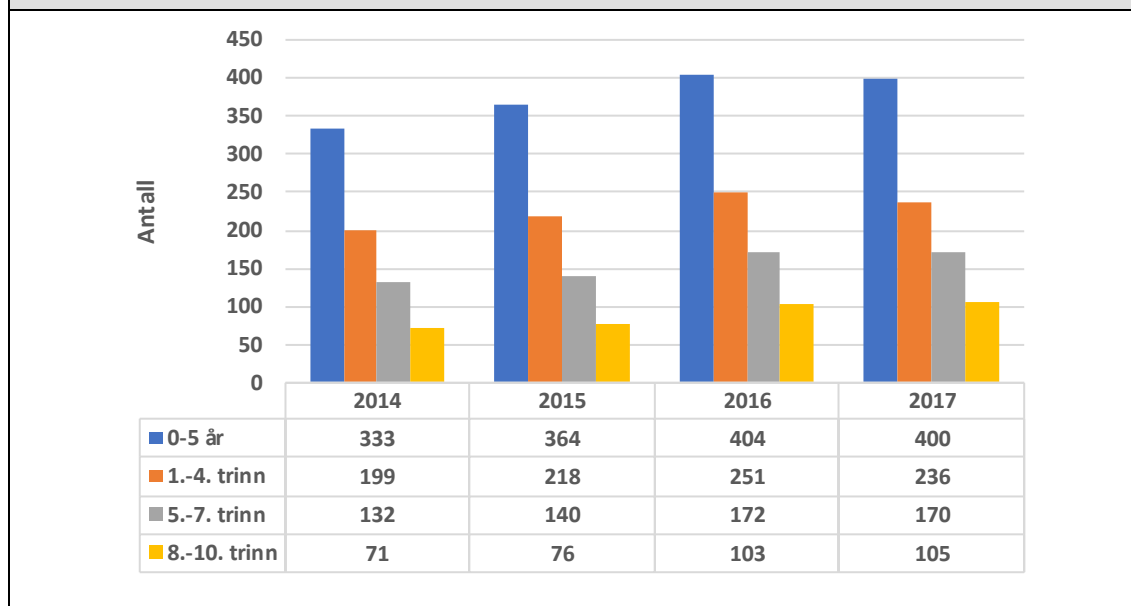
store endringer i elevens kompetansemål, uten at det formelle har vært på plass, men likevel i samråd med PP-tjenesten (etter lovverket skal en sakkyndig vurdering utarbeides ved endringer i kompetansemål).

Spørsmålet vi stiller oss, er om det tar for lang tid fra et behov meldes, til tiltak settes inn. Som et alternativ til å undersøke enkeltsaker, har vi innhentet tall på kommunenivå for å danne oss et bilde. Dersom vi ser på det totale antallet elever med vedtak om spesialundervisning i Stavanger kommune, er det særlig tre forhold som peker seg ut:

- I likhet med andre ASSS-kommuner, har Stavanger flest spesialundervisningselever på ungdomstrinnet.
- Dette til tross for at et høyt antall barn og unge blir henvist til PP-tjenesten allerede mens de ennå går i barnehagen.
- Blant Stavanger-elevene finner vi en høy prosentandel med vedtak om spesialundervisning.

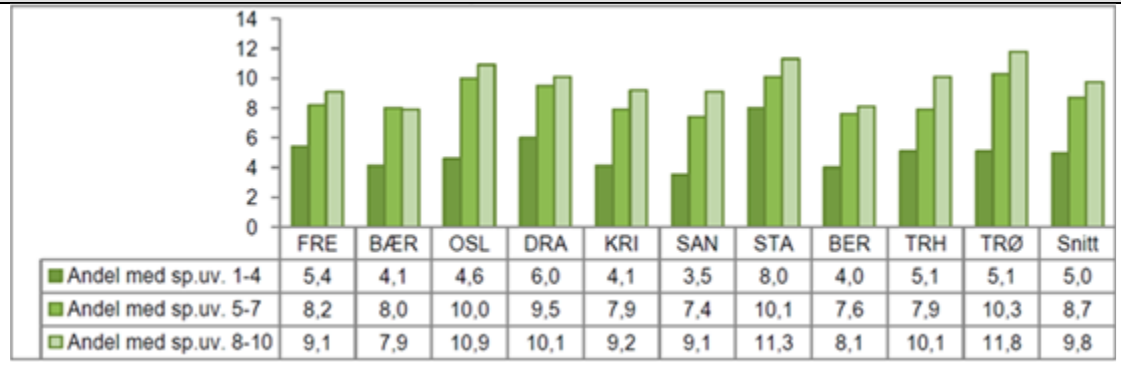
Figuren nedenfor viser at PP-tjenesten mottar et stort antall henvisninger allerede mens barna går i barnehagen;

Figur 10 – Antall henvisninger PP-tjenesten i Stavanger har mottatt siste fire kalenderår (Kilde: Stavanger kommune)



Kommentar og vurdering: Vi ser at det er flest barn i alderen 0-5 år som blir henvist, mens antallet er lavest blant de eldste. Disse tallene indikerer at barnehagene og skolene er flinke til å oppdage barn med behov for særskilt tilrettelegging på et tidlig stadium.

Det vil da være naturlig å tenke seg at prosentandelen elever med vedtak om spesialundervisning er høyest på de laveste trinnene. Men som vi skal se i neste figur, er det en utfordring at prosentandelen elever med vedtak spesialundervisning høyest på ungdomstrinnet. Dette er en utfordring som også gjør seg gjeldende i de fleste andre ASSS-kommunene;

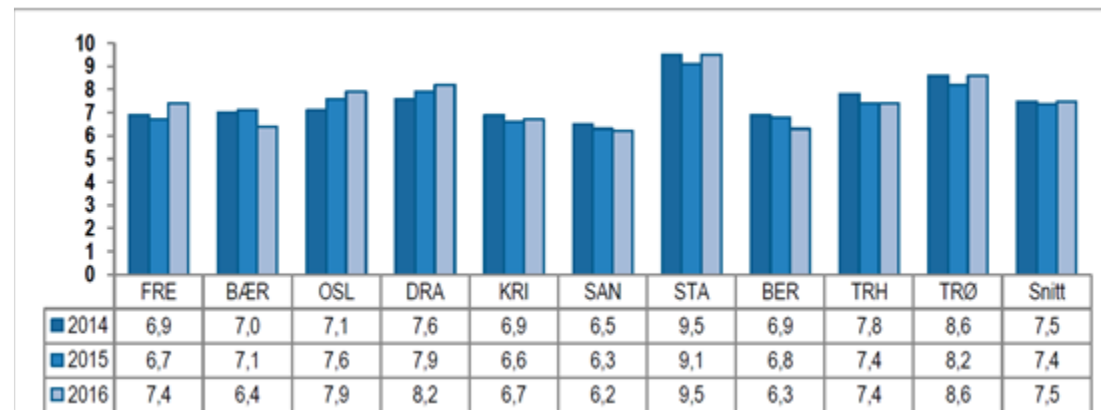
Figur 11 – Oversikt over andel av elevene som mottar spesialundervisning på ulike trinn i ASSS-kommunene. (Kilde: ASSS rapport 2017)

Kommentar og vurdering: I likhet med de fleste andre ASSS-kommunene har Stavanger flest elever med vedtak om spesialundervisning på ungdomstrinnet.

Som det fremgår av tabellen og figuren nedenfor, har en høy prosentandel av Stavanger-elevne vedtak om spesialundervisning;

Figur 12 – Prosentandel grunnskoleelever med vedtak om spesialundervisning i ASSS-kommunene i skoleåret 2017-18 (Kilde: GSI²⁵ og ASSS-rapport 2017)

	Sum elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak	Sum elever ved skolen i alt	Andel med spesialundervisning
Stavanger	1523	15248	10,0 %
Tromsø	795	8477	9,4 %
Drammen	665	7933	8,4 %
Trondheim	1568	20272	7,7 %
Oslo	4887	63904	7,6 %
Fredrikstad	691	9299	7,4 %
Kristiansand	720	10742	6,7 %
Bergen	1682	28986	5,8 %
Sandnes	579	9982	5,8 %
Bærum	862	16184	5,3 %



²⁵ I disse tallene er private skoler inkludert.

