

Rapport 8/2025

Forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen

2025

Integritet og verdiskapning

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen kriminalitetsforebyggende arbeid blant ungdom i Oslo skolen.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29.01.2024 (sak 10/2024) og tilhører området brukernær kommune, jf. bystyrets vedtak om *Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024–2028* av 19. juni 2024 (sak 173).

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

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

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

Prosjektet er gjennomført av Atle Refsdal, Carina Jacobsen og Thea Westad Schjødt med sistnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke Jordal skole, Groruddalen skole, Bydel Gamle Oslo, Bydel Grorud, Utdanningsetaten, Byrådsavdeling for helse og Byrådsavdeling for sosiale tjenester for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

9. mai 2025

Hilde Ludt
avdelingsdirektør

Thea Westad Schjødt
seniorrådgiver

Innhold

Innhold 3

Hovedbudskap	5
Sammendrag.....	5
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygning.....	11
2 Forebygging	12
2.1 Statistikk over ungdomskriminalitet.....	12
2.2 Kort om forebygging og skolens rolle	13
2.3 Kort om de to skolene og bydelene i undersøkelsen	15
3 Kriminalitetsforebyggende arbeid på skolen	18
3.1 Identifisere sårbare barn og unge	18
3.2 Handle på bakgrunn av bekymringer	23
3.3 Elevmedvirkning	28
3.4 Volds- og trusselsituasjoner på skolene	30
4 Samarbeid for å forebygge kriminalitet.....	34
4.1 Samarbeid på systemnivå.....	34
4.2 Samarbeid om enkeltungdommer	37
5 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	47
5.1 Konklusjoner	47
5.2 Anbefalinger	48
6 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	49
6.1 Byråd for sosiale tjenester	49
6.2 Byråd for utdanning	50
6.3 Utdanningsetaten.....	51
6.4 Bydel Gamle Oslo	53
6.5 Bydel Grorud	54
Figuroversikt	56
Referanser	57

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo.....	58
Vedlegg 1 Revisjonskriterier.....	59
Vedlegg 2 Metode	74
Vedlegg 3 Tabell som viser kriminalitet med unge mistenkte	82
Vedlegg 4 Uttalelse fra byråd for sosiale tjenester.....	83
Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for utdanning	87
Vedlegg 6 Uttalelse fra Utdanningsetaten	90
Vedlegg 7 Uttalelse fra Bydel Gamle Oslo.....	96
Vedlegg 8 Uttalelse fra Bydel Grorud	100

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt Jordal skoles og Groruddalen skoles arbeid med forebygging av kriminalitet i tillegg til samarbeidet mellom skolene og Bydel Gamle Oslo og Bydel Grorud.

Både skolene og bydelene hadde iverksatt tiltak. Skolene arbeidet med å identifisere og følge opp ulike sårbarheter hos elevene og tilrettelagt for samarbeid med hjemmet. Det var også strukturer for samarbeid mellom skole og bydel. Det var samarbeid om ungdommer som hadde individuell oppfølging fra bydelen.

Det var imidlertid svakheter og mangler i arbeidet. På Groruddalen skole ga mangelfull dokumentasjon risiko for at det ikke ble kontinuitet, og for at tiltak ikke ble satt i gang tidlig nok. På begge skoler var det svakheter og mangler ved registreringen av volds- og trusselsituasjoner. Det var særlig krevende å finne egnede tiltak for enkelte ungdommer, for eksempel som hadde store atferdsmessige utfordringer. Når en ungdom ikke samtykket til tjenester, ble det ikke etablert samarbeid om ungdommen i de gjennomgåtte sakene. Da sto skolen igjen alene.

Sammendrag

Det har de siste årene vært en økning i den registrerte kriminaliteten begått av ungdom under 18 år. Selv om enkelte kriminalitetstyper har gått ned, skjer det flere ran. Det er også uttalt bekymring for at flere ungdommer skal rekrutteres til alvorlig og organisert kriminalitet, selv om det ikke er statistikk som underbygger at det er et utbredt problem på nåværende tidspunkt. Det er bred enighet om at det er viktig å forebygge at ungdom begår kriminalitet eller blir involvert i kriminelle miljøer. Kriminalitetsforebygging er ikke et uttalt formål med skolen. Skolen er likevel i en unik posisjon ved at den når nesten alle barn og unge. Det er også mye av det skolen gjør, som kan sies å være kriminalitetsforebyggende.

Problemstillingene for undersøkelsen har vært:

- Er ungdomsskolars kriminalitetsforebyggende arbeid tilfredsstillende?
- Er ungdomsskoler og bydelers samarbeid i kriminalitetsforebyggende arbeid tilfredsstillende?

Vi har besvart problemstillingene ved å undersøke skolenes arbeid med tanke på identifisering av sårbarheter, handling på bakgrunn av bekymringer, elevmedvirkning og håndtering av vold og trusler på skolene. Videre har vi undersøkt samarbeidet mellom skolene og bydelene både på systemnivå og på enkeltsaksnivå.

Revisjonskriteriene for undersøkelsen har blitt utledet fra opplæringsloven, barnevernsloven, kommuneloven og retningslinjen fra Helsedirektoratet mfl. om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge.

Undersøkelsen er gjennomført som en dybdeundersøkelse i Bydel Gamle Oslo og Bydel Grorud og ved Jordal skole og Groruddalen skole. Skolene og bydelene er valgt blant annet på bakgrunn av at de ligger i tilknytning til områder der det er levekårsutfordringer og foregår en del kriminalitet. Forvaltningsrevisjonen bygger på dokumentgjennomgang, herunder av mapper for enkeltelever, og intervjuer med ledere og ansatte i bydelene og på

skolene. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse til ansatte ved de to skolene. Undersøkelsesperioden har vært skoleårene 2022–2023 og 2023–2024.

Sentrale vurderinger

Skolenes arbeid med forebygging

Jordal skole og Groruddalen skole kunne vise til aktiviteter som bidro til å identifisere sårbarhet hos elevene, både før og etter start på ungdomsskolen. Begge skolene tilrettela for at ansatte skulle bli kjent med og følge med på elevene.

På Jordal skole var det i de gjennomgåtte enkeltsakene dokumentert at skolen hadde identifisert sårbarheter hos elevene tidlig. Groruddalen skole hadde ikke et system for å dokumentere og holde oversikt over skolens arbeid med å identifisere sårbarheter. Kommunerevisjonen så spor av tidlig identifisering av sårbarhet i flere, men ikke alle enkeltsakene. Mangelfull dokumentasjon og oversikt ga risiko for at det ikke ble kontinuitet i arbeidet med identifisering og oppfølging av sårbarhet, særlig ved fravær og utskiftninger av personale. Fravær av systematikk gir også risiko for at skolen ikke får satt i gang forebyggende tiltak tidlig nok.

Begge skolene hadde på ulike måter tilrettelagt for at bekymringer for elever førte til handling, blant annet med skriftlig veiledning for oppfølging, møtestrukturer og dedikert tid for lærerne til elevoppfølging. I enkeltsakene var det eksempler på at begge skolene hadde gjennomført tiltak for elever de var bekymret for. Skolene tilrettela på flere områder for samarbeid med hjemmet, og det var dokumentert samarbeid med hjemmet i de fleste sakene. Undersøkelsen tyder på at skolene var oppmerksomme på barnets beste i arbeidet med å følge opp bekymringer.

Samtidig var det risiko for at skolene ikke alltid handlet på bakgrunn av bekymringer, eller for at oppfølgingen ikke ble god nok. Relativt mange ansatte opplevde at de ikke hadde nok tid til å følge opp sårbare elever, og en del var også usikre på hva de skulle gjøre hvis de var bekymret for at en elev begikk kriminalitet. Det var også vanskelig å finne egnede tiltak for enkelte elever som hadde store atferdsmessige utfordringer. Dette er forhold som er relevante for kriminalitetsforebygging.

Begge skolene hadde et system som la til rette for at elever ble hørt. I alle de gjennomgåtte enkeltsakene på begge skolene var det eksempler på at eleven hadde blitt hørt og medvirket i saken sin, for eksempel i samarbeidsmøter der utfordringer og mulige tiltak ble diskutert. Ungdommene ble likevel ikke alltid invitert til samarbeidsmøter. Dersom ungdommene ikke er med på samarbeidsmøter, er det viktig at de høres og får medvirke på annen måte.

Skolene hadde i noen tilfeller bortvist elever som hadde utøvd vold på skolen. Det manglet dokumentasjon der elever var blitt bortvist uten at det forelå et vedtak. I disse sakene er det ikke dokumentert om elevene ble hørt eller fikk medvirke i spørsmål knyttet til bortvisningen. Dette gjaldt både de elevene som hadde utøvd vold, og elevene som hadde blitt utsatt for volden.

Det var svakheter og mangler ved registreringen av volds- og trusselsituasjoner på begge skolene. Undersøkelsen indikerer at det var underreportering av volds- og trusselsituasjoner mot lærere. Videre var det gjennomgående lite og spredt dokumentasjon

knyttet til volds- og trusselhendelser mellom elever på begge skolene, særlig på Groruddalen skole. Kommunerevisjonen har ikke kunnet fastslå at de to skolene hadde vurdert politianmeldelse av straffbare forhold i alle tilfeller der det kunne være relevant, på grunn av manglende dokumentasjon. Fraværet av dokumentasjon og oversikt knyttet til vold, trusler og annen kriminalitet blant elever gir dårligere rettssikkerhet for de involverte og gir skolene mindre grunnlag for å iverksette kriminalitetsforebyggende tiltak.

Bydelenes og skolenes samarbeid om kriminalitetsforebygging

På systemnivå hadde Groruddalen skole og Bydel Grorud etablert flere samarbeidsstrukturer seg imellom, og oppgaver og ansvarsfordeling i samarbeidet var nedfelt i en samarbeidsavtale. Også Jordal skole og Bydel Gamle Oslo hadde etablert flere samarbeidsstrukturer. Fraværet av en samarbeidsavtale mellom bydelen og skolen medførte risiko for at omfanget og kvaliteten på samarbeidet kunne variere og være personavhengig.

Både Groruddalen skole og Jordal skole hadde strukturer som tilrettela for samarbeid med andre relevante tjenester om enkeltelever. Undersøkelsen viser at skolene samarbeidet med andre instanser i oppfølgingen av enkeltelever. Ved bekymring for kriminalitet var det krevende for skolene selv å finne egnede tiltak. I slike tilfeller er det viktig med godt samarbeid med andre tjenester.

Det var noe forskjell mellom skolene når det gjelder involvering av bydelens lavterskeltjenester og samarbeidet med disse. Jordal skole hadde et systematisert samarbeid med bydelens jobbformidling for unge og forebyggende enhet. Groruddalen skole hadde ikke et samarbeid med jobbformidling for unge i bydelen, men skaffet selv jobb til enkelte elever. Skolen hadde noe samarbeid med bydelens forebyggende enhet, men undersøkelsen tyder på at det var rom for å styrke samarbeidet.

Begge bydelene hadde på ulike måter tilrettelagt for samarbeid om enkeltsaker, men i praksis var det flere eksempler på mangelfull kommunikasjon mellom skolen og barnevernet. I Bydel Grorud var det også et tilfelle der informasjon fra skolen ikke ble tatt med i barnevernets vurderinger.

Der barnevernet fattet vedtak om hjelpetiltak, var oppfølgingen av disse ofte lagt til lavterskeltjenester i bydelen. Det var i de to bydelene også mulig å få slike tjenester uten å gå via barnevernet. I enkeltsakene der ungdommene hadde slike lavterskeltjenester, fikk ungdommene hjelp og oppfølging.

Saker der ungdommene og foreldrene ikke samtykket til barnevernets forslag om hjelpetiltak, endte med henleggelse. Ingen i bydelene tok ansvar for samarbeid om ungdommen i de tilfellene der barnevernet henla saken.

Det var også eksempler på at ungdommer sa nei til forslag fra skolen eller andre om hjelp fra ulike instanser, for eksempel knyttet til psykisk helse. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved om kommunen i tilstrekkelig grad har utforsket hvilket handlingsrom den har innenfor dagens regelverk når ungdom ikke samtykker til oppfølging, uten å bruke tvang.

På grunn av skoleplikten må ungdommen allikevel fortsatt møte på skolen. Det kan være vanskelig for skolene å alene ivareta ungdommer med komplekse utfordringer og atferdsproblemer. Utfordringer knyttet til samarbeid og samordning gir risiko for at disse ungdommene ikke får den hjelpen de trenger.

Anbefalinger

Jordal skole og Groruddalen skole bør

- vurdere tiltak for å motvirke underrapportering av vold og trusler mot lærerne
- iverksette tiltak for å bedre dokumentasjonen av vold og trusler mellom elever

Groruddalen skole bør i tillegg

- iverksette tiltak for å øke skriftligheten og systematikken i arbeidet med forebygging

Bydel Grorud og Bydel Gamle Oslo bør i samråd med Utdanningsetaten vurdere

- tiltak for å styrke samarbeidet mellom bydelene og skolene om forebygging

Byråden for utdanning og byråden for sosiale tjenester bør vurdere

- tiltak for å bidra til samarbeidet mellom skole og bydel
- hvordan kommunen skal forebygge kriminalitet hos ungdommer som ikke samtykker til frivillige hjelpetiltak
- tiltak for å bedre oppfølgingen av elever som har alvorlige atferdsproblemer

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelse fra byråden for sosiale tjenester, byråden for utdanning, Utdanningsetaten, Bydel Gamle Oslo og Bydel Grorud. Utdanningsetatens uttalelse var felles for etaten sentralt, og de to skolene. I uttalelsene ble det varslet relevante tiltak. Byrådsavdeling for sosiale tjenester varslet ikke tiltak knyttet til anbefalingen om å vurdere tiltak for å bedre oppfølgingen av elever som har alvorlige atferdsproblemer. Kommunerevisjonen legger til grunn at anbefalingen er dekket gjennom byråden for utdannings varslede tiltak. Utdanningsetaten ved Groruddalen skole har ikke varslet tiltak til anbefalingen om å øke skriftligheten og systematikken i arbeidet med forebygging. I kapittel 6 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedleggene 4-8.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

De siste par årene har det vært mye oppmerksomhet rundt kriminalitet begått av mindreårige. Antall anmeldelser av kriminalitet der den mistenkte gjerningspersonen var i alderen 10–17 år, økte fra 2022 til 2023 og var fortsatt på et høyt nivå i 2024. I aldersgruppen 10–14 år var den største økningen innenfor lovbruddskategoriene vold og ran.

De fleste anmeldelser for fysisk vold med mistenkte i alderen 10–17 år i 2023 var kroppskrenkelse, det vil si mindre alvorlig. I løpet av 2024 har det imidlertid vært flere eksempler på alvorlige voldssaker, der mindreårige har blitt knivstukket eller skutt av andre mindreårige. Mens antallet anmeldelser totalt sett gikk litt ned i 2024 sammenliknet med året før, var det samtidig en økning innenfor alvorlige saker som omfattet vold og trusler. Politiet har uttrykt bekymring for utviklingen i ungdomskriminaliteten.

Det er bred enighet om at forebygging er viktig for å hindre at unge begår kriminalitet. Et av målene med barnevernsreformen som trådte i kraft 1. januar 2022, er at kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging i hele oppvekstsektoren. Skolen er spesielt viktig når det gjelder å forebygge utenforskap og kriminalitet, fordi den når nesten alle barn og unge.

Det er ikke en enkel forklaring på hva som gjør at noen unge begår kriminalitet. Ulike undersøkelser har kommet frem til forskjellige svar.

En rapport fra Oslo Economics benyttet registerdata for å se hva personer som hadde begått kriminalitet, hadde til felles. Rapporten trakk frem svake skoleprestasjoner, foreldre med kriminell bakgrunn og kontakt med barnevernet. Tilsvarende konkluderte SaLTo-rapporten *Risiko og livssammenheng for unge kriminelle i Oslo* med at «få ungdommer med gjentatt kriminalitet ser ut til å være uten en belastende oppvekst og livssituasjon». Hovedfunnet i rapporten *Barn og unge registrert med 10 eller flere anmeldelser i 2023*, utgitt av Oslo politidistrikt i 2025, var at denne gruppen besto av sårbare, unge gutter. Sårbarhetene hadde gjort seg gjeldende fra ung alder, og handlet blant annet om at de var blitt utsatt for vold i nære relasjoner og omsorgssvikt. Forskning som ser på levkårsfaktorer som risikofaktorer for kriminalitet, kan imidlertid ikke forklare hvorfor de fleste som vokser opp under vanskelige levkår, ikke begår kriminalitet.

I arbeidet med denne undersøkelsen har vi lagt til grunn at arbeid rettet mot forebygging av utenforskap er relevant også for å forebygge kriminalitet.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om Osloskolens kriminalitetsforebyggende arbeid, om samarbeidet mellom skoler og bydeler i den forbindelse og eventuelt å bidra til forbedringer i arbeidet.

Problemstillingene for undersøkelsen har vært:

- Er ungdomsskolars kriminalitetsforebyggende arbeid tilfredsstillende?

- Er ungdomsskoler og bydelers samarbeid i kriminalitetsforebyggende arbeid tilfredsstillende?

Vi har belyst problemstillingene med en dybdeundersøkelse ved to utvalgte ungdomsskoler, Groruddalen skole og Jordal skole, og de to bydelene skolene ligger i, Bydel Grorud og Bydel Gamle Oslo. Skolene og bydelene er valgt blant annet på bakgrunn av at de ligger i tilknytning til områder der det er levekårsutfordringer og foregår en del kriminalitet.

1.3 Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen har fokusert på to ungdomsskolars arbeid og på samarbeidet mellom disse skolene og bydelene de ligger i, når det gjelder kriminalitetsforebygging. Bydelene har en rekke tilbud og tiltak som kan virke kriminalitetsforebyggende, både det vanlige arbeidet som gjøres i barnehager, helsestasjoner og Nav, og mer målrettede innsatser i form av ulike prosjekter og satsinger. Vi har beskrevet noen av disse tilbudene i rapporten, men de er ikke vurdert.

Som det fremkommer i kapittel 2, vil mye av skolens ordinære undervisning kunne forebygge frafall, noe som igjen kan forebygge kriminalitet. Direkte opplæringsaktivitet er imidlertid ikke omfattet av denne undersøkelsen.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har ikke vært å overprøve de vurderingene skolene og bydelene har gjort knyttet til de enkelte ungdommene. Vi har sett på enkeltsaker både i bydelene og skolene for å vurdere samarbeidet i disse sakene. Vi har ikke vurdert om tiltakene var riktige, eller om andre tiltak burde vært iverksatt, da dette faller inn under skolenes og bydelenes faglige skjønn.

Kommunerevisjonens undersøkelse omfatter ikke vurderinger av skolenes og bydelenes behandling av personopplysninger. Selv om vi har sett på samarbeid mellom ulike instanser samt sett på enkeltsaker både hos skolene og bydelene, har vi ikke vurdert om informasjonsdeling i disse sakene er gjort i henhold til gjeldende regelverk.

Enkelte steder i rapporten påpeker vi at skolen har tatt beslutninger uten at dette har vært i vedtaks form. Rapporten omfatter imidlertid ikke en fullstendig vurdering av om skolene og bydelene har fattet vedtak i tråd med forvaltningslovens regler.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen har vi utledet kriterier fra blant annet opplæringsloven, barnevernsloven, kommuneloven og nasjonal faglig retningslinje om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge. Revisjonskriteriene presenteres løpende i rapporten. I vedlegg 1 fremgår kildene til kriteriene sammen med utledningen de bygger på.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

De reviderte har vært Jordal skole og Groruddalen skole, Bydel Gamle Oslo og Bydel Grorud.

Forvaltningsrevisjonen bygger på intervjuer, dokumentgjennomgang, inkludert gjennomgang av enkeltsaker, og en spørreundersøkelse til ansatte ved de to skolene.

Datainnsamlingen foregikk mellom april og oktober 2024. Undersøkellesperioden har vært skoleårene 2022–2023 og 2023–2024. Se vedlegg 2 for mer utfyllende beskrivelser av metoden som er brukt i undersøkelsen.

1.6 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 inneholder informasjon om forekomsten av kriminalitet med unge gjerningspersoner i Oslo, introduserer en enkel modell for forebygging og skolens forebyggende rolle og gir en kort introduksjon av bydelene og skolene som er omfattet av undersøkelsen. Kapittel 3 handler om skolenes eget arbeid for å forebygge utenforskap og kriminalitet. Kapittel 4 handler om samarbeidet mellom skolene og bydelen med tanke på kriminalitetsforebygging. Kapittel 5 inneholder vår samlede konklusjon og anbefalinger.

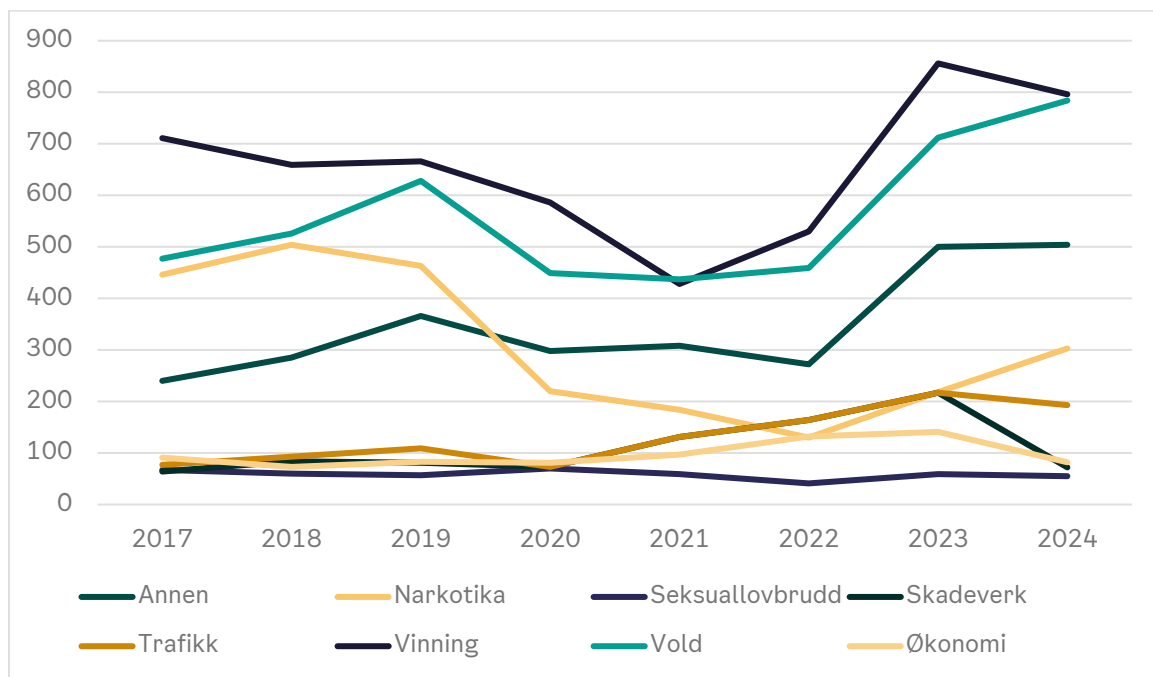
I kapittel 6 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 4-8.

2 Forebygging

2.1 Statistikk over ungdomskriminalitet

Det har vært en økning i antall anmeldelser av kriminalitet der den mistenkte gjerningspersonen var i alderen 10–17 år. Dette gjelder blant annet innenfor lovbruddskategoriene vinning og vold, se figur 1. Se vedlegg 3 for en mer detaljert oversiktstabell.

Figur 1 Antall anmeldelser med mistenkt 10–17 år, fordelt etter lovbruddskategori. Gjerningssted Oslo kommune.



Kilde: Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo, Oslo politidistrikt. Data fra staffesakregisteret STRASAK. Basert på tall fra 2024. De mistenkte ungdommene kan komme fra andre kommuner enn Oslo.

Figur 1 viser at barne- og ungdomskriminaliteten var på omtrent samme nivå i 2023 og 2024, og at omfanget av anmeldelser begge år var høyere enn i 2022. Samlet sett var økningen fra 2022 på 56 prosent. Den rapporterte kriminaliteten sank betydelig under pandemien, og nedgangen gjorde seg fortsatt gjeldende i 2022. En sammenlikning mellom 2022 og 2023–2024 kan derfor gi et skjevt inntrykk. Ved å sammenlikne 2023 med gjennomsnittet for de tre årene før pandemien er økningen 21 prosent. Områdene med det høyeste antallet anmeldelser blant barn og unge var innenfor kategoriene trafikk, butiktyveri, vold og bæring av kniv. På noen områder henger tall på anmeldelser tett sammen med omfanget av kontrollvirksomhet. Det gjelder særlig for butiktyveri, narkotika, trafikk og bæring av kniv.

I aldersgruppen 10–14 år er det færre anmeldte lovbrudd enn blant de eldre ungdommene. Men økningen har vært større i denne aldersgruppen. I 2023 var det 66 prosent flere anmeldelser for gutter i alderen 10–14 år enn det var i 2022, og 61 prosent økning sammenliknet med årene før pandemien. Økningen i anmeldelser i denne aldersgruppen har vært særlig stor innenfor fysisk vold og ran. Det var 15 prosent færre anmeldelser med

mistenkte i aldersgruppen 10–14 år i 2024 enn i 2023. Fra 2023 til 2024 var det særlig nedgang innenfor butikktysterier, skadeverk og «annen», mens det var en liten økning innenfor ran og trusler.

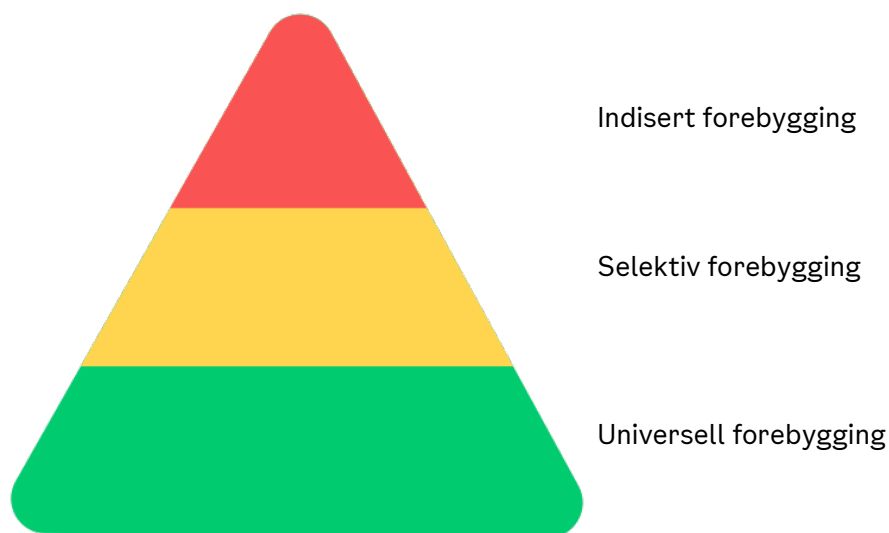
Kriminalitetsstatistikken gir ikke et fullstendig bilde av kriminaliteten blant ungdom. Det vil være mørketall, enten fordi kriminaliteten ikke blir oppdaget, fordi den ikke blir anmeldt, eller fordi gjerningspersonen ikke blir identifisert.