Kommentar og vurdering: Skoleåret 2017-18 var prosentandelen grunnskoleelever med vedtak om spesialundervisning høyest i Stavanger. Samtlige Stavanger-skoler tildeles en ramme som også skal inkludere midler til spesialundervisning, noe som gjør at selve finansieringsmodellen ikke kan forklare den høye prosentandelen.

2.6.2 LENDEN SKOLE OG RESSURSSENTER

Hovedmålgruppa for Lenden skole og ressurscenter er grunnskoleelever 1.-10. trinn med psykososiale vansker og/eller psykiske lidelser som hovedvanske. Blant disse finner vi flere med atferds- og/eller rusvansker.

Lenden skole og ressurscenter er som navnet indikerer både et skoletilbud og et ressurscenter. Skoletilbudet består både av heltidsskole og endags-skole, og kjennetegnes blant annet av høy voksentetthet og tett samarbeid med foresatte. Ressurscenteret tilbyr følgende tjenester:

- Bistand i akutte saker ute på den enkelte skole i kommunen
- Støtte/hjelp ute på skolene i klasserommet
- Veiledning og rådgivning
- Kurs
- Kartleggingshjelp til skolene
- Nettverksdannelser
- Familieveiledningsteam²⁶
- Avlastningsturer
- Ekskursjonsskole.

Alle enkeltsaker fordrer en tilråding fra PP-tjenesten. Dette gjelder ikke saker som omhandler læringsmiljøet i klassen eller på skolen generelt. Her har skolene en mulighet til å få råd om organisering av skoledagen, og hvordan et tilbud om en alternativ skolehverdag kan se ut.

Skoleåret 2017-18 brukte 92,5 prosent av grunnskolene tjenester fra Lenden skole og ressurscenter, og siste tre år er det kun én skole i kommunen som ikke har benyttet seg av tjenester fra ressurscenteret. I perioden 2015-17 er Lendens budsjett redusert med omlag 20 prosent, mens antallet søknader har økt:

Tabell 3 – Antall søknader til Lenden skole og ressurscenter siste tre år (Kilde: Stavanger kommune)

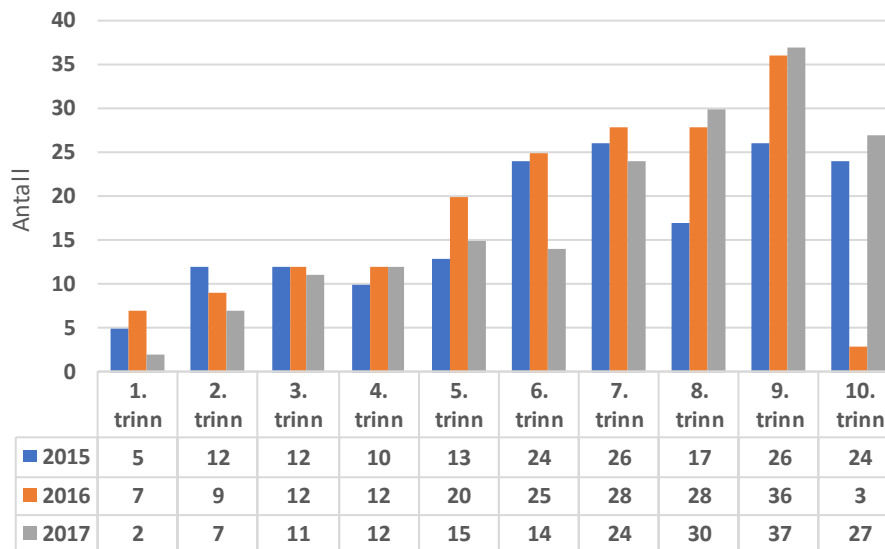
	2015	2016	2017
Antall søknader	177	215	223
På venteliste	10	19	15

²⁶ Familieveiledningsteamet jobber under helse- og sosiallovgivningen, og er et tilbud til foreldre som har barn med diagnoser som utfordrer foreldrerollen. Teamet kan benyttes til veiledning av familien på hjemmebane.

Kommentar og vurdering: Antallet søknader til Lenden skole og ressurscenter har økt siste tre år.

17 av totalt 40 ansatte jobber ute på barne- og ungdomskolene til enhver tid. I prosjektet har vi bedt om tall over hvilke trinn ressurscenteret jobber mest på. Som figuren viser, er hovedtendensen at Lenden skole og ressurscenter har flest saker på de høyeste grunnskoletrinnene;

Figur 13 – Antall saker Lenden skole og ressurscenter har, fordelt på trinn
(Kilde: Stavanger kommune).



Kommentar og vurdering: Hovedtendensen er at Lenden skole og ressurscenter har flest saker på de høyeste trinnene²⁷, og Lenden skole og ressurscenter opplever selv at de i mange tilfeller kommer for sent inn. En ansatt ved Lenden formulerer dette slik:

«Fra 1.-4 trinn går det rimelig greit for de fleste. De blir invitert i bursdag til hverandre. Men fra 5. trinn blir elevene mer selektive med hvem de er sammen med. Fra 12-13 års alderen har alle et behov for tilhørighet, for noen blir dette et miljø preget av kriminalitet og rus. Vi ønsker å jobbe mer med å inkludere elevene i klassen, fotball-laget etc., og forhindre at vold og rus får utvikle seg. Dermed må vi komme tidligere på banen. Vi ønsker å hjelpe til slik at elevene på et tidlig tidspunkt i opplæringsløpet finner seg til rette på skolen».

2.6.3 VÅR VURDERING AV TILRETTELEGGING OG TJENESTETILBUD

I arbeidet med barn og unge i aldersgruppen 12-18 år som er eller har vært involvert i rusproblematikk, og/eller voldshendelser vil det ofte være behov for å sette inn tiltak raskt. Slik PP-tjenestens arbeid og lovverk er innrettet per i dag, medfører en individbasert rettighetsorientering at kommunen bruker mye tid og ressurser på sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Skolene må dermed gjøre sine omrokeringer basert på muntlige samtaler med PP-tjeneste og foresatte, lenge før det formelle er på plass. Antallet

²⁷ Det totale antallet disse tre årene er henholdsvis 169 i 2015, 180 i 2016 og 179 i 2017.

henvisninger har økt totalt sett og på alle trinn, noe som har gitt PP-tjenesten en betydelig økt arbeidsmengde, og mulighetene for en raskere saksgang er dermed begrenset.

Lenden skole og ressurscenter benyttes i stor grad på de ulike skolene i kommunen, men opplever i mange tilfeller at de kommer noe sent inn i opplæringsløpet. Etter vår vurdering bør kommunen arbeide mot at Lenden skole i større grad kan benytte sine ressurser til forebyggende arbeid på et tidligere stadium – i tråd med skolens egen oppfatning av hvordan deres arbeid gir best effekt.

2.7 SAMSPILL OG KOORDINERING

2.7.1 OPPRETTELSE AV ANSVARSGRUPPE OG UTARBEIDELSE AV INDIVIDUELL PLAN

For kommunen vil det være en utfordring å få til god samhandling: Hvordan sikre god informasjonsflyt uten å bryte taushetsplikten, hvordan fange opp ungdommene på et tidlig tidspunkt og hvordan finne fram til raske og gode tiltak?

I Stavanger kommunes «Retningslinje for ansvarsgrupper» heter det at «Initiativet til å opprette en ansvarsgruppe tas av den som først identifiserer behovet for en slik arbeidsform (...) Ansvarsgruppe opprettes når et barn eller voksen har behov for koordinerte tjenester. Ansvarsgruppen består av ansatte fra interne og eksterne virksomheter, foreldre, barnet/bruker og eventuelt andre ressurspersoner fra familiens/brukerens nettverk».

Ansvarsgruppe blir i dag opprettet når flere hjelpeinstanser er inne i bildet, eksempelvis BUP, barnevernet, helsetjenesten mv. Hvem som tar initiativet vil variere.

I tilfeller hvor barnet / ungdommen fyller kriteriene i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, er ansvaret for etablering av ansvarsgruppe lagt til helse- og sosialkontoret²⁸. Helse- og sosialkontorene kartlegger, bestiller og koordinerer for alle som har behov for og rett til helse- og omsorgstjenester²⁹.

Forutsatt at barnet / ungdommen fyller kriteriene i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, vil helse- og sosialkontoret kunne fatte vedtak om ulike tjenester som individuell plan, støttekontakt, avlastning, omsorgslønn etc.³⁰. Dersom individuell plan innvilges, kan planen med fordel inneholde skolens individuelle opplæringsplan og barnevernets tiltaksplan dersom dette foreligger, for å sikre god samordning.

²⁸ I disse tilfellene vil det i praksis være opp til foreldrene å vurdere hvilke tjenester de ønsker å søke om.

²⁹ De fleste helse- og sosialtjenestene i Stavanger kommune administreres etter en bestiller-utfører modell, der helse- og sosialkontorene kartlegger, utreder, fatter vedtak og bestiller tjenester som leveres (utføres) av andre deler av det kommunale tjenesteapparatet. Helse- og sosialkontorenes oppgaver er forøvrig hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 3, 4, 7, 9 og 10 jf pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2.

³⁰ Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 gir alle med behov for langvarige og koordinerte helsetjenester en lovfestet rett på individuell plan. Planen skal tydeliggjøre et forpliktende samarbeid mellom bruker og de instanser bruker mottar tjenester fra.

En klar fordel med individuell plan er at denne vil kunne si noe om ansvars- og oppgavefordelingen mellom involverte instanser, og i slike saker har også helse- og sosialkontoret en plikt til å ta på seg oppgaven som koordinator. Men dette forutsetter som nevnt behov for helse- og omsorgstjenester, noe som ikke er alltid tilfelle i saker som omhandler barn og unge 12-18 år involvert i voldshendelser og/eller rus.

Flere av våre respondenter savner en klar rutine for hvem som skal koordinere tiltak overfor barn og unge 12-18 år involvert i voldshendelser og/eller rus, et koordineringsarbeid som for øvrig også bør inkludere eventuelle tiltak overfor foresatte. Koordineringsarbeidet må gjøres raskt, slik at man kan få på plass søknader mv. Koordinator bør videre ha god oversikt, slik at det kun er de mest hensiktsmessige og nødvendige tjenestene som settes inn. Per i dag blir dette tidkrevende arbeidet som regel utført av skolens rektor, som opplever at tiden ikke strekker til.

2.7.2 SÆRSKILT OM SAMARBEIDET MED BARNEVERNET

I barnevernloven § 3-2 heter det at barneverntjenesten skal samarbeide med andre tjenester og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver etter barnevernloven. Fram til nå har flere skoler savnet informasjon fra barnevernet om sakens framdrift, spesielt i saker hvor det er skolen selv som har meldt saken til barnevernet.

Barnevernet opplyser at de som fast rutine gir avsender beskjed om at meldingen er mottatt, og til offentlige meldere blir det også opplyst om hvorvidt barnevernet igangsetter undersøkelser eller henlegger saken. Når undersøkelsen er ferdig, får offentlige meldere informasjon om tiltak blir iverksatt eller ikke. Er bekymringsmeldingen sendt fra en annen instans, har imidlertid skolen ikke samme krav på informasjon.

I stor grad handler dette om forventningsstyring, og barnevernet i Stavanger har av denne grunn nylig skissert at de ønsker å få plass faste kontaktpersoner ved den enkelte skole, for dermed å sikre et godt samarbeid og bedre informasjonsflyt.

2.7.3 VÅR VURDERING AV KOORDINERING OG SAMHANDLING

I saker som omhandler barn og unge 12-18 år involvert i voldshendelser og/eller rus er det per i dag ikke gitt hvem som skal ta på seg oppgaven med å være koordinator. Dette er en oppgave som er tidkrevende og som forutsetter god oversikt over tjenestetilbudet. Etter vår vurdering kan kjøreregler for utnevning av koordinator være ett av flere punkter i en overordnet handlingsplan, og med en koordinator på plass, vil det være naturlig at dette vil ha positiv innvirkning på ulike instanser involvert i saken.

2.8 ELEVER MED HØYT SKOLEFRAVÆR

2.8.1 HVORDAN UNGDOMSSKOLENE ARBEIDER

Stavanger kommune har utarbeidet en prosedyre for oppfølging av ugyldig fravær, og er i gang med en ny veileder til skolene i Stavanger om forebygging og oppfølging av alvorlig skolefravær. I gjeldende prosedyre heter det at dersom en elev er borte fra skolen mer enn tre dager uten at melding er gitt, skal hjemmet kontaktes per telefon. Dersom det ikke oppnås kontakt med hjemmet innen 1 uke, skal skolen foreta hjemmebesøk, kontakte foresattes arbeidsgiver, naboer etc.

Hvilke tiltak skolen velger å gjennomføre vil være avhengig av hvor lenge fraværet har vart. Skoletilbudet skal være forutsigbart for eleven, og for kontaktlærer er det en spesielt viktig oppgave å etablere en god relasjon til eleven. Faglig tilrettelegging står sentralt, og dette kan være redusert mengde, tilpasninger i enkeltfag som er spesielt vanskelige, redusere elevens redsel for evalueringssituasjoner, eller å gi eleven en mulighet for tilbaketrekning dersom ting oppleves som problematiske.

Stavanger kommune en rutine for skolevegringsaker hvor det står at dersom en elev har minst 7 dager ugyldig fravær skal elev og foreldre tilbys samtale med helsesøster^[1]. Per i dag vil det variere fra skole til skole hvorvidt helsesøster blir koblet inn i saker som gjelder langvarige eller vedvarende fravær. Fra kommunen får vi opplyst at det arbeides med å bedre denne praksisen, og at nye rutiner for denne type saker er under utforming³¹.

Etter tilråding fra PP-tjenesten kan Lenden skole og ressurscenter bistå dersom det er tale om elever som etter lengre tid ikke kommer på skolen. Noen elever har store psykiske vansker og makter ikke å gå på hjemmeskolen - da kan et mindre miljø på Lenden være løsningen for en periode. Personalet ved Lenden bistår på ulike måter, alt etter problematikk i den enkelte sak. Noen ganger med veiledning til nærskolen og hjemmet, andre ganger med direkte oppsøkende arbeid, der man i noen tilfeller går hjem til eleven. For mer informasjon om Lenden skole og ressurscenter, se eget kapittel.

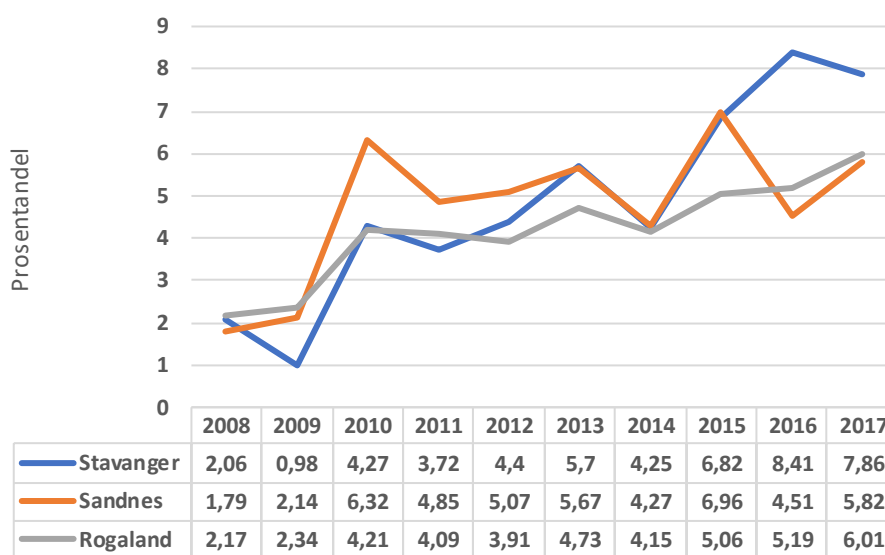
2.8.2 SKOLENES OVERSIKT OVER FRAVÆRET

I saker hvor eleven er ofte borte, oppgir skolene at de har tett kontakt med foresatte. Ved ugyldig fravær blir foresatte koblet inn, og man forsøker å avdekke årsaken. En henvisning til PP-tjenesten eller BUP blir alltid vurdert.