2.2 Kort om forebygging og skolens rolle

Det er vanlig å dele kriminalitetsforebygging i tre nivåer ut fra målgruppe for tiltakene.

Universell forebygging omfatter tiltak eller tilbud rettet mot en hel populasjon, for eksempel alle elever. Selektiv forebygging er rettet mot grupper med kjent eller forhøyet risiko for å utvikle problemer. Indisert forebygging er rettet mot individer med høy risiko eller klare tegn på problemer, for eksempel ved at de har begått kriminelle handlinger. Dette kan fremstilles som en trekant, slik som i figur 2.

Figur 2 Forebyggingstrekanten.



Kilde: Rundskriv Q-16/2023 Forebyggende innsats for barn og unge. Opprinnelig utgitt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet mfl.

Modellen for ulike nivåer av forebygging brukes blant annet til å definere målgruppe for ulike tiltak og avgrense roller for ulike virksomheter. I rapporten refererer vi enkelte steder til modellen for å illustrere hvordan det forebyggende arbeidet i bydelene og på skolene fordeler seg mellom det brede, generelle arbeidet og mer målrettet innsats. Denne forvaltningsrevisjonen fokuserer i stor grad på de to øverste nivåene i pyramiden, altså arbeidet rettet mot ungdommer med forhøyet risiko eller som allerede har begått kriminalitet.

Selv om kriminalitetsforebygging ikke er et uttalt formål med skolen, er det mye av det skolen gjør, som kan sies å være forebyggende også med tanke på kriminalitet. Det arbeidet skolen gjør, blant annet gjennom undervisning, for at elevene skal utvikle kunnskap, evner og

holdninger for å kunne mestre livet sitt og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet, jf. opplæringsloven § 1-1, er grunnleggende forebyggende.

Barn og unge tilbringer en stor del av dagen sin på skolen. Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, miljø, trivsel og læring. Barn og unges opplevelse av mestring, tilhørighet og læring styrker selvtilliten og den psykiske helsen. Relasjonen mellom lærer og elev blir i forskning trukket frem som noe av det viktigste med tanke på å forebygge problemer og bidra til trygghet og mestring for elevene. Dette er skolens universelle forebyggende rolle.

Vi som jobber i skolen, har en unik mulighet hver eneste dag til å påvirke elevenes selvbygge og selvoppfatning gjennom å støtte dem, veilede dem, vise omsorg, korrigere, bygge dem opp og forsterke det positive de har i seg. Det mest forebyggende vi kan gjøre, er å sørge for at alle elevene opplever skolen som en arena der de hører til, opplever mestring i positive valg og møter voksne som ser dem og bryr seg om dem.

Sitat informant Groruddalen skole

I tillegg til det universelt forebyggende arbeidet skolen gjør, er skolen en arena for forebyggende innsats overfor grupper og enkeltpersoner. Lærere og andre ansatte på skolen vil kunne være blant de første voksne til å fange opp faresignaler når barn og ungdom utvikler negativ atferd. Alle som jobber på skolen, skal følge med på hvordan elevene har det, deres trivsel og faglige utvikling.

I tillegg skal skolen forebygge og følge opp fravær. Det å ha bekymringsfullt fravær og ikke fullføre utdanning utgjør risikofaktorer for å bli involvert i kriminalitet.¹ Unge med svake skoleprestasjoner er overrepresentert blant dem som blir siktet for kriminalitet.² Studier tyder også på at det å være involvert i mobbing gir økt risiko for kriminell atferd.³ Dermed er skolens arbeid for et godt og trygt skolemiljø og for å øke mestring og skoleprestasjoner og hindre uønsket fravær og frafall også med på å forebygge kriminalitet.

Hovedtyngden av kriminaliteten foregår imidlertid ikke på skolen, men på kvelder og i helger. Skolen har ikke ansvar for, og i utgangspunktet heller ikke informasjon om, hva elevene foretar seg på fritiden. Slik informasjon kan likevel tilfalle skolen ved at elever eller foresatte forteller skoleansatte om hendelser, eller ved at skolen gjennom dialog med bydelen eller politiet får slik informasjon.

Skolen kan likevel bidra til kriminalitetsforebygging i elevenes fritid ved å legge til rette for at elever ønsker å oppholde seg på skolens område i friminuttene, og skolen kan samarbeide med fritidsklubber og andre aktører utenfor skolen for å tilrettelegge for aktiviteter utenfor skoletid. Skolen kan også bidra i laget rundt enkeltungdommen som begår kriminalitet, ved å samarbeide med aktører utenfor skolen. Skolen er for eksempel en av aktørene i SaLTø-samarbeidet, Oslo kommune og Oslo politidistrikt sin samarbeidsmodell for å koordinere og

¹ Lisebet Skeie Skarpaas (2022). *Forhold knyttet til både elev, familie og skole ble identifisert som risikofaktorer for skolefravær og frafall i skolen.*

² Oslo Economics (2022). *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff.*

³ Folkehelseinstituttet (2020). *Barn, unge og kriminalitet. Hvordan forhindre at barn og unge kommer inn i eller fortsetter med en kriminell løpebane? Oppsummering og vurdering av virksomme tiltak, behandling og organisering.*

samordne det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet overfor barn og unge. SaLTto-samarbeidet er nærmere omtalt i kapittel 4.

2.3 Kort om de to skolene og bydelene i undersøkelsen

2.3.1 Skolene

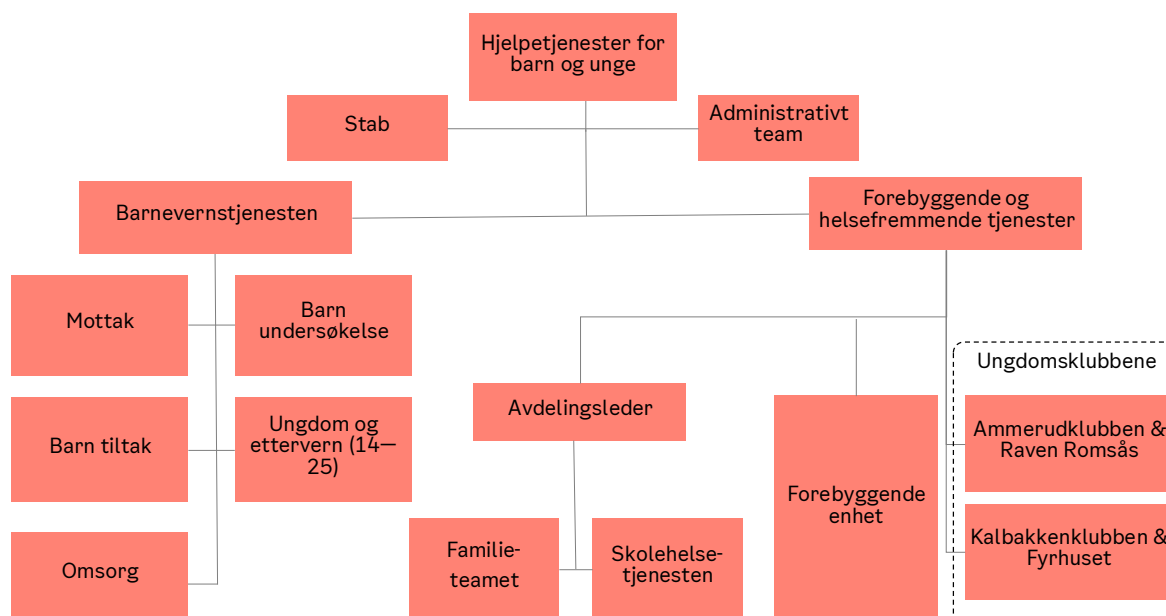
Jordal skole er en ungdomsskole med nesten 600 elever og 75 ansatte. Skolen ligger i Bydel Gamle Oslo. Groruddalen skole er en ungdomsskole med cirka 300 elever og 50 ansatte. Skolen ligger i Bydel Grorud.

2.3.2 Bydel Grorud

Bydel Grorud har cirka 27 000 innbyggere. Bydelen omfatter områdene Ammerud, Grorud, Kalbakken, Rødtvet, Nordtvet og Romsås. Bydelen har høyere forekomst enn snittet i Oslo av innbyggere med lav utdanning. Noen områder i bydelen har høyere forekomst enn snittet for Oslo på enkelte levekårsindikatorer, slik som ikke fullført videregående skole, ikke sysselsatt og lavinntektshusholdninger med barn.

Bydel Grorud er organisert i fem avdelinger: helse og omsorg, oppvekst og nærmiljø, Nav, HR, utvikling og økonomi og kommunikasjon, jus og digitale tjenester. Tiltak rettet mot barn og unge, inkludert barnevernstjenesten, familieteamet (Oslohjelpe) og forebyggende enhet, ligger i seksjon hjelpetjenester for barn og unge under avdeling for oppvekst og nærmiljø. Figur 3 viser organisasjonskartet for seksjon for hjelpetjenester for barn og unge.

Figur 3 Organisasjonskartet for seksjon for hjelpetjenester for barn og unge i Bydel Grorud.



Kilde: Bydel Grorud

Barnevernstjenesten i Bydel Grorud hadde 58 årsverk i 2023, ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå. Barnevernstjenesten skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barnevernet skal

også bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, og sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker.

Forebyggende enhet ble opprettet som en egen seksjon i 2020, skilt ut fra barnevernstjenesten. Enheten har ansvar for blant annet individuell oppfølging og gruppeaktiviteter for ungdommer, inkludert funksjoner som skolelos og utekontakter. En skolelos har som oppgave å bidra til å løse ungdom som står i fare for å falle ut av ordinær skolegang, mens utekontakter jobber med forebyggende og oppsøkende arbeid for ungdom. Det var totalt 14 årsverk i enheten. Det var i undersøkelsesperioden tre ansatte i utekontaktteamet, som jobbet turnus med kvelds- og dagvakter hvor de også var ute i felt. Avdelingslederen oppga at utekontaktteamet var sårbart med få ansatte. Enhetens arbeid er nærmere beskrevet i kapittel 4.

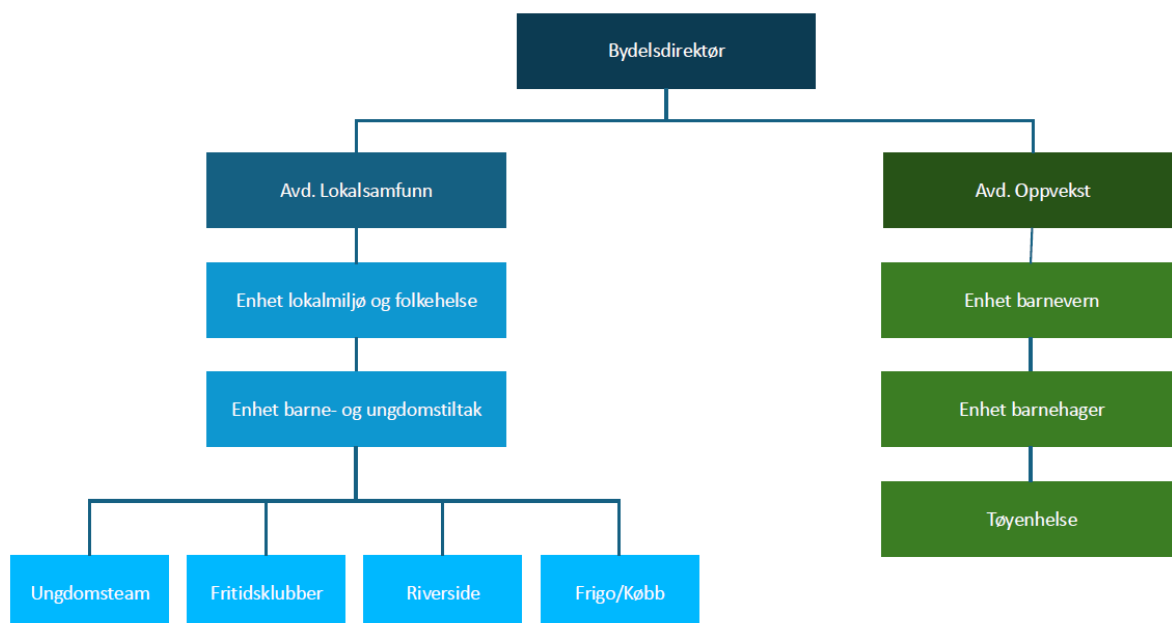
2.3.3 Bydel Gamle Oslo

Bydel Gamle Oslo har cirka 60 000 innbyggere. Bydelen omfatter områdene Grønland, Kampen, Enerhaugen, Nedre Tøyen, Vålerenga, Ensjø, Etterstad, Kværnerbyen, Bispevika og øyene utenfor. Bydelen har høyere forekomst enn snittet i Oslo av personer som ikke har fullført videregående skole. Når det gjelder andre levekårsindikatorer, er bydelen delt. Noen områder i bydelen ligger høyere enn snittet, mens andre områder ligger lavere enn snittet for Oslo.

Bydel Gamle Oslo er organisert i seks avdelinger: mestring og helse, oppvekst, lokalsamfunn, Nav, organisasjon og innovasjon og utvikling. Tiltak rettet mot barn og unge ligger i enhet for barne- og ungdomstiltak under avdeling for lokalsamfunn. Dette omfatter tjenester som utekontakten, oppfølgingsteam 10–23, UngJobb, jobbsenter for ungdom, ruskonsulenter, OT-kontakt, nærmiljøbaser og fritidsklubbene. Barnevern ligger i avdeling for oppvekst.

Figur 4 viser organisasjonskart for Bydel Gamle Oslo og de to avdelingene som inneholder henholdsvis barne- og ungdomstiltak og barnevern.

Figur 4 Organisasjonskart barne- og ungdomstiltak og barnevern i Bydel Gamle Oslo.



Kilde: Bydel Gamle Oslo.

Barnevernet i Bydel Gamle Oslo disponerte over 97,5 årsverk i 2023, ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå. Formålet med barnevernstjenesten er omtalt over.

Bydelens oppfølgingsteam 10–23 er organisert i enhet for barne- og ungdomstiltak. Oppfølgingsteamet er rettet mot ungdom med høyt fravær fra skolen, som har begått eller er i faresonen for å begå kriminalitet, og/eller som har vist atferd som indikerer fare for utenforskap. Sistnevnte vil si forhold som isolasjon, involvering i konflikter, egen rus eller kjøp og salg av rusmidler. Oppfølgingsteamet følger opp ungdommene blant annet med samtaler og kan bistå ungdommene med kontakt med andre tjenester. Organiseringen av oppfølgingsteamet som et felles team for barn og unge i alderen 10–23 år har sin bakgrunn i prosjektet *Felles innsats for utsatt ungdom*, som ble igangsatt i 2020 som en del av Områdesatsingene i Oslo. Dette prosjektet var et samarbeid mellom bydelen, Utdanningsetaten, politiet og Velferdsetaten. Målet med prosjektet var at ungdom i risikozonen skulle møte helhetlige tjenester som bidro til å motvirke utenforskap og kriminalitet.

Oppfølgingsteam 10–23 inngår i et større ungdomsteam, som også omfatter utekontakter, ruskonsulent, UngJobb og oppfølgingstjenesten. Utekontakten hadde i undersøkelsesperioden fem ansatte, som drev oppsøkende arbeid i felt fire kvelder i uken og annenhver helg. UngJobb skaffer ferie- og deltidsjobber for ungdom, også for særlig utsatt ungdom. Oppfølgingsteam 10–23 hadde i undersøkelsesperioden seks koordinatorene som jobbet med barn og unge fra alle skoler i bydelen. Teamets arbeid er nærmere beskrevet i kapittel 4.

3 Kriminalitetsforebyggende arbeid på skolen

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi ulike sider ved Groruddalen skoles og Jordal skoles arbeid med forebygging i undersøkelsesperioden: identifisering av sårbare barn og unge, handling på bakgrunn av bekymring, elevmedvirkning og volds- og trusselsituasjoner på skolene. Dette er forhold som også er viktige for kriminalitetsforebygging.

3.1 Identifisere sårbare barn og unge

3.1.1 Revisjonskriterium

- Skolen skal arbeide med å identifisere sårbare barn og unge, inkludert sørge for at ansatte er oppmerksomme på risikofaktorer for å kunne identifisere sårbare barn og unge.

3.1.2 Faktabeskrivelse

Laget rundt barnet på skolene

Det var flere ansatte på Jordal skole og Groruddalen skole som gjennom sin elevkontakt var i en posisjon til å kunne identifisere sårbarhet hos elevene:

Jordal skole hadde to kontaktlærere per klasse med cirka 30 elever, mens Groruddalen hadde en kontaktlærer per klasse med mellom 22 og 25 elever. Rektor på Groruddalen skole oppga at de i klasser hvor det var ekstra behov eller en større andel elever med vedtak, koblet på en ekstra kontaktlærer. Kontaktlærerne hadde daglig kontakt med elevene sine og kunne dermed følge elevene nært over tid. Kontaktlærerne hadde også ansvar for kontakt med hjemmet.

Skolene hadde også sosiallærere. Sosiallærernes oppgaver var blant annet å arbeide med elevutfordringer, for eksempel knyttet til sosial trivsel, og å samarbeide med bydelen og eksterne instanser. Gjennom dette arbeidet kom de i posisjon til å kunne identifisere sårbarheter hos elevene. I resten av rapporten benyttes betegnelsen sosiallærer for denne funksjonen for begge de to skolene selv om tittelen til den ansatte som ivaretar rollen, varierer.

Begge skolene hadde miljøteam med om lag fire personer som arbeidet særskilt med elevenes sosiale trivsel på og etter skolen ved å bygge relasjoner til elevene. Se nærmere om miljøteamet nedenfor.

Jordal skole hadde i tillegg en mangfoldsrådgiver (minoritetsrådgiver) utplassert fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Mangfoldsrådgivere inngår i IMDis arbeid med å forebygge negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Vedkommende hadde elevkontakt og kunne ha rådgivende samtaler med elevene og deres foresatte.

Begge skolene hadde skolehelsetjeneste med helsesykepleier fast på skolen, med mulighet for å hente inn skolepsykolog ved behov. Elevene kunne oppsøke disse på eget initiativ. Skolehelsetjenesten kunne også bidra med rådgivning overfor skolens ansatte.

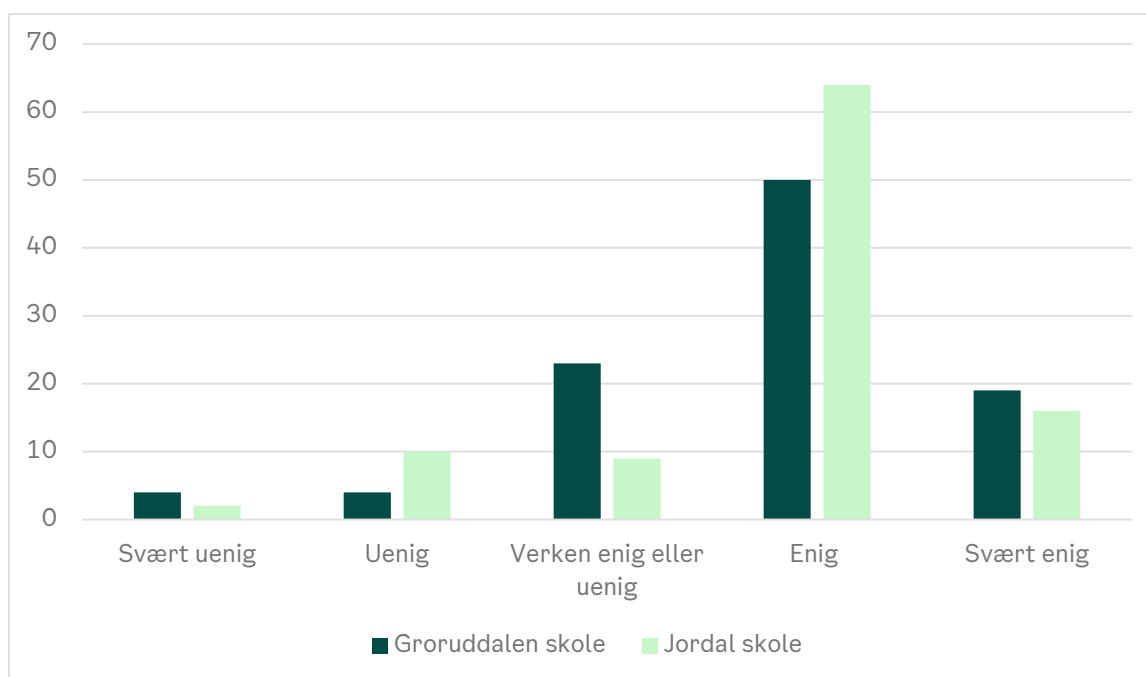
Det var periodevis en ruskonsulent og utekontakter fra bydelen til stede på Jordal skole. På Groruddalen skole var en nærmiljøskolekoordinator og en barnevernskonsulent periodevis til stede på skolen. Se mer om dette i kapittel 4.1.2 om samarbeid.

Kompetanse blant ansatte

Med tanke på kompetanse til å identifisere sårbare elever oppga ansatte på begge skolene at dette ikke var noe de ble trent i på lærerstudiet, men at dette var noe lærere opparbeidet seg gjennom erfaring.

I en spørreundersøkelse til ansatte på de to skolene ble de ansatte bedt om å ta stilling til en påstand som handlet om i hvilken grad den ansatte opplevde å ha kompetanse til å identifisere sårbare elever tidlig. Figur 5 viser svarfordelingen.

Figur 5 «Jeg har kompetanse til å identifisere sårbare elever tidlig.»



Note: Prosent. N = 84. Spørreundersøkelse til ansatte ved Jordal skole og Groruddalen skole med elevkontakt. Se vedlegg 2 for mer informasjon om svarprosent og frafall.

Totalt sett oppga i overkant av tre av fire av dem som svarte, at de hadde slik kompetanse. Blant de ansatte på Groruddalen skole oppga to personer at de opplevde å ikke ha slik kompetanse, mens seks personer var verken enige eller uenige i påstanden. På Jordal skole svarte sju personer at de ikke hadde slik kompetanse, mens fem svarte at de verken var enige eller uenige.

I fritekstfeltet i spørreundersøkelsen svarte noen at de opplevde at det var for høye forventninger til hva skolen og lærerne skal ha kompetanse og ressurser til å håndtere. Noen etterlyste også mer konkret opplæring.

Identifisering av sårbarhet før oppstart på ungdomsskolen

Både Groruddalen skole og Jordal skole samarbeidet med barneskolene blant annet for å identifisere sårbarheter blant elevene som skulle starte på ungdomsskolen.

Vi gjennomgikk til sammen 28 enkeltsaker ved de to skolene, 17 på Jordal skole og 11 på Groruddalen skole. Skolene fikk i noen av disse enkeltsakene tilgang til dokumentasjon i elevmappene fra tiden eleven gikk på barneskolen. Elevmappen er en samling dokumenter som

inneholder informasjon om elevenes skolegang. Denne skal etter Osloskolens rutiner blant annet inneholde dokumentasjon av disiplinære forhold, fravær og varsel om fare for nedsatt karakter. Fra barneskolene fikk ungdomsskolene for eksempel dokumentasjon i forbindelse med tilpasset opplæring, slik som sakkyndige vurderinger og individuelle opplæringsplaner (IOP). Det kunne også være enkelte helseopplysninger og i noen grad informasjon om kontakt mellom barneskolen og barnevern. I én sak på Groruddalen skole hadde foresatte ikke gitt samtykke til at barneskolen kunne dele informasjon med ungdomsskolen. Ungdomsskolen fikk derfor ingen informasjon om elevens utfordringer da eleven begynte der.

Sosiallærerne på begge skolene hadde overføringsmøter med sosiallærerne fra barneskolene før oppstart. Der snakket de om elevenes faglige og sosiale fungering samt eventuelle bekymringer barneskolene hadde. Hovedhensikten var å sette sammen gode klasser på ungdomsskolen. Vi så notater fra overføringsmøtene i enkeltsakene vi gjennomgikk på Jordal skole, og disse viste eksempler på sårbarheter identifisert av barneskolen. Groruddalen skole hadde ikke dokumentasjon på hva slags informasjon som var blitt formidlet på overføringsmøtene. Groruddalen skole fortalte at de stort sett fikk den informasjonen de trengte for å sette sammen klasser. Samtidig fortalte de at det varierte hvor god informasjon de fikk fra barneskolen når det gjaldt elevenes behov og forsøkte tiltak.

Sosiallærerne på begge skolene oppga at de hadde møter med alle kontaktlærerne før skolestart for å diskutere bekymringer og tiltak. Ledelsen ved begge skolene oppga at kontaktlærere på skolene hadde rutine for å ringe til alle elevenes foresatte før skolestart for blant annet å spørre om det var noe de burde vite om eleven.

I noen tilfeller var bekymringene rundt enkeltelever av en slik art at det var aktuelt å sette i gang tiltak før, eller kort tid etter, oppstart på ungdomsskolen. På begge skolene ble det i noen av enkeltsakene vi så på, avholdt møter med foresatte og eksterne tjenester for å snakke om tilrettelegging i forbindelse med overgang til ny skole.

Begge skolene nevnte at de var opptatt av at elevene skulle få starte med blanke ark på ungdomsskolen, og at det derfor var en balansegang mellom det å sette inn tiltak tidlig og det å gi ungdommene en sjanse til å starte på nytt i et annet spor.

Identifisering av sårbarhet etter oppstart på ungdomsskolen

Ledelsen og ansatte ved begge skolene oppga at for å identifisere sårbarhet og drive forebygging var det viktig at ansatte ble kjent med elevene og bygget relasjoner til dem, blant annet gjennom hyppige elevsamtaler. Dette økte sjansen for at elevene ville fortelle ansatte om eventuelle utfordringer, i tillegg til at relasjonene var viktige for elevenes trivsel på skolen. Ansatte på skolene uttalte også at ved å være tett på elevene ville læreren lettere kunne oppdage eventuelle endringer i atferd som kunne være tegn på at noe var galt. Det var avsatt tid til samtaler med elevene i lærernes bundne arbeidstid.