Høyt fravær gir seg ofte dårlige karakterer, og i noen tilfeller er fraværet så høyt at fritak for karakterer blir konsekvensen. I prosjektet har vi fått tallmateriale fra Rogaland fylkeskommune, som viser prosentandelen elever med fritak for karakterer fra grunnskolen. Dessverre ser det ut til at prosentandelen elever i grunnskolen som får fritak er sterkt økende, spesielt i Stavanger;

^[1] Hentet fra brosjyre om skolevegring. 2008.

³¹ For informasjon om Helsestasjonens familiesenter, se rapportens vedlegg.

**Figur 14 – Andel elever med fritak for karakterer. Historisk utvikling
(Kilde: Rogaland fylkeskommune)**

Kommentar og vurdering: Oversikten viser prosentandel elever som gikk ut av grunnskolen uten grunnskolepoeng (dette er elever som fritas fra karakterer eller elever hvor læreren mangler vurderingsgrunnlag grunnet stort fravær). Dessverre ser vi at prosentandelen elever som får fritak for karakterer har økt markant. Prosentandelen i Stavanger ligger nå godt over gjennomsnittet i Rogaland. Samtidig er Stavanger, sammen med Kristiansand, storbykommunen med lavest fravær, både time- og dagsfravær (Se <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/fravar2/analyse-av-fravar-pa-10-trinn/>).

I høringsrunden til denne forvaltningsrevisjonsrapporten har Stavanger kommune vært i dialog med Rogaland fylkeskommune om disse tallene. I kommunens tilbakemelding til Rogaland revisjon skriver Stavanger kommune blant annet følgende (Vedlegget som kommunen i dette avsnittet refererer til, er for øvrig lagt i denne forvaltningsrevisjonsrapportens vedleggsdel):

«Her vises det til en tabell utarbeidet etter informasjon fra Rogaland fylkeskommune som viser prosentandel elever som gikk ut av skolen «uten grunnskolepoeng». Dette er elever som fritas fra karakterer eller elever hvor læreren mangler vurderingsgrunnlag grunnet stort fravær. Skolesjefen har hatt en egen dialog med Rogaland fylkeskommune rundt dette. Ut fra tall i skoleporten.no, finner ikke vi grunnlag for å si at det er en markant økning i andel elever som ikke får karakter, verken standpunktkarakter eller eksamenskarakter – men det må tas forbehold om at helt nøyaktige tall kan være vanskelige å framskaffe med informasjonen vi sitter på per i dag. Tallene som er oversendt Rogaland fylkeskommune med kommentarer er lagt ved.

I denne sammenheng er det likevel viktig å understreke at det ut fra tabellen revisjonen viser til ikke er belegg for å si noe om at stort fravær er årsaken til at elever går ut fra grunnskolen uten karakter i ett eller flere fag. Som det framkommer av vedlegget, er det

sannsynligvis andre årsaker som har større forklaringskraft, som for eksempel skolenes fritakspraksis».

2.8.3 VÅR VURDERING

Per i dag vil det variere fra skole til skole hvorvidt helsesøster blir koblet inn i saker som gjelder langvarige eller vedvarende fravær. Vårt inntrykk er at kommunens rutiner for fravær bør forbedres, og det er derfor positivt at kommunen allerede har satt i gang et arbeid for å bedre disse rutinene.

Etter vår vurdering tilsier den økende prosentandelen elever som får fritak for karakterer at kommunen bør sette inn tiltak for bedre oversikten over fraværet, ved å legge til rette for aggregerte tall på kommunenivå, noe som ikke utarbeides per i dag. En bedre oversikt over fraværet, ikke bare på individ- og skolenivå, men også på bydels- og kommunenivå, kan være ett bidrag til å snu en negativ utvikling i andelen elever uten grunnskolepoeng³². En slik oversikt kan med fordel også omfatte elevens alder og klassetrinn.

2.9 ER TJENESTETILBUDET I STAVANGER KOMMUNE TILSTREKkelig OG HENSIKTMESSIG FOR Å MØTE DAGENS UTFORDRINGER?

Dersom vi ser på kriminalitetsutviklingen tilbake til 2003, er det først og fremst utviklingen i antallet saker knyttet vold og narkotika som bekymrer. Det kan tenkes at økt innsats fra politiet har gitt sitt bidrag til at tallene i statistikken er på vei oppover. Men samtidig ser vi at antallet bekymringsmeldinger til barnevernet i Stavanger som omhandler barnets rusmisbruk eller barnets atferd/kriminalitet, også har økt. Spesielt bekymringsfullt er det høye antallet blant de yngste. Det knytter seg usikkerhet til om det er direkte sammenheng mellom politiets og barnevernets tall, men tallene kan tyde på at det kan være tale om en negativ trend.

I løpet av prosjektet har vi spurt de ulike instansene om hva de mener kan være årsaker til en slik utvikling. Respondentene peker på flere forhold, og fremhever blant annet økt mobilitet på tvers av kommunegrensene, mer bruk av sosiale medier og mer tilgjengelig offentlig transport som faktorer som bidrar til at flere unge kommer i kontakt med hverandre. Når da sosiale medier gir mulighet for lukkede grupper og rask sletting av dokumentasjon, ligger forholdene til rette for et stort marked for salg av narkotika i det skjulte.

³² Vi gjør oppmerksom på at kommunens rundskriv som fastslår prinsipper og retningslinjer mot alvorlig skolefravær er under revidering høsten 2018.

Samtidig er vi vitne til en økende aksept for mildere stoffer som hasj og marihuana, i samfunnet generelt. I den ferske artikkelen «Which substance is most dangerous?» publisert i Scandinavian Journal of Public Health ble norske studenter spurt om hvordan de vurderer konsekvensene av alkohol-, tobakk- og cannabisbruk. Resultatene fra undersøkelsen viste at studentene vurderte cannabis som mindre farlig enn alkohol. Disse resultatene støtter opp om antakelsen om en generell holdningsendring i samfunnet.

Gjennom vår forvaltningsrevisjon har vi avdekket at kommunen med fordel kan samle sine erfaringer knyttet til alvorlige saker som gjelder elever involvert i volds- eller rusproblematikk. Disse erfaringene kan inngå i arbeidet med utforming av rutiner.

Vi ser også et behov for rask intervensjon på et tidlig tidspunkt, gjerne på barnetrinnet. Tallmaterialet vi har hentet inn indikerer at tiltak/tilretteleggingen kommer noe senere enn hva som er ønskelig. Det vil være i tråd med målsetningene i kommuneplanen å i enda større grad rette fokus mot forebyggende arbeid.

Per i dag er det heller ikke gitt hvem som skal ta seg av oppgaven med å koordinere de tjenestene som settes inn. Dette er en tidkrevende oppgave som forutsetter god oversikt over tjenestetilbudet, og etter vår vurdering kan faste kjøreregler for utnevning av en koordinator være ett av flere punkter i en handlingsplan. Med koordinator på plass, vil det være naturlig å anta at dette vil ha en positiv innvirkning på samarbeidet mellom involverte instanser.

Ved utgangen av 2018 får som nevnt Stavanger kommune et nytt saksbehandlingssystem kalt «Public oppvekst». Under forutsetning av at alle instanser registrerer sin sak i dette systemet, vil dette åpne for økt systematisering. Her vil det være mulig å få opplysninger om gangen i en sak, noe som i neste omgang kan brukes til læring. Hva ble gjort og ikke gjort? Hva ble resultatene? Hva kan gjøres bedre neste gang? Ved riktig bruk helt fra starten av, kan dette bli et godt verktøy, både for evaluering og måling av effekter/resultater.

VEDLEGG

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 nærmere 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.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen, og gjennomgått av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Christian J. Friestad.

Metode og revisjonskriterier

I prosjektet har vi kombinert flere metoder, som dokumentanalyse, intervju og statistisk analyse. Metodisk er også sammenligninger (mot seg selv over tid og mot andre kommuner) gjennomført. I forbindelse med prosjektet har vi intervjuet rektor og sosialrådgiver ved Hinna, Austbø og St Svithun ungdomsskole. Disse skolene er valgt ut på bakgrunn av geografi (ut fra et ønske om geografisk spredning), og saker som har vært omtalt i media. Det er ikke gitt at disse tre skolene er representative for ungdomsskolene i Stavanger kommune.

I denne rapporten har vi valgt å ikke gå nærmere inn på tall fra ungdomsundersøkelsen. Siste undersøkelse er fra 2016, og dataene er dermed fra før de siste års hendelser i ungdomsmiljøet i Stavanger og i flere av nabokommunene. Stavanger kommune gjennomførte Ungdata-undersøkelse i 2010, 2013 og 2016. I den siste undersøkelsen i 2016 oppgir forøvrig 13 prosent av ungdomsskoleelevene (8.-10. klasse) i Stavanger å ha drukket seg beruset. 12 prosent har blitt tilbudt hasj og tre prosent har brukt det. 10 prosent oppgir å ha nasket, 15 prosent har vært i slåsskamp og seks prosent har blitt skadet på grunn av vold.

Utleddning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som brukes til å vurdere funn i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det revideerte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriteriegrunnlag anvendt:

Nasjonale føringer:

- Helse- og omsorgstjenesteloven
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Barnevernloven
- Opplæringsloven

Kommunale føringer:

- Kommuneplan Stavanger kommune (2014-29)

- Stavanger kommunes Ruspolitiske handlingsplan for perioden 2011-15³³
- Kvalitetsplanene for barnehage, skole og skolefritidsordning for perioden 2016-20
- Stavanger kommunes Handlingsplan mot vold i nære relasjoner

Mandatet for prosjektet inneholder både deskriptive og normative problemstillinger. Et eksempel på en deskriptiv problemstilling er «*Hvordan arbeider ungdomsskolene for å sikre tilbudet til elever med stort fravær og svake skoleresultater?*» Her er hensikten å beskrive hvordan skolene arbeider, og i mindre grad vurdere dette arbeidet mot kriterier utledet av autoritative kilder. «*Hvordan fungerer dagens tjenester/tiltak til risikoutsatte barn og unge*» er et eksempel på en normativ problemstilling, der kommunens tjenestetilbud vurderes opp mot krav lov og kommunale styringsdokumenter.

Kommunens ansvar favner vidt og omfatter generelle og spesielle tiltak innen forebygging, henvisning, behandling, samhandling og oppfølging:

- **Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1** omhandler kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester. Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Ansvaret omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblemer, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Kommunen er gitt et særlig ansvar for å gi førstehjelpstjenester til alle innbyggere som opplever voldshendelser eller som er involvert i rusproblematikk.
- Ifølge **helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4** første ledd har kommunen plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere, der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av loven. Videre skal kommunen samarbeide med fylkeskommunen, det regionale helseforetaket og staten, slik at helse- og omsorgstjenestene fremstår som enhetlige
- **Helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1** stiller krav om at kommunen skal tilby *forsvarlige* helse- og omsorgstjenester. Med dette menes at:
 - Den enkelte pasient eller bruker skal gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstilbud,
 - Den enkelte pasient eller bruker skal gis et verdig tjenestetilbud,
 - Helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene skal være i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og
 - Tilstrekkelig fagkompetanse skal sikres i tjenestene
- Etter **barnevernloven § 3-1 annet ledd** har barnevernet et spesielt ansvar for å avdekke omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. Barnevernets målgruppe er for øvrig barn og unge i alderen 0 – 18 år og 18 – 23 år (ettervern).
- **Opplæringslovens kapittel 9a** pålegger skolene å drive et aktivt og systematisk arbeid for å fremme et godt psykososialt miljø hvor den enkelte elev kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet. Dette innebærer blant annet at skolene kontinuerlig skal drive forebygging av mobbing, diskriminering, vold og rasisme.

³³ Selv om planen har gått ut på dato, er den fremdeles gjeldende. En ny plan er imidlertid under utarbeidelse høsten 2018

- I henhold til **nasjonale faglige retningslinjer for helsestasjons- og skolehelsetjenesten** bør skolehelsetjenesten ha et systemrettet samarbeid med skolen for å bidra til å sikre elevene et godt fysisk og psykososialt miljø.
- **Opplæringsloven § 1-3** slår fast at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring kjennetegnes av variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmetoder, læremidler, organisering og intensitet.
- Og i **opplæringsloven § 5-1** heter det at «elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning». Spesialundervisningen er en form for tilpasset opplæring som innebærer at det settes i gang tiltak utenom de ordinære, som skal kompensere for manglende læringsutbytte i ordinær opplæring. Spesialundervisningen har således som mål å bidra til å redusere ulikheter i læringsutbytte. Hvorvidt spesialundervisningen foregår i klasser, i mindre grupper eller som én til én-undervisning, vil variere.

Blant kommunale dokumenter finner vi:

- **Kommuneplanen 2010-2025** har blant annet et overordnet mål om å tilrettelegge for god folkehelse, god helse for alle og reduksjon av sosiale forskjeller. Barn og unge med særskilte behov skal få hjelp tidligst mulig, og hjelpetiltakene skal være basert på gode samarbeidsformer.
Videre heter det at «Samhandlingsreformen og nytt lovverk gir kommunen et større ansvar for rehabilitering og oppfølging av personer med psykisk utviklingshemming, psykiske lidelser og ruslidelser. Dette stiller store krav til kompetanse og koordinering av kommunens tjenestetilbud. Satsing på forebygging, rehabilitering, teknologi og sosiale nettverk for å styrke egen mestring, står sentralt for disse brukergruppene».
- **Kvalitetsplanene for barnehage, skole og skolefritidsordning for perioden 2016-20** er sentrale styringsverktøy for å utvikle kvalitet og sammenheng i barnehage og skole i Stavanger. I **Kvalitetsplan for Stavangerskolen 2016-20** heter det at *Skolene i Stavanger skal arbeide aktivt for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø. Skolene skal ha spesifikke tiltak for å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering*».
- I **Stavanger kommunes Handlingsplan mot vold i nære relasjoner** heter det at «barn og unge, kvinner og menn i Stavanger som står i fare for eller er utsatt for vold i nære relasjoner skal oppleve å få støtte og hjelp til å få en trygg livssituasjon uten vold. Personer som utøver vold mot andre skal få en rettferdig behandling og hjelp til å endre atferd»³⁴.
- Stavanger kommunes **ruspolitiske handlingsplan** for perioden 2011-15³⁵ retter spesiell oppmerksomhet mot forebyggende tiltak blant barn og unge. Her heter det at kommunen skal sette inn forebyggende tiltak som bidrar til å
 - heve debutalderen på alkohol,
 - redusere alkoholbruken
 - hindre bruk av illegale rusmidler.

³⁴ Videre heter det at «vold i nære relasjoner har ofte blitt betegnet som familievold eller vold i hjemmet. I denne handlingsplanen er begrepet også utvidet til vold mellom personer som kjenner hverandre og står hverandre nær, eller hvor det eksisterer et avhengighetsforhold».

³⁵ Selv om planen har gått ut på dato, er den fremdeles gjeldende. En ny plan er imidlertid under utarbeidelse høsten 2018

Handlingsplanen fremhever at kommunens tilbud skal være godt synlig, brukertilpasset, samordnet og kjennetegnet av kontinuitet, og kommunen skal være i stand til å oppdage ungdom som ruser seg, og der det er nødvendig, skal tiltak settes inn.