Skolen hadde noe ulike føringer for hva de ansatte skulle være oppmerksomme på med tanke på sårbarheter hos elevene. Groruddalen skole hadde ikke skriftlig veiledning for hva ansatte skulle være oppmerksomme på for å kjenne igjen sårbarhet hos ungdommene. Det var imidlertid i håndboken for ansatte gitt føringer for miljøteamet og lærerne knyttet blant annet til aktiv inspeksjon og til å prioritere oppfølging av klassemiljø og elever. I håndboken for

ansatte ved Jordal skole (Jordalpermen) var det en liste over kjennetegn på sårbarhet for å utvikle skolefravær. Listen var basert på kunnskap skolen hadde fått gjennom deltakelse i et prosjekt sammen med bydelen om økt skolegjennomføring. Eksempler på sårbarhetsfaktorer var høyt fravær, ustabil hjemmesituasjon, sykdom, svakt samarbeid med hjemmet eller at barnevernet var involvert.

Begge skolene viste til at inspeksjon i friminuttene kunne være en arena for å følge ekstra med på enkeltelever man var bekymret for. Ved inspeksjon var de ansatte tilgjengelige og tok kontakt med elevene. Dette refererte de til som aktiv eller oppsøkende inspeksjon. Ved bekymring for enkelte elever var et tiltak å følge ekstra med på eleven under inspeksjon.

Begge skolene hadde miljøteam. Disse besto av miljøarbeidere som jobbet utadrettet med skolemiljøet og en-til-en-oppfølgning av elever. Miljøarbeiderne ble ved begge skolene ansett som ansatte som var i stand til å etablere god kontakt med elevene. Miljøteamet hadde oppgaver som var aktuelle for tidlig identifisering ved at de blant annet skulle observere og være oppsøkende overfor elevene. Miljøteamet hadde jevnlig møter med sosiallæreren.

Begge skolene hadde møtearenaer der situasjonen og eventuelle bekymringer rundt enkeltelever kunne diskuteres og videreformidles blant ansatte som skulle følge opp elevene. Det var ukentlige trinnmøter der kontaktlærere og nærmeste leder deltok. Her kunne kontaktlærerne ta opp bekymringer. På Jordal skole deltok også miljøarbeideren på trinnet, og iblant minoritetsrådgiveren, på disse møtene.

I tillegg hadde begge skolene jevnlig elevmøter, der bekymringer knyttet til enkeltelever ble tatt opp. Her deltok sosiallæreren, helsesykepleieren, barnevern og ledelsen. På Jordal skole deltok også minoritetsrådgiveren på disse møtene. På Groruddalen skole deltok også miljøteamet, skolelosen og en kontaktperson fra forebyggende enhet i bydelen. Skolelosen jobber med fraværspromatikk. Jordal skole hadde også et forebyggende teammøte sammen med bydelen om lag hver tredje uke. På møtet diskuterte aktørene hvordan miljøet i bydelen og på skolen så ut. Se nærmere under kapittel 4.1.2.

Skolene hadde også ressursteam møter med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) der det ble diskutert tilrettelegging og oppfølging rundt enkeltelever.

Jordal skole hadde klassegjennomganger to ganger i året der kontaktlærerne, sosiallæreren og nærmeste leder gikk gjennom alle elevene med fokus på fravær, vurderingsgrunnlag og eventuelle sosiale utfordringer. Groruddalen skole hadde også slike klassegjennomganger, med den forskjell at det der var miljøarbeideren med ansvar for trinnet i stedet for sosiallæreren som møtte sammen med kontaktlæreren og lederen.

Begge skolene hadde dokumentasjon på sårbarhet hos elevene i elevmappene. På Jordal skole hadde sosiallæreren i tillegg dokumentert bekymringer og oppfølging av enkeltelever i et eget notat for den enkelte elev som ble lagret på skolens interne område. Groruddalen skole hadde ikke dokumentert bekymringer eller oppfølging overfor enkeltelever utover det som var å finne i elevmappen.

Gjennomgang av enkeltsaker på de to skolene

Groruddalen skole hadde ikke et system som gjorde det mulig å trekke ut relevante saksmapper basert på sårbarheter skolen selv hadde identifisert. De sakene vi gjennomgikk på Groruddalen skole, var derfor valgt ut utelukkende på bakgrunn av informasjon fra barnevernet. Totalt gjennomgikk vi elleve saker på Groruddalen skole. Skolen hadde skriftlig dokumentasjon på identifisering av sårbarheter hos ungdommene i sju av sakene. Det fremgikk i enkelte saker en logg over episoder med bekymringsfull atferd og oppfølging av dette, og det var i flere saker dokumentert samarbeidsmøter med foresatte. I sakene der det ikke var dokumentert tidlig identifisering av sårbarhet, fremkom det enten ingen informasjon om bekymringer, eller så begynte dokumentasjonen sent i forløpet. På grunn av utskifting av personale og fravær har vi heller ikke kunnet få muntlig informasjon om eventuell tidlig identifisering i disse sakene.

På Jordal skole gjennomgikk vi både saker som var blitt identifisert ut fra informasjon fra skolen, og saker der vi hadde fått informasjon av barnevernet. Vi fant fem relevante saker fra barnevernet og identifiserte i tillegg tolv saker ut fra skolens eget system. Det var aktivitet som var relevant for tidlig identifisering, i alle de 17 enkeltsakene vi gjennomgikk. Det var dokumentert punkter fra overføringsmøter med barneskolen per elev, og det var i løpet av tiden på ungdomsskolen notater fra blant annet elevmøter og klassegjennomganger der det kom frem at skolen hadde bekymringer for enkeltelever, og tanker om eventuelle tiltak.

3.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Begge skolene hadde rutiner og kunne vise til aktiviteter som bidro til å identifisere sårbarhet hos elevene, både før og etter start på ungdomsskolen. Begge skolene tilrettela for at ansatte skulle bli kjent med og følge med på elevene.

Undersøkelsen tyder på at mange ansatte opplevde at de hadde kompetanse til å identifisere sårbarhet hos elevene. Jordal skole hadde en konkret liste over sårbarhetsfaktorer som var tilgjengelig for alle ansatte. En slik liste kunne bidra til at ansatte ble tryggere på hva de skulle være oppmerksomme på. Groruddalen skole hadde ingen tilsvarende liste.

På Jordal skole var det i enkeltsakene vi gjennomgikk, dokumentert at skolen hadde identifisert sårbarheter hos elevene tidlig.

Groruddalen skole hadde ikke et system for å dokumentere og holde oversikt over identifiserte sårbarheter. Vi har sett spor av tidlig identifisering av sårbarhet i flere, men ikke alle enkeltsakene. Mangelfull dokumentasjon og oversikt ga risiko for at det ikke ble kontinuitet i arbeidet med identifisering og oppfølging av sårbarhet, særlig ved fravær og utskiftninger av personale. Fravær av systematikk gir også risiko for at skolen ikke får satt i gang forebyggende tiltak tidlig nok.

3.2 Handle på bakgrunn av bekymringer

3.2.1 Revisjonskriterium

- Skolen skal handle på bakgrunn av bekymringer for barn og unge. Slik handling kan innebære å undersøke, varsle og iverksette egnede tiltak. Der det er relevant, skal skolen tilrettelegge for samarbeid med hjemmet. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i arbeidet.

3.2.2 Faktabeskrivelse

Generelt om skolens arbeid med å handle på bakgrunn av bekymringer

Begge skolene hadde prosedyrer for å følge opp bekymringer for elevene og kanaler der de ansatte kunne ta opp og drøfte bekymringer.

Jordal skole hadde i Jordalpermen retningslinjer for hva ansatte skulle foreta seg ved ulike typer bekymringer, herunder en tiltakstrapp ved skolefravær, samt forslag til tiltak ved bekymringer for elever som står i fare for å utvikle skolefravær. Jordalpermen inneholdt også rutiner for hva de ansatte skulle gjøre i skolemiljø saker. På skolens nettsider var det publisert en egen handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø. Groruddalen skole hadde skriftlig veiledning (en digital håndbok) om hva ansatte skulle foreta seg dersom de hadde en bekymring. Håndboken inneholdt trinnvise handlingsplaner for ulike scenarioer: vold mot elev, mistanke om mobbing, trusler mv. mot ansatte og vold mot ansatt.

Skolene håndterte konkrete bekymringer og drøftet tiltak i ulike møtepunkter mellom skolens ansatte, herunder på trinnmøter, elevmøter, ressursteam møter (med PPT) og for Jordal skole også i klassegjennomganger. Møtene er beskrevet nærmere under punktet over om identifisering av sårbarhet etter oppstart på ungdomsskolen.

Begge skolene hadde samarbeidsmøter der skolen møtte elevens foresatte og eventuelt eleven selv, og også andre aktuelle instanser kunne inviteres inn. Møtene kunne initieres av både foresatte, skolen og eventuelt eksterne instanser. Både på Jordal skole og Groruddalen skole ble samarbeidsmøtene brukt til å diskutere utfordringer eleven hadde. På Jordal skole ble det på de fleste møtene vi så referater fra, avtalt tiltak. Elevens utfordringer og hva som kunne bidra til å hjelpe, var en stor del av det som ble diskutert på møtene. Oppståtte hendelser som eleven hadde vært involvert i, ble også tatt opp. På Groruddalen skole ble det i de fleste møtene gjort avtaler om tiltak. I de andre møtene var det informasjonsdeling uten at det ble avtalt tiltak. Det forelå ikke referat fra alle samarbeidsmøter på Groruddalen skole.

Begge skolene oppga at miljøarbeiderne hadde en betydningsfull rolle i tiltaksarbeidet rundt enkeltelevne. Vi så eksempler på dette i mange av enkeltsakene vi gjennomgikk. Vi så at miljøarbeiderne brukte tid på å bygge relasjoner til ungdommene og fulgte opp med jevnlig samtaler. Miljøarbeidere deltok i noen tilfeller også på samarbeidsmøter. Det var tilfeller der miljøarbeiderne ble brukt for å få eleven på skolen om morgenen, og der ungdommene tok pauser fra undervisningen sammen med miljøarbeideren. Miljøarbeiderne kunne også brukes til å mekle i konflikter mellom elever, arrangere sosiale treff samt bidra i å forsøke å gi ansatte fra andre instanser innpass hos ungdommen. Se nærmere om samarbeid i kapittel 4.

Nedenfor omtaler vi eksempler på tiltak som ble benyttet i enkeltsakene på de to skolene, og noe generell informasjon om skolenes tiltaksarbeid knyttet til de konkrete bekymringene. En del tiltak kan være relevante for flere typer bekymringer. Samarbeidet mellom skolene og individuelle oppfølgingstjenester i bydelene er nærmere beskrevet i kapittel 4.

Tiltaksarbeid knyttet til ulike typer bekymringer

Skolene hadde ulike tiltak som kunne være relevante å iverksette ved bekymring for elever. I enkeltsakene vi så på, var det ofte snakk om samtaler med eleven og eventuelt også med foresatte, tilrettelegging av undervisningen og eventuelt samarbeid med andre tjenester. På begge skolene var det eksempler på saker der skolen tilrettela for at elever kunne få en jobb i tilfeller der det var bekymring for elevens økonomiske situasjon eller fritid.

Skolene hadde en del universelle forebyggingstiltak som tok sikte på at elevene skulle trives på skolen og ønske å være til stede på skolen også i friminuttene. Det kunne være spill og turneringer for eksempel i ballsport eller e-sport. På begge skolene så vi at skolen samarbeidet med idrettslag og fritidsklubb om tilbud til elever etter skoletid. Begge skolene hadde en ordning med tilbud på skolen i ferier.

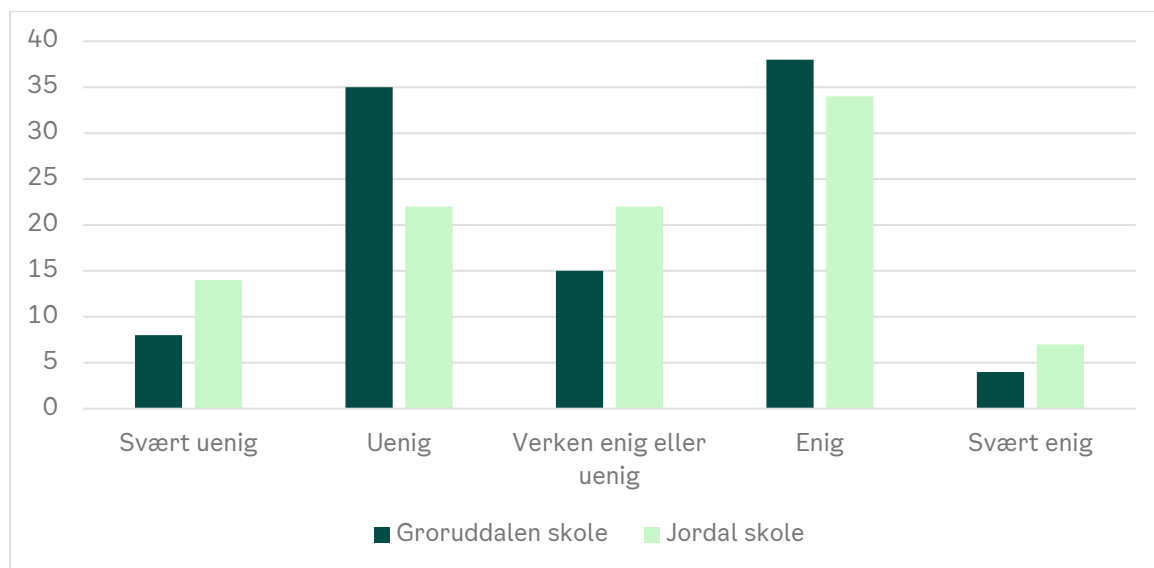
Begge skolene oppga at det i enkelte saker var vanskelig å komme med treffende tiltak, for eksempel der eleven hadde store atferdsmessige utfordringer. Groruddalen skole pekte på utfordringer når det gjaldt å følge opp elever med traumer. Vi så eksempler på slike saker i gjennomgangen av enkeltsaker. Det var også vanskelig for skolene å følge opp bekymringer om at en elev var tilknyttet et kriminelt miljø.

Det ble i noen tilfeller jobbet med å finne et alternativt skoletilbud til elever med utfordrende atferd, enten som en midlertidig eller en varig løsning. I noen tilfeller var det uenighet mellom skolen, foresatte og elev om spesialscole var et egnet tiltak. Vi så eksempler på at skolebytte kunne være aktuelt i noen av de gjennomgåtte sakene. Skolens vurdering av den enkelte ungdommens miljø kunne påvirke beslutningen om det var hensiktsmessig med et skolebytte eller ikke.

Rammebetingelser for lærernes oppfølgingsarbeid

Som vist til i foregående kapittel hadde lærere på begge skolene avsatt noe tid til elevoppfølging. I spørreundersøkelsen til ansatte på de to skolene ble de ansatte bedt om å ta stilling til en påstand som handlet om oppfølging av bekymringer. En av påstandene handlet om rammebetingelser, nærmere bestemt hvorvidt arbeidssituasjonen ga tilstrekkelig rom til å følge opp sårbare elever. Figur 5 viser svarene.

Figur 5 «Min arbeidssituasjon gir tilstrekkelig rom til å følge opp sårbare elever.»



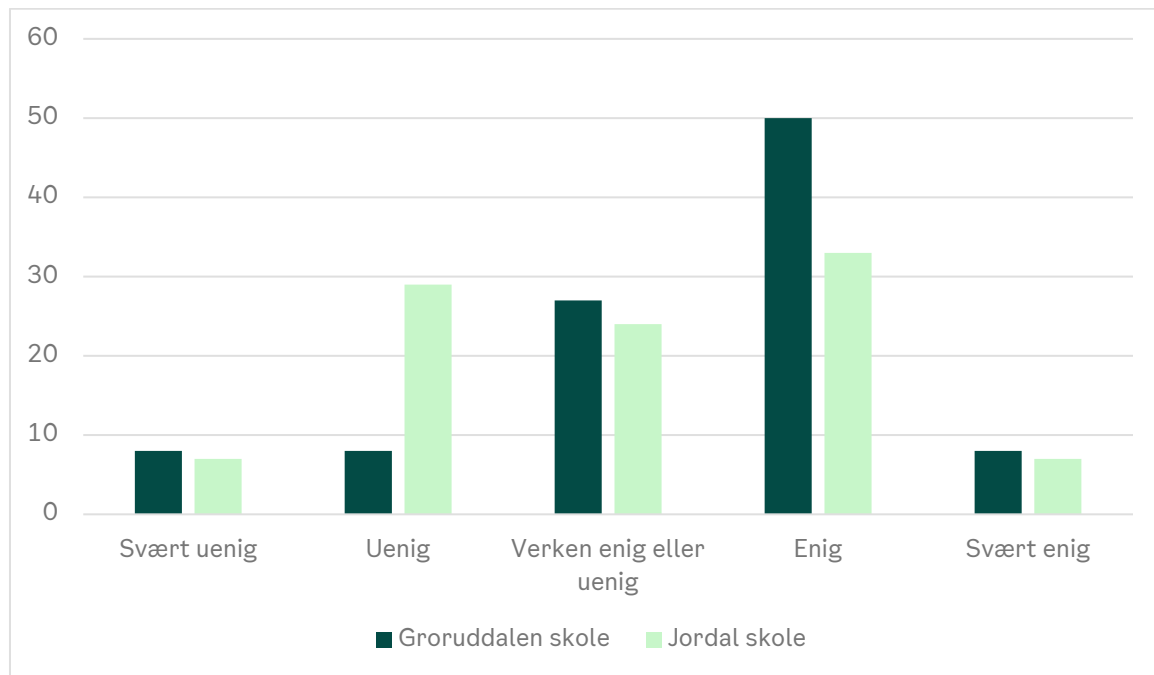
Note: Prosent. N = 84. Spørreundersøkelse til ansatte ved Jordal skole og Groruddalen skole.

Figur 5 viser at 35 personer (nesten 42 prosent) av respondentene var enige i påstanden og mente at deres arbeidssituasjon ga dem rom til å følge opp sårbare elever, mens 32 personer (38 prosent) var uenige. 16 personer (20 prosent) svarte verken eller. Fordelt på de to skolene var 11 personer (43 prosent) uenige på Groruddalen skole, mens 21 personer (36 prosent) var uenige på Jordal skole. En høyere andel svarte verken eller på Jordal skole enn på Groruddalen skole.

Ansatte på Jordal skole fortalte at lærere er presset på tid, og at timeplanen består av undervisningstimer, tid til for- og etterarbeid samt av elevsamtaler. Ansatte forklarte at siden lærerne har det hektisk, ga ikke arbeidstiden alltid nok tid til å følge opp sårbare elever. Ledelsen på Jordal skole oppga at de kunne avlaste lærere som fikk mye å gjøre med oppfølging av enkeltelever. Tillitsvalgt på Groruddalen skole sa at mange lærere går rundt med dårlig samvittighet for at de ikke får gjort alt. Samtidig viste han til at ledelsen i en del tilfeller avlastet lærere når det gjaldt oppfølging av sårbare elever.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte også bedt om å ta stilling til en påstand som handlet mer direkte om kriminalitet: «Jeg føler meg trygg på hva jeg skal gjøre dersom jeg opplever at en elev står i fare for å havne i et kriminelt miljø eller begå kriminelle handlinger.» Figur 6 viser de ansattes stillingtaken til denne påstanden.

Figur 6 «Jeg føler meg trygg på hva jeg skal gjøre dersom jeg opplever at en elev står i fare for å havne i et kriminelt miljø eller begå kriminelle handlinger.»



Note: Prosent. N = 84. Spørreundersøkelse til ansatte ved Jordal skole og Groruddalen skole.

Figur 6 viser at samlet sett var 38 personer (45 prosent) enige og 25 personer (30 prosent) uenige. 21 personer (25 prosent) svarte verken eller. Det var en høyere andel respondenter som var enig i påstanden på Groruddalen skole enn på Jordal skole. Mens 16 prosent var uenige på Groruddalen skole, var 36 prosent uenige på Jordal skole.

De vi snakket med på Jordal skole, mente det var klart hva man som lærer skulle gjøre dersom det oppsto en hendelse. Da skulle man kontakte ledelsen og eventuelt varsle politiet. Flere oppga at det var mer usikkert hvem man skulle snakke med dersom en bare hadde en bekymring for at noe skulle skje.

Informanter på Groruddalen skole viste til at skolens håndbok ga god forklaring på hvordan ansatte skulle handle dersom de hadde bekymringer for elever. En av informantene viste til erfaring som tilsa at kriminalitet gjerne ikke kommer plutselig, men at det kan balle på seg for elever som har det vanskelig.

Tilrettelegging for samarbeid med hjemmet

På begge skolene var foreldremøter en kanal for generell kontakt mellom skolen og de foresatte. Kontaktlærerne på begge skolene skulle også ha utviklingssamtaler med foresatte og elev to ganger i året. Som tidligere nevnt skulle i tillegg kontaktlærere på begge skolene ringe hjem til foresatte før skolestart hvert år. Begge skolene oppga at lærerne hadde jevnlig kontakt med foresatte dersom det var behov for det, for eksempel dersom det var en bekymring. Vi så eksempler på dette i enkeltsakene på de to skolene. Begge skolene nevnte at de ønsket at ansatte også skulle gi positive tilbakemeldinger til foresatte om de elevene som slet, slik at ikke all kontakt med skolen handlet om problemer.

Begge de to skolene oppga at skolen hadde lav terskel for å kalle inn til samarbeidsmøter med foresatte. Det så ut til at tolk var blitt benyttet i tilfeller der det var relevant i de enkeltsakene vi gjennomgikk på de to skolene. På Jordal skole ble det avholdt møter med foresatte utover utviklingssamtaler og telefonsamtaler i alle enkeltsakene vi gjennomgikk. På Groruddalen skole var det i åtte av de elleve gjennomgåtte enkeltsakene dokumentert avholdte møter mellom skolen og foresatte knyttet til en bekymring.

I noen få saker var det lite dialog mellom foresatte og skolen eller en konfliktpreget dialog. Skolene hadde i disse tilfellene gjort tiltak for å bedre kontakten med de foresatte. Ledelsen ved Groruddalen skole oppga at dersom det var utfordringer med å skape kontakt med hjemmet, ble det satt inn tiltak, ofte via andre instanser slik som barnevern, familiekoordinatorer eller politi.

På begge skolene manglet det i enkelte saker dokumentasjon på håndtering av voldshendelser mellom elever. Dermed manglet det også dokumentasjon på at foresatte var blitt informert om hendelsen. I én sak på Groruddalen skole fremgikk det av et møtereferat at elevens foresatte reagerte på at skolen ikke hadde informert dem om flere voldshendelser eleven hadde vært involvert i, da de skjedde, og at de ble kjent med hendelsene først i et møte en tid senere.

Kommunerevisjonen har fått oversendt resultater fra foreldreundersøkelsen som ble gjennomført på 9. trinn på Jordal skole i 2022. Undersøkelsen viste at skolen fikk et resultat på 4,5 av 5 på indeksen for dialog og medvirkning. Svarprosenten i undersøkelsen var cirka 25. Groruddalen skole hadde ikke gjennomført foreldreundersøkelse. Det var frivillig for skolene om de ønsket å gjennomføre foreldreundersøkelse.

Foreldrearbeidsutvalgene (FAU) på de to skolene hadde fått informasjon og stilt spørsmål og gitt tilbakemeldinger til skolens ledelse om forhold av betydning for forebygging, for eksempel hvordan miljøarbeideren arbeider med å inkludere og følge opp elever og skolemiljø. Elever ble invitert til noen av møtene for å dele sine synspunkter. FAU på Groruddalen skole hadde også deltatt i et forum for foreldrerepresentanter og nærmiljøskolekoordinatorer i bydelen.

FAU og elevrådet er representert i skolenes driftsstyrer. Driftsstyret på Jordal skole hadde diskutert ivaretagelse av sårbare elever, omfang av rus og skolens håndtering av trusler og vold på skolen. Driftsstyret på Groruddalen skole hadde tatt opp spørsmål om hvordan skolen opplevde ungdomskriminalitet i nærområdet.

Barnets beste

Ansatte ved begge skolene uttalte at skolene jobbet med å få elevene til å trives på skolen, uansett hva utfordringen var. Som tidligere omtalt oppga begge skolene at de fokuserte på å etablere gode relasjoner. Der det var identifisert hvem av de ansatte som hadde en god relasjon til eleven, kunne en del av tiltaksarbeidet være å bygge videre på denne relasjonen.

Vurderinger av barnets beste vil kunne være utfordrende når det er snakk om elever som utgjør en mulig trussel mot andre elever på skolen. I slike saker vil disse barnas beste måtte avveies mot hensynet til de andre elevene på skolen. Ledelsen på Jordal skole uttalte som et eksempel at det ikke alltid var til barnets beste å bli bortvist etter det var utført vold på skolen, men at hensynet til de andre elevene likevel kunne gjøre det nødvendig.

Ledelsen på begge skolene uttalte at skolen kunne tilrettelegge for at eleven mottok undervisning et annet sted enn i klasserommet i perioden de var bortvist. Dette ble også observert i enkeltsaker.

På begge skolene manglet det dokumentasjon knyttet til iverksetting av sanksjoner, inkludert av vurderinger knyttet til barnets beste i den forbindelse. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.3 om elevmedvirkning.

3.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Begge skolene hadde på ulike måter tilrettelagt for at bekymringer for elever førte til handling. Blant annet hadde begge skriftlig veiledning for de ansatte, møtestrukturer som tilrettela for slik oppfølging, det var tiltak for ulike typer bekymringer, og lærerne hadde dedikert tid til elevoppfølging. Gjennomgangen av enkeltsaker viste eksempler på at begge skolene hadde gjennomført tiltak for elever de var bekymret for. Skolene tilrettela på flere områder for samarbeid med hjemmet, og det var dokumentert samarbeid med hjemmet i de fleste sakene. Undersøkelsen tyder på at skolene var oppmerksomme på barnets beste i arbeidet med å følge opp bekymringer.