Informanter:

- Direktør Oppvekst og utdanning, Helene Ohm
- Kommunalsjef Barn, unge og familie, Mona Kopperstad
- Virksomhetsleder for Ungdom og fritid, Tonje Hoff
- Rådgiver i skolestaben, Jørgen Sørbø
- Leder av Uteseksjonen i Stavanger kommune, Kim Nesse
- SLT-koordinator i Stavanger kommune, Elliot Kim Jørpeland
- Leder av barnevernet i Stavanger kommune, Gunnar Toresen
- (Tidligere) leder av familieavdelingen i barnevernet, Svein Helland Sivertsen
- Leder av helsestasjonen og skolehelsetjenesten i Stavanger kommune, Torunn Teigen
- Rådgiver innen rusfeltet, Stavanger kommune, Sigrid Dalaker
- Leder for K46, Lisbeth Skibenes
- Rektor ved Hinna ungdomsskole, Stian Rege
- Avdelingsleder ved Hinna ungdomsskole, Merethe Handgaard-Scheie
- Rektor ved St Svithun ungdomsskole, Vibeke Vikse
- Sosiallærer ved St Svithun ungdomsskole, Mette Søndena Hauge
- Rektor ved Austbø ungdomsskole, Terje Angelskår
- Avdelingsleder ved Austbø ungdomsskole, Mette Johansen
- Rektor ved Lenden skole og ressurscenter, Sigbjørn Dagsland
- Avdelingsleder ved Lenden skole og ressurscenter, Torkil Olsen
- Familieveileder ved Lenden skole og ressurscenter, Inger Fuglestein
- Elevrådsledere ved St Svithun og Hinna ungdomsskole skoleåret 2017/18.
- Elevrådssekretær ved Austbø ungdomsskole, skoleåret 2017/18.
- Leder av Gausel fritidsklubb, Irene Meling
- Leder av Hundvåg fritidsklubb, Eirik Steffensen
- Politioverbetjent, forebyggende avdeling Stavanger, Kathrine Sæland Rotseth
- Politibetjent, Etterretningsavsnittet, Driftsenhet Stavanger og Ryfylke, Torgeir Ekeli
- Leder av kommunalt foreldreutvalg, og mobbeombud i Stavanger kommune, Nina Bøhnsdalen
- Leder av Statens barnehus, Sissel Pedersen Meling

Skriftlig dokumentasjon

- Årsrapport for Stavanger kommune 2016
- Handlings- og økonomiplan Stavanger kommune 2016-19
- Kommuneplan Stavanger kommune (2014-29)
- Ruspolitisk handlingsplan for Stavanger (2011-15)
- Kvalitetsplan for Stavangerskolen (2016-20)

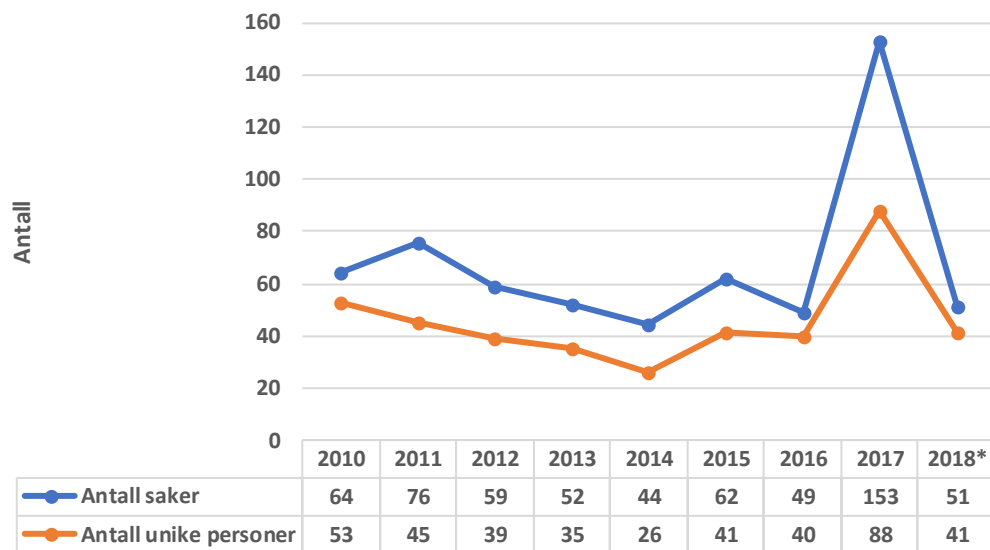
Utfyllende informasjon lagt i rapportens vedleggsdel

Eksempler på aktuelle straffesaksjoner:

- Betinget dom på særvilkår og erstatningsutbetaling
- Avgjort ved megling i konfliktråd
- Betinget dom på særvilkår og bot
- Dom på samfunnsstraff
- Dom på samfunnsstraff og inndragning
- Betinget dom i form av domsutsettelse
- Ungdomsstraff
- Gjennomført konfliktråd med ungdomsoppfølging
- Vedtatt forelegg på bot
- Påtaleunntatelse med prøvetid og særvilkår
- Påtaleunntatelse uten vilkår
- Prosessøkonomisk påtaleunntatelse
- Påtaleunntatelse med prøvetid
- Ubetinget dom
- Betinget dom
- Dels ubetinget, dels betinget
- Dom på bot
- Betinget dom og bot
- Betinget dom på særvilkår

Vedlegg til figur 5 – Forholdet mellom antall saker/forhold og antall unike personer.

Sandnes kommune som gjerningssted. Kun personer under 15 år (Kilde: Sør Vest politidistrikt)



Kommentar og vurdering: Tallene i 2018 er kun for perioden 01.01.2018 til 31.07.2018. Likevel ser vi et alarmerende stort antall, i alle aldre som er oppgitt her.

Utfyllende informasjon om enheter i og utenfor kommunen som har en sentral rolle i forebyggingsarbeidet:

Mer informasjon om Uteseksjonens aktiviteter:

Uteseksjonen tilbyr hjelp til å starte foreldrenettverk i tilfeller hvor det foreligger en felles bekymring rundt barna og ders omgangskrets. Uteseksjonen driver også en utstrakt informasjonsvirksomhet og foredrar om ulike tema som rus, anabole steroider, ungdomstid, mobbing, psykisk helse, sosiale medier, seksualitet, nettvett, sårbare overganger m.m. Og Uteseksjonen tilbyr aktiviteter som overnattingsturer, juleverksted, påskeverksted, jente- og guttegrupper og fotball, for å nevne noe. Formålet er relasjonsbygging, mestring og gode opplevelser. I sitt arbeid samarbeider Uteseksjonen med andre instanser, så som ungdomsskolene, Johannes læringscenter, Godalen videregående skole, barnevern, NAV, SLT, K46, politiet og helsestasjonene, foruten at de ansatte deltar i tverrfaglige grupper.

Uteseksjonens samarbeid med andre instanser i kommunen:

- Gruppetilbud i skoletiden sammen med helsesøster på skolen og miljøterapeut. Helsesøster tar i større grad opp helserelaterte problemstillinger. Men samtidig er skolehelsetjenesten og Uteseksjonen noe overlappende. Elevene kan velge Uteseksjonen dersom de mener at helsesøster har for tette bånd til skolen. Eller de kan ha samtaler med begge instanser.
- Er det snakk om rus og ungdommen er fra 16 år er det K46 som har tilbudet, som forøvrig også er samtalerapi. Er det tale om rus 15 år eller yngre blir barnevernet og Uteseksjonen koblet inn.
- Uteseksjonen har tilbyr et eget hasj-avvenningsprogram for dem under 16 år, mens K46 har de over 16 år. Psykisk helse henger ofte i sammen.
- Bakgården er vårt aktivitetstilbud til unge med sosial angst. Spesialdesignet fritidsklubbtilbud. Vi har også fritidsklubbene i bydelene, Metropolis osv.

Ungdom og fritid

Ungdom og fritid tilbyr rusfrie og gratis, eller sterkt subsidierte, fritids- og kulturtilbud. Disse er blant annet organisert som kulturarrangementer, turer, ferietilbud, junior- og fritidsklubber. Målet er å tilby attraktive, tilgjengelige, trygge og inkluderende møteplasser for alle.

Lederne av fritidsklubbene i Stavanger har sosialfaglig bakgrunn, deltar i utvidet ressursteam sine møter og deler informasjon der og med SLT-koordinator og Uteseksjonen. Dette kan være informasjon om ulike utfordringer som gjør seg gjeldende, eksempelvis ansamlinger av ungdom fra andre bydeler utenfor klubbens lokaler etc. Fritidsklubbene er lokalisert i bydelshusene og har i følge Stavanger kommunes årsrapport for 2017 vært møteplass for 35 prosent av unge mellom 13 og 16 år i Stavanger (landsgjennomsnittet lå på cirka 30 prosent).