Undersøkelsen viser samtidig at det var risiko for at skolene ikke alltid handlet på bakgrunn av bekymringer, eller at oppfølgingen ikke ble god nok. Relativt mange opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig tid til å følge opp sårbare elever, og en del var også usikre på hva de skulle gjøre hvis de var bekymret for at en elev begikk kriminalitet. Det var også vanskelig å finne egnede tiltak for elever som hadde store atferdsmessige utfordringer. Dette er forhold som er relevante for kriminalitetsforebygging.

3.3 Elevmedvirkning

3.3.1 Revisjonskriterium

- Skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt og får medvirke i saker som gjelder dem selv.

3.3.2 Faktabeskrivelse

Ved begge skolene skulle kontaktlæreren gjennomføre en-til-en-samtaler med alle elevene for å ha dialog, involvere dem i opplæringen og avdekke eventuelle utfordringer tidlig. På Jordal skole var det presisert at kontaktlærerne skulle ha en kort månedlig elevsamtale med alle elevene. På Groruddalen skole var det en føring om at alle kontaktlærere skulle gjennomføre en oppstartssamtale med elevene innen de to første ukene av skoleårene. Begge skolene hadde i tillegg rutiner som handlet om elevmedvirkning i daglig arbeid og ved inspeksjon. I enkeltsakene vi gjennomgikk på begge skolene, var en del av tiltakene ofte at ansatte skulle etablere eller opprettholde en god relasjon og ha jevnlig samtaler med eleven.

En arena for medvirkning var samarbeidsmøter. Dette var møter både skolene og de foresatte kunne ta initiativ til og hvor man snakket om elevens situasjon og tiltak fremover. Sosiallærerne på begge skolene oppga at hovedregelen var at eleven skulle være med på samarbeidsmøter, med mindre man antok at det ville være belastende. Møter der andre instanser var med, for eksempel PPT eller barnevernet, ble antatt å være belastende for eleven. Skolene oppga at det også hadde betydning hva foresatte ønsket, med tanke på om eleven skulle inviteres til møtet

eller ikke. Dersom eleven ble invitert, bestemte eleven selv om han eller hun ville delta på møtet.

På Groruddalen skole var det dokumentert gjennomførte samarbeidsmøter eller tverrfaglige møter om eleven i sju av de elleve sakene i undersøkelsesperioden. I tre av disse sakene hadde eleven deltatt på ett eller flere av samarbeidsmøtene. I de fire andre sakene hadde ikke eleven deltatt på samarbeidsmøtene. På Jordal skole var det dokumentert gjennomførte samarbeidsmøter i alle de 17 sakene. I elleve av disse sakene hadde eleven deltatt på ett eller flere av møtene, mens i en tolvte sak fremgår det at eleven hadde fått tilbud om å delta, men avslått. Utover dette var det ikke dokumentert noen begrunnelse for hvorfor eleven ikke deltok på møtet på noen av skolene.

I de sakene der eleven deltok i samarbeidsmøtet, synes det å ha vært dialog med eleven om mulige tiltak. I flere saker der eleven ikke deltok på samarbeidsmøtet, handlet noen av tiltakene om å sikre dialog med eleven videre. Dette gjaldt begge skolene.

I flere saker på begge skolene var det dokumentert at eleven hadde fått presentert forslag til tiltak og tilbud i andre sammenhenger enn i samarbeidsmøtene og valgt å takke ja eller nei til det. I alle de gjennomgatte enkeltsakene på begge skolene var det eksempler på at eleven hadde blitt hørt og medvirket i saken sin.

Som omtalt i kapittel 3.2 var det tilfeller der elever ble bortvist. På Groruddalen skole var det ingen vedtak om bortvisning i elevmappene vi gjennomgikk, men det fremgikk av annen dokumentasjon at flere av elevene hadde blitt bortvist. På Jordal skole var det vedtak om bortvisning i noen, men ikke alle tilfellene der elever hadde blitt bortvist. I de tilfellene der det ikke forelå vedtak om bortvisning, var det heller ikke dokumentert at elevene var blitt hørt, verken eleven som hadde utøvd vold, eller eleven som hadde blitt utsatt for volden. Skolene hadde rutiner for å snakke med og følge opp elever som hadde utøvd vold, og elever som var blitt utsatt for vold, og oppga at de hadde gjort det også i disse tilfellene.

For skoleåret 2022–2023 skåret Jordal skole og Groruddalen skole over snittet på spørsmålene som handlet om medvirkning i elevundersøkelsen. Elevundersøkelsen er en årlig undersøkelse der elever inviteres til å si sin mening om læring og trivsel på skolen. Den er obligatorisk å gjennomføre på 10. trinn. For skoleåret 2023–2024 skåret Jordal skole likt eller dårligere enn snittet, mens Groruddalen skole skåret noe høyere enn snittet for Oslo.

3.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Skolene hadde et system som la til rette for at elever ble hørt, blant annet gjennom elevsamtaler. I enkeltsakene så vi at eleven det gjaldt, medvirket gjennom deltakelse i samarbeidsmøter der elevens utfordringer og mulig tiltak ble diskutert, eller ved dialog utenom disse møtene. I alle de gjennomgatte enkeltsakene på begge skolene var det eksempler på at eleven hadde blitt hørt og medvirket i saken sin.

Barn har rett til å bli hørt og medvirke. Kommunerevisjonen merker seg at ungdommene ikke alltid ble invitert til samarbeidsmøter. Vi ser at det kan være relevante hensyn som tilsier at ungdommene ikke deltar på alle møter. Dersom ungdommene ikke er med på samarbeidsmøter, er det viktig at de høres og får medvirke på annen måte.

Det manglet dokumentasjon der elever var blitt bortvist uten at det forelå et vedtak. I disse sakene er det ikke dokumentert om elevene ble hørt eller fikk medvirke i spørsmål knyttet til bortvisningen. Dette gjaldt både de elevene som hadde utøvd vold, og elevene som hadde blitt utsatt for volden.

3.4 Volds- og trusselsituasjoner på skolene

3.4.1 Revisjonskriterium

- Skolen skal sørge for at volds- og trusselsituasjoner blir registrert, og vurdere politianmeldelse av straffbare forhold.

3.4.2 Faktabeskrivelse

Vold og trusler mot lærere

Ansatte på Jordal skole fortalte at det var rutine at volds- og trusselsituasjoner ble løftet til nærmeste leder og rektor. Skolen fortalte videre at vold og trusler mot lærerne skulle registreres i kvalitetssystemet EQS fra våren 2024. Skolens HMS-håndbok, som inneholdt rutiner og tiltakskort for hva ansatte skulle gjøre og registrere ved vold mot ansatte, ble sendt til de ansatte i januar 2024. Håndboken inneholdt definisjoner av vold og trusler og la opp til øvelser i håndtering av situasjoner. Det var presisert i håndboken at det ikke var en nedre grense for hva som er vold og trusler. Skolen noterte i tillegg hendelser i et eget notat for den enkelte elev.

I håndboken for Groruddalen skole var det en handlingsplan ved trusler, trakassering og traumatiske opplevelser mot ansatte, inkludert trussel om vold, og en handlingsplan ved vold mot ansatt. Planene inkluderte føringer om registrering og loggføring av hendelsen. Ledelsen oppga at nærmeste leder alltid skulle følge opp denne typen saker og for eksempel kunne koble inn bedriftshelsetjenesten ved behov. Groruddalen skole innførte kvalitetssystemet EQS fra skoleåret 2024–2025, altså etter vår undersøkelsesperiode. Før dette ble hendelser registrert i skolens HR-system.

Ingen av de to skolene kunne på forespørsel fra Kommunerevisjonen legge frem tall for volds- og trusselhendelser mot ansatte som hadde funnet sted før det nye systemet ble innført, på grunn av tekniske utfordringer. Utdanningsetatens oversikt viste at det ved Jordal skole var registrert én hendelse i skoleåret 2022–2023 og åtte hendelser i skoleåret 2023–2024. For Groruddalen skole var det registrert seks hendelser i skoleåret 2022–2023 og elleve hendelser for skoleåret 2023–2024.

Ansatte på de to skolene oppga at volds- og trusselsituasjoner gjerne var knyttet til elever med en kjent utfordring. Begge skolene har byomfattende grupper som en del av sine tilbud. Skoler med spesialavdeling har generelt høyere forekomst av vold- og trusselsituasjoner mot ansatte enn skoler uten slike avdelinger, ifølge Utdanningsetaten.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å ta stilling til en påstand om vold og trusler mot lærere: «Jeg har blitt utsatt for vold eller trusler fra en elev i løpet av de siste to årene.» Både på Jordal skole og Groruddalen skole oppga 35 prosent av respondentene at de hadde blitt utsatt for vold og trusler de siste to årene – 9 personer på Groruddalen skole og 20 personer

på Jordal skole. To personer oppga å ha blitt utsatt for vold flere enn tre ganger, én på hver av skolene.

Ansatte på de to skolene mente voldshendelser ble underrapportert og at det kunne være vanskelig for ansatte å vite hvor alvorlig en hendelse skulle være for at den skulle registreres. En ansatt mente at noen kunne ufarliggjøre hendelser og ikke ønske å lage en stor sak ut av dem. Tillitsvalgt på Groruddalen skole trakk også frem at det gamle systemet for registrering var omstendelig.

Vold og trusler mellom elever

Verken Jordal skole eller Groruddalen skole hadde et eget registreringssystem for volds- eller trusselsituasjoner mellom elever.

I håndboken for Groruddalen skole fremgikk det at nærmeste leder hadde ansvaret for å loggføre hendelser som et notat i elevmappene til alle berørte elever. I én av de elleve enkeltsakene vi gjennomgikk på Groruddalen skole, var det loggført voldshendelser med et slikt eget notat i elevmappen. I denne saken var det dokumentert at det ble gjennomført samtale med eleven og elevens foresatte i etterkant av hendelsen. I seks andre saker fremgikk det av møtereferater, brev fra skolen til barnevernstjenesten eller annen informasjon fra bydelen at eleven hadde vært involvert i en volds- eller trusselhendelse på skolen. Det var ikke opprettet et notat i elevmappen i forbindelse med noen av disse seks sakene.

Ledelsen ved Groruddalen skole fortalte at skolen benyttet tiltaket «sitting» for elever som hadde utøvd vold. Det innebar at eleven ble tatt ut av klasserommet og satt sammen med en ansatt fra miljøteamet. Skolen mente dette var bedre enn å sende eleven hjem. Rutinen var at en miljøarbeider ved voldsepisoder skulle ringe hjem til berørte elever og initiere en plan for videre tiltak og oppfølging.

Ledelsen ved Jordal skole fortalte at deres rutiner knyttet til voldsepisoder på skolen var å ringe foresatte til eleven som hadde utøvd vold, og forhåndsvarsle om hjemsending. Skolens HMS-håndbok inneholdt rutiner for håndtering av vold og trusler. Tiltak inkluderte loggføring av hendelser. Jordal skole skulle registrere hendelser i notater om den enkelte eleven.

Vi så oppføringer om volds- og trusselhendelser i 10 av de 17 sakene vi gjennomgikk fra Jordal skole. Noen av hendelsene fremgikk av notater, referater eller vedtak i elevmappen, mens andre hendelser bare var beskrevet i skolens interne notater. Beskrivelsen av trussel- og voldshendelsene var ofte begrenset.

I en av sakene der det forelå et bortvisningsvedtak for en voldshendelse som ikke var beskrevet nærmere, kunne vi ut fra dokumentasjon fra bydelen se at politiet hadde startet etterforskning av hendelsen og beskrev den som svært alvorlig og bekymringsfull. I en annen sak sto det i elevens mappe at eleven hadde «utøvd vold» mot en medelev, noe eleven ble bortvist for senere. Det var ikke nedtegnet noen beskrivelse av hendelsen. Statsforvalteren hadde i forbindelse med en klage på et bortvisningsvedtak gitt Jordal skole kritikk for brudd på god forvaltningsskikk ved at hendelsen og skolens undersøkelser i etterkant ikke var nedtegnet.

Vurderinger av politianmeldelse

Jordal skole hadde ingen skriftlige retningslinjer for hvilke saker som burde politianmeldes, prosedyrer for fremgangsmåte ved anmeldelser eller føringer for om og hvordan vurderingene burde nedtegnes. Ledelsen på skolen oppga at voldshendelser som hovedregel anmeldes til politiet, og at det noteres hvorfor saken eventuelt ikke politianmeldes.

Blant enkeltsakene vi gjennomgikk på Jordal skole, var det i 10 av de 17 sakene notater om kriminelle eller potensielt kriminelle handlinger begått av ungdommene. Episodene inkluderte vold, filming av vold, medbringning av kniv på skolen, hæverk, trusler, utpressing av andre elever, vipps-ran, tyveri av bankkort og nasking i butikk. I flere av sakene var nedtegningen av hendelsene svært begrenset, se nærmere ovenfor. Mange av sakene hadde flere aktuelle hendelser.

I halvparten av de ti sakene var det ikke dokumentert vurderinger av, eller nevnt muligheter for, anmeldelse av hendelsen(e). I den andre halvparten av sakene var det dokumentert at politianmeldelse hadde blitt vurdert som en mulighet. I én av disse sakene var det i elevdokumentet inntatt en beskrivelse av en konkret voldshendelse og vurderinger av politianmeldelse. Skolen anmeldte saken, men utelot den aktuelle elevens navn fra anmeldelsen ut fra en vurdering av barnets beste. I to av sakene var skolen i kontakt med politiet, som anbefalte å la den aktuelle hendelsen ligge. I én av sakene ble en grov voldssak ikke anmeldt til politiet. Det var ikke gjort nedtegninger av om saken burde anmeldes, men i dialogen med foresatt og elev brukte skoleledelsen muligheten for politianmeldelse som en måte å presse frem atferdsendring hos eleven. Dette er også tilfelle i en sak der skoleledelsen fortalte ungdommen at den vil skrive anmeldelse av en tyverihendelse og sende den dersom det forekom flere hendelser.