Helsetjenesten

- **Helsestasjons- og skolehelsetjenesten:** et gratis tjenestetilbud for gravide, barn og ungdom fra 0-16 år og deres familier. Tilbud en kan få på helsestasjonen er veiledning, rådgivning, helseundersøkelser, vaksinasjoner og tverrfaglig samarbeid.
- **Skolehelsetjenesten i videregående skole og Helsestasjon for ungdom** er organisert under Ungdom og fritid. Helsesøstrene arbeider både på Helsestasjon for ungdom og i

skolehelsetjenesten på de videregående skolene i byen. Helsesøster har kontortid på de fleste av de videregående skolene.

Helsestasjon for ungdom er lokalisert i Stavanger sentrum, på Nytorget. Tjenesten er for ungdom mellom 16 og 19 år som bor i Stavanger Kommune, eller som er elev ved en videregående skole i Stavanger.

Tjenestene gir råd og veiledning i forhold til prevensjon, graviditet, seksuelt overførbare sykdommer og ungdom kan ta kontakt dersom de ønsker å snakke om ting som er vanskelig. Det kan handle om psykisk helse, trivsel, fravær fra skolen, rus, røyking/snus, stress, kosthold, tristhet, angst, søvn, problemer på skolen, hjemme eller i fritiden.

- **Helsestasjonens familiesenter (HF)** har barn i alderen 0-16 år og deres familier som målgruppe. Helsestasjonens familiesenter arbeider ut fra en forståelse av at skolefraværet ofte er et relasjonelt problem, der samarbeidet og samordningen på en eller annen måte ikke fungerer mellom de som er rundt barnet/ungdommene. Med bakgrunn i dette ser Helsestasjonens familiesenter det som svært viktig med forpliktende samarbeid.

I kontakten med barn/unge kartlegger familiesenteret de ulike arenaene som hjem, skole og fritid. Ved skolefravær er fokus på å få barnet/ungdommen tilbake på skolen så snart som mulig. Familiesenteret er opptatt av å høre barnet/ungdommens og foreldrene forklaring på hvorfor barnet/ungdommen ikke er på skolen. Etter samtykke fra de det gjelder, tar familiesenteret kontakt med skolen for samarbeid.

K 46

K46: er et tilbud for unge (16 - 25 år) som har eller er i ferd med å utvikle et rusproblem. Det gis også tilbud om oppfølging når det gjelder bruk/tidligere bruk av anabole androgene steroider. K46 gir også tilbud om veiledning og samtaler til pårørende og familier.

«Tett på»

«Tett på» har hittil vært et prosjekt rettet mot unge mellom 16 og 25 år som står i fare for å utvikle eller har et rusproblem. Dette er ungdommer som har begynt å eksperimentere med rus, men som også har begynt å forstå at dette kan bli vanskelig å stoppe og trenger hjelp. Med tett oppfølging og veiledning er målet at han/eller hun skal få hjelp til å ta andre valg. Kommunalstyret for levkår ber i møte den 12.06.2018 om at dette prosjektet vurderes forankret hos K46 (saksnr 43/18).

Mobbeombudet

Mobbeombudet i Stavanger er et tilbud til foreldre i Stavangerskolen. Ombudet kan hjelpe med veiledning knyttet til rettigheter og være en pådriver for tiltak som kan bidra til at barnet trives på skolen. Mobbeombudet er lagt inn under Kommunalt foreldreutvalg i Stavanger. I Mobbeombudets årsmelding for 2017 heter det at i samråd med Kommunalt foreldreutvalg er det enighet om at ombudets oppgaver skal være å:

- Ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø
- Bistå foreldre i møte med skolen
 - være en døråpner til hjelpetjenester
 - rettlede om saksgang
- Kunnskapsformidling og informasjon om elevenes rettigheter til et godt psykososialt miljø, jfr Opplæringslovens §9a 2

- vise til gode forebyggende tiltak
- være oppdatert på aktuell forskning, og bidra til at kunnskapen gjøres kjent
- ha fokus på ledelse i skolene og veiledning av dette arbeidet. Kurs i samarbeid med læringsmiljøsentret.
- Utarbeide mal for handlingsplan mot mobbing, knyttet opp mot mål i Kvalitetsutviklingsplan 2016-2020, God, bedre, best
- Avgi en melding årlig om ombudets virksomhet til Kommunalstyret for Oppvekst

Henvendelsene (telefonsamtaler, møter, sms inn, e-post inn og FB-meldinger) registreres.

- Vår 2017: 299
- Høst 2017: 342

De fleste sakene gjelder elever på 5.-7. trinn og det er jevnt fordelt mellom gutter og jenter. Et likhetstrekk i sakene er utestengelse.

Statens barnehus

Statens Barnehus Stavanger er en del av Sør Vest politidistrikt og ble åpnet i november 2010. Utgangspunktet for å komme til hit er en anmeldelse til politiet. Politiet kan som en del av etterforskningen velge å gjøre avhør på barnehuset av den som kan ha vært utsatt. Barnehuset er for barn og ungdom når det er mistanke om at de kan ha vært utsatt for eller vært vitne til vold eller seksuelle overgrep. Målet er å styrke barns rettsikkerhet og sørge for helhetlig ivaretagelse av barn og familier. For mer informasjon se www.statensbarnehus.no

Alternativ til vold (ATV)

Alternativ til vold (ATV) – Er et tilbud til barn og unge mellom 0-18 år som har levd med vold i familien. Barn som har opplevd vold hjemme kan få hjelp til å uttrykke, bearbeide tanker og følelser de sliter med etter det de har opplevd.

Rusrelaterte barneverntiltak (hjelp- og omsorgstiltak)

- Barnevernet i Stavanger: Endrings- og utviklingstiltak. Samlebetegnelse på ulike hjelpetiltak barnevernet i Stavanger tilbyr.
- BUFetat: Multisystemisk terapi. Familiebasert program for ungdom mellom 12 og 17 år m/store atferdsvansker som rus, kriminalitet og skulking.
- BUFetat: Funksjonell familierapi. Ungdom i alderen 12-18 år med atferdsvansker.

Omsorgstiltak (BUFetat):

- Sandnes barnevernsenter
- Stavanger barnevernsenter
- Bjørgvin barnevernsenter

Tiltak som er godkjente for å ta imot ungdommer på rusbehandling §4-24 og 4-26:

- Bjørgvin – Bergen
- Stiftelsen Fossumkollektivet – Solvold, Sørligaard, Engskeiva, Gården, Rud, Damvei, Primæren og Valnesfjord
- Stiftelsen Himsmoenkollektivet

- Stiftelsen Klokkegården – Måløy, Stokkekollektivet, Kannesteinen, Klokkegården kollektivet, Lilletorpet, Nyseter, Sjøly og Torpet
- Aleris – Mathisdalen, Russeluft, Spind, Gjulem og Olsborgmoen
- Human Care - Lyefjell

PP-tjenestens oppgaver og mandat

Som rådgivende og sakkyndig instans vurderer PP-tjenesten barn og unges behov for hjelp og støtte i barnehage og skole, og tjenestens mandat følger av barnehageloven og opplæringsloven. Ansatte i barnehager og skoler kan be PP-tjenesten om veiledning med hensyn til enkeltsaker, grupper eller klasser. De ansatte kan ha behov for hjelp til å finne løsninger, og drøftingene kan foregå anonymt. Drøftelser i eksempelvis skolens ressursteam eller per telefon, kan resultere i at skolen oppfordres til å sende en henvisning til PP-tjenesten.

Ved behov for særskilt tilrettelegging, er første steg at skolen sender en henvisning til PP-tjenesten. Deretter utarbeider PP-tjenesten en sakkyndig vurdering som danner grunnlag for rektors vedtak om spesialundervisning.

PP-tjenesten skal først og fremst kartlegge og prøve ut tiltak. Først gjennomføres en inntakssamtale med barnet (dette gjelder for barn syv år og oppover). Her involveres barnet, og vi spør for eksempel

- «Vet du hvorfor du er henvist?
- Hva tror du vil være den beste hjelpen for deg?

PP-Tjenestens skolevegringsteam

Konsultasjonsteamet ved skolevegring i PPT er et tilbud for elever i grunnskolen i Stavanger. Det er et lavterskeltilbud for elever som ikke er henvist til PPT, hvor hovedmålsettingen er å komme tidligst mulig inn i forhold til elever som viser veigringsatferd for å hjelpe til med å snu utviklingen. Både skole og foreldre kan ta kontakt i forhold til elever som har et tiltakende bekymringsfullt fravær, som helst ikke overskrider syv skoledager. PPT bestreber å gi et tilbud så raskt som mulig, de fleste får tid hos konsultasjonsteamet innenfor et tidsrom på 1-3 uker.

Mer om begrepet «tilpasset opplæring»

Opplæringsloven § 1-3 slår fast at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring kjennetegnes av variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmetoder, læremidler, organisering og intensitet. Prinsippet om tilpasset opplæring kan ifølge Nordahl og Overland (2015) realiseres enten ved en smal tilnærming eller en bred tilnærming. Den smale tilnærmingen innebærer en vektlegging av individualisert undervisning, hvor man leter etter individrelaterte forklaringer og løsninger på enkeltelevs vansker. Et slikt perspektiv alene kan føre til at en ikke ser eleven i relasjon med andre eller ut fra måten undervisningen foregår på.

Innenfor en bred forståelse vektlegges i større grad det sosiale fellesskapet og det kollektive i skolen, og tilpasset opplæring skal prege hele skolen. En vil ut fra dette perspektivet se eleven som en del av et sosialt system, og vektlegge relasjoner og undervisningsmåter. Det er i dag enighet om at enkeltelevs læringsproblemer må ses i sammenheng med den generelle tilpasningen av opplæringstilbudet i klassen (Nordahl og Overland).

Mulige årsaker til en høy prosentandel elever med vedtak om spesialundervisning (hentet fra rapporten «Inkluderende felleskap for barn og unge»

Rapporten «Inkluderende fellesskap for barn og unge», 2018) nevner følgende generelle forklaringer på en høy andel i en kommune:

- Økt fokuset på elevens læringsutbytte gjennom Kunnskapsløftets kompetansemål
- Økt fokus på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger,
- Foreldre krever mer av opplæringen (tydeliggjøringen av mål og resultater er med på å synliggjøre undervisningens kvaliteter overfor elever og foresatte)
- Krav om mer tilpasset opplæring,
- Prinsippet om, og krav om, tidlig innsats,
- Nye nasjonale føringer (veileder og rundskriv om spesialundervisning),
- Skolens praksis og kvalitet,
- Presset økonomi i skolesektoren,
- Økt fokus på rettigheter,
- **Atferdsproblematikk,**
- Manglende kunnskap om flerspråklighet,
- Økt vekt legging av PP-tjenesten som sakkyndig og ressursutløser,
- Økt kjennskap til og bruk av forskningsbasert kunnskap.

Oversikt over hvem som sender bekymringsmeldinger til barnevernet i Stavanger kommune.

Figur 6 – Hvem som melder bekymring til barnevernet (Kilde: Stavanger kommune³⁶).

	2015	2016	2017	Hittil i 2018	Totalt siste 4 år
Barneverntjenesten	168	173	159	85	585
Politi	135	172	123	69	499
Skole	153	118	149	74	494
Lege /sykehus	68	98	97	33	296
Barnehage	89	68	57	54	268
Mor/ far/ foresatt	51	65	91	45	252
NAV (kommune og stat)	74	40	70	43	227
Andre (krever presisering)	67	87	56	15	225
Andre Privatpersoner	44	59	83	34	220
Helsestasjon /skolehelsetjenesten	64	56	47	30	197
Andre offentlige instanser (krever presisering)	24	35	41	14	114
Asylmottak/UDI/innvandringsmyndighet	20	68	22	3	113
Psykisk helsevern for barn og unge (kommune og stat)	20	19	25	26	90
Psykisk helsevern for voksne (kommune og stat)	19	23	22	12	76
Barnevernvakt	7	24	18	23	72
Krisesenter	14	20	22	7	63
Familien for øvrig	15	21	15	9	60
Familievernkontor	11	21	9	3	44
Tjenester/inst. M ansvar for oppfølging av rusproblem	7	7	19	7	40
Barnet selv	6	16	10	3	35
Utekontakt/ fritidsklubb	2	6	6	3	17
PPT		3	5	5	13
Frivillige organisasjoner /idrettslag	1	0	1	0	2

Kommentar: Denne oversikten over hvem som melder bekymring til barnevernet viser bekymringsmeldinger i nye saker for barnevernet. Dette innebærer at meldinger som sendes barnevernet i aktive saker ikke er med i oversikten.

³⁶ Tall for 2018 er per 17.06.2018).

I høringsrunden til denne forvaltningsrevisjonsrapporten mottok Rogaland revisjon følgende vedlegg fra Stavanger kommune. Vi har valgt å legge dette vedlegget inn her:

Vedlegg: Kommunikasjon mellom Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune om elever som mangler en eller flere karakterer fra 10. trinn:

Om omfanget i Stavanger kommune:

Viser til vedlagt oversikt med tall hentet fra Skoleporten.no for 5 års-perioden 2013-14 til 2017-18:

LJ

Stavanger:	Indikator og nøkkeltall	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	Snitt
Offentlige skoler	Mangler standpunkt-kar. i %	1,9	2,5	2,1	2,0	2,3	2,2
Elevtall: snitt 1373	Mangler eksamenskar. i %	5,6	5,4	4,5	3,2	4,7	4,7
Private skoler	Mangler standpunkt kar. i %	4,2	13,3	7,0	4,0	6,5	7,0
Elevtall: snitt 22	Mangler eksamenskar. i %	25,0	14,3	9,7	7,4	8,8	13,0
Offentlige skoler	Standpunkt enkeltfag:						
* Flest karakterer	Kunst og Håndverk i %	100	99,8	100	100	100	99,9
* Nest færrest kar.	Norsk muntlig standpunkt	97,6	96,9	98,1	98,1	98,0	97,7
* Færrest karakterer	Norsk sidemål i %	88,4	87,3	86,6	87,0	83,1	86,5
Private skoler	Standpunkt enkeltfag:						
* Flest karakterer	Mat og helse i %	94,4	100	100	100	100	98,9
* Nest færrest kar.	Matematikk i %	94,4	73,3	90,3	92,6	88,9	87,9
* Færrest karakterer	Norsk sidemål i %	94,4	73,3	90,3	85,2	83,3	85,3

Kommentarer

- Det har ikke skjedd noen markant endring av antall elever uten karakterer de siste 5 skoleår - verken for standpunkt eller eksamen
- Prosentvis har private skoler klart høyest antall elever uten karakter - både for standpunkt og eksamen
- Antall elever som mangler karakter i norsk sidemål er klart høyest. Årsaken kan være et høyere antall elever med fremmedspråklig bakgrunn

Hva som blir gjort for å redusere dette tallet

Det har vært en økning i antall flerspråklige elever med kort botid i ungdomsskolen de siste årene. Vi er oppmerksom på at disse elevene er sterkt representert i gruppen «elever som mangler karakter». Stavanger kommune har startet et arbeid som har som målsetting å redusere andelen flerspråklige elever som avslutter grunnskolen med redusert antall karakterer på vitnemålet. Arbeidet ledes av Skolesjefen, og Johannes læringscenter v/ grunnskoleavdelingen og veilederkorpset, PPT og skolene er/vil bli involvert. Vi har forventninger til at dette tiltaket vil gi effekt.

Selv om vi ser en overrepresentasjon av flerspråklige elever blant de som mangler karakterer, er vi oppmerksom på at det også er elever som er syke og elever med vedtak om spesialundervisning, som er med i tallene.

Parallelt arbeides det med å utarbeide god informasjon til skolene slik at de kan gi foreldrene tydelig informasjon om hva det innebærer for eleven å velge fritak fra vurdering med karakter. Foreldrene må være godt kjent med at vedtak om spesialundervisning for mange elever medfører manglende karakter i fag.

Vurdering av situasjonen for Stavanger og hvilken effekt iverksatte tiltak har hatt
Skolesjefen vurderer at de tiltakene vi nå har satt i gang vil bidra til å gi effekt når de får virke over tid. Skolesjefen vil følge utviklingen for de kommunale ungdomsskolene og vurdere effekt og evt. behov for å justere tiltak.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no