På Groruddalen skole fremgikk det av skolens håndbok at rektor hadde ansvar for å vurdere politianmeldelse ved grove tilfeller av vold mot elev. Det var ikke nærmere angitt hvor og hvordan dette skulle dokumenteres. Dersom en ansatt ble utsatt for vold, var det ifølge håndboken også rektors ansvar å fylle ut en politianmeldelse sammen med den ansatte.

På Groruddalen skole oppga en i ledelsen å kjenne til ett tilfelle de siste årene der skolen hadde levert politianmeldelse i en voldssak. I gjennomgangen av enkeltsaker så vi at det hadde forekommet potensielt kriminelle handlinger i tilknytning til skolen i fire av sakene. Det inkluderte vold, trusler, bæring av våpen og deling av krenkende materiale i sosiale medier. I to av sakene ble det vist til dialog med politiet og gjennomføring av bekymringssamtale med eleven. Det var ikke dokumentert vurderinger av politianmeldelse i de to andre tilfellene. Det fremgikk ikke hvor alvorlige disse handlingene var.

Ettersom det var begrenset dokumentasjon knyttet til mulig kriminelle handlinger, kan vi heller ikke utelukke at det forekom flere kriminelle eller potensielt kriminelle handlinger begått av elevene som ikke hadde blitt nedtegnet på de to skolene. Ingen av skolene hadde rutiner for å dokumentere eventuelle politianmeldelser.

3.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Det var svakheter og mangler ved registreringen av volds- og trusselsituasjoner.

Skolene hadde skriftlige rutiner for å registrere volds- og trusselsituasjoner mot lærere. Undersøkelsen indikerer at slike hendelser ble underrapportert. Kommunerevisjonen merker seg at skolene nylig hadde innført et nytt system for registrering av slike hendelser.

Det var gjennomgående lite og spredt dokumentasjon knyttet til volds- og trusselhendelser mellom elever på begge skolene, særlig på Groruddalen skole.

Kommunerevisjonen har ikke kunnet fastslå at de to skolene hadde vurdert politianmeldelse av straffbare forhold i alle tilfeller der det kunne være relevant, på grunn av manglende dokumentasjon.

Fraværet av dokumentasjon og oversikt knyttet til vold, trusler og annen kriminalitet blant elever gir dårligere rettssikkerhet for de involverte og gir skolene mindre grunnlag for å iverksette kriminalitetsforebyggende tiltak.

4 Samarbeid for å forebygge kriminalitet

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi hvordan skolen og bydelen samarbeidet for å forebygge kriminalitet, først på systemnivå og deretter knyttet til enkeltungdommer eller elever. Skolens samarbeid med andre er også berørt i beskrivelsen av skolens handlinger i 3.2.2. i foregående kapittel.

4.1 Samarbeid på systemnivå

4.1.1 Revisjonskriterium

- I tillegg til å følge opp enkeltbarn og -unge skal skolen og bydelen etablere samarbeidsstrukturer og samarbeide slik at de kan ivareta sine oppgaver knyttet til forebygging.

4.1.2 Faktabeskrivelse

Generelt om forebygging

Både Bydel Grorud og Bydel Gamle Oslo pekte på at arbeidet med kriminalitetsforebygging var en del av det generelle arbeidet med å forebygge utenforskap. I det inngikk arbeidet med inkludering i barnehage, skole, utdanning og arbeidsliv samt innsatsen fra helsestasjonen, Nav og barnevernet. Bydelene trakk også frem tilbud om sommerjobb og fritidsaktiviteter samt frivillige tilbud som idrettslag og viste til at aktivitet gir mestringsfølelse og læring, og at dette igjen forebygger utenforskap, rus og kriminalitet.

I begge bydelene var SaLTo-samarbeidet en arena for samarbeid i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. SaLTo står for «Sammen lager vi et trygt Oslo». SaLTo er Oslo kommunes og Oslo politidistrikts samarbeidsmodell for å koordinere og samordne det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet overfor barn og unge.

Politirådet i Oslo er overordnet styringsgruppe for SaLTo-samarbeidet. I rådet sitter politisk og administrativ ledelse i Oslo kommune og ledelsen ved Oslo politidistrikt.

Styringsstrukturen i SaLTo-samarbeidet er organisert i tre nivåer. Denne strukturen finnes både sentralt og lokalt. Bydel, skole og politi er hovedaktørene i samarbeidet. De tre nivåene er som følger:

1. Det styrende nivået. Dette består av representanter for bydelens administrasjon, politiske ledelse, politiet og Utdanningsetaten. Dette nivået skal sette retning og gjøre prioriteringer. Bydel Grorud inngikk sammen med de tre andre bydelene i Groruddalen i en regional styringsgruppe, som besluttet felles regionale innsatser.
2. Det koordinerende nivået. Her deltar politi, skole og ulike tjenester i bydelen. Det lokale koordinerende nivået skal vurdere og beslutte lokale innsatser og tiltak. I Bydel Grorud fungerte dette nivået også som lokal styringsgruppe for bydelens SaLTo-arbeid.
3. Det utførende nivået. Her deltar politi, bydel og skole og representanter fra frivilligheten. Det utførende nivået står for det praktiske rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet og omfatter ansatte som arbeider direkte med barn og unge. Møter på dette nivået brukes til å informere og dele informasjon om hva

som skjer i miljøet, og løfte utfordringer på systemnivå, for eksempel rusmidler i omløp. I tillegg blir møtene brukt til kompetanseheving.

SalTo-koordinator i bydelene koordinerte og tilrettela for samarbeidet og møtene. Ingen av møtene handlet om enkeltsaker. SalTo-koordinatoren i Bydel Grorud uttalte imidlertid at kontakten i disse møtene kunne gjøre terskelen for å ta kontakt med de andre tjenestene i enkeltsaker lavere. SalTo-oppfølgning som et tiltak i enkeltsaker er omtalt i kapittel 4.2.

Bydelene hadde lokale SalTo-handlingsplaner for perioden 2023–2025. Bydel Gamle Oslo oppga også at det ble avholdt møter hver sjette uke knyttet til unge gjengangere mellom barnevernstjenesten, SalTo-koordinator, oppfølgingsteamet, politiet og utekontakten.

Bydel Grorud og Groruddalen skole

Bydel Grorud hadde en intensjonsavtale om samarbeid med Utdanningsetaten, inngått i juni 2023. Den handlet om utvikling av nærmiljøskoler. Utdanningsetaten, skolene og bydelen inngikk i samarbeidsstrukturen. Et av formålene med samarbeidet var å bidra til å styrke skolenes og tjenestenes forutsetninger for å jobbe med forebygging, tidlig innsats og avdekke risikoområder. Oppdatering av avtalen var et av tiltakene i bydelens handlingsplan for å fremme gode oppvekstvilkår, se nedenfor.

Intensjonsavtalen sprang ut av Grorudmodellen, som begynte i 2020 for å motvirke levekårsutfordringer. Prosjektet skulle blant annet bidra til at flere elever fikk voksne de var trygge på, og at elevene opplevde tilhørighet på skolene og større medbestemmelse. Det skulle igjen bidra til at flere gjennomførte videregående skole.

Det ble som en del av prosjektet ansatt nærmiljøskolekoordinatorer og barnevernskonsulenter som jobbet opp mot skolene, og som var fysisk til stede på skolen en dag i uken. Dette gjaldt også for Groruddalen skole. Oppdraget til nærmiljøskolekoordinatoren var å være bindeledd mellom skole, bydel og nærmiljøet. Barnevernskonsulenten skulle jobbe for at flere familier skulle bli kjent med bydelens ulike hjelpetjenester, slik at familiene skulle få råd og hjelp på et tidlig tidspunkt.

Bydelen hadde ikke en ruskonsulent for ungdommer som gikk på ungdomsskolen. Verken forebyggende enhet eller utekontakten hadde fast tilstedeværelse på skolen i undersøkelsesperioden.

Avdelingsdirektøren for oppvekst og nærmiljø i bydelen oppga at samarbeid var utfordrende, både internt i bydelen og med skolene. Han opplevde at det ikke var noen som kunne skjære gjennom ved uenighet og påse at samarbeidet fungerte.

Bydel Groruds handlingsplan for å fremme gode oppvekstvilkår beskriver eksisterende tilbud og tjenester og definerer fem prioriterte tiltak. Disse inkluderer oppdatering av intensjonsavtalen mellom bydel og skole, kompetanseheving for ansatte om forebyggende arbeid og styrket brukermedvirkning. Handlingsplanen er vedtatt utenfor undersøkelsesperioden og er derfor ikke en del av revisjonen.

Bydel Gamle Oslo og Jordal skole

Bydel Gamle Oslo hadde ikke en overordnet samarbeidsavtale med Utdanningsetaten om samarbeid med skolene i bydelen. Avdelingsdirektøren i bydelen oppga at det var et bevisst

valg. Bydelen ønsket i stedet samarbeid i operative innsatser. Barnevernet hadde egne samarbeidsavtaler med skolene i bydelen. Samarbeidsavtalen mellom Jordal skole og barnevernet innebar at skolen fikk oppnevnt en barnevernkontakt som blant annet ville delta på ukentlige elevmøter med sosiallæreren og på forebyggende teammøter. I avtalen inngikk også et tilbud fra barnevernet om å holde informasjonsmøter, både for ansatte og for elever. Avtalen med Jordal innebar ikke at barnevernkontakten skulle ha fysisk tilstedeværelse på skolen utover de nevnte møtene, men vedkommende kunne kontaktes ved behov.

Barnevernstjenesten og rektorene på skolene i bydelen hadde ett fast møte i året. Avdelingsdirektøren for oppvekst i bydelen fortalte at dette var en arena der det var mulig å ta opp eventuelle utfordringer i samarbeidet.

Utekontakten og en ruskonsulent fra bydelen hadde fast tilstedeværelse på Jordal skole. Ifølge bydelen var de til stede på skolen en dag i uken. Ledelsen ved skolen oppga at de var til stede mellom en gang i uken og en gang i måneden. Sosiallæreren mente at det var noe usikkert hva utekontaktens rolle var opp mot den enkelte ungdom. Bydelen oppga at utekontaktene og ruskonsulenten i tiden de var på skolen, jobbet med relasjonsbygging, individuelle oppfølgingssamtaler, synlig tilstedeværelse inne og ute og dessuten hadde samtaler med miljøarbeidere, lærere og ledelse ved behov. Assisterende rektor oppga at utekontaktens og ruskonsulentens tilstedeværelse på skolen kunne oppleves noe utilstrekkelig for å bygge relasjoner til ungdommene.

Ledelsen i bydelen uttalte at de opplevde det som en utfordring med kontinuitet i samarbeidet med skolene. Den pekte på at skolene var autonome, og at det var opp til den enkelte rektor å bestemme hvordan skolen samarbeidet med bydelen. Bydelen understreket at samarbeidet med Jordal skole var godt.

Jordal skole avholdt et forebyggende teammøte omtrent hver tredje uke der flere aktører fra skolen og bydelen deltok. Fra skolen deltok sosiallæreren, miljøteamet og minoritetsrådgiveren. Fra bydelen deltok utekontakten, ruskonsulenten, oppfølgingsteam 10–23, barnevernet og Jordaklubben. Som nevnt tidligere er oppfølgingsteamets oppgave å følge opp ungdommer som er i risiko for blant annet å begå kriminalitet. I tillegg deltok skolehelsetjenesten, SaLTo-koordinatoren og forebyggende politi. Representanter fra andre skoler deltok ved behov. På møtet diskuterte aktørene hvordan miljøet i bydelen og på skolen så ut. Vi så eksempler på at de delte informasjon om status og utfordringer knyttet til rus og kriminalitet og avtalte tiltak, for eksempel økt tilstedeværelse av politi og utekontakt på skolen eller fritidsklubben. Sosiallæreren oppga at enkeltelever ikke var tema i møtene, men at skolen for eksempel kunne spørre om noen fra Jordal var en del av et utsatt miljø, og at man deretter kunne diskutere enkeltelevne i etterkant av møtet.

Bydelen satte høsten 2023 opp et møtepunkt mellom flere skoler i Bydel Gamle Oslo og Bydel Grünerløkka, som inkluderte Jordal skole. Bakgrunnen var trussel- og ranshendelser med involverte ungdommer fra skolene i de to bydelene. Skolene tok senere over ansvaret for møtepunktet. I tillegg til representanter fra de aktuelle skolene deltok utekontaktene i de to bydelene og av og til SaLTo-koordinatorer og forebyggende politi. Møtene var en del av det forebyggende arbeidet på skolene og en arena for informasjonsdeling. Sosiallæreren på Jordal

skole oppga at det er etablert en god kontakt på disse møtene, og at det muliggjorde at ansatte ved skolene kan ta direkte kontakt hvis det oppstår utfordringer.

Bydelen og Jordal skole gjennomførte i 2021 prosjektet *Økt gjennomføring*. Prosjektet handlet om å følge tett opp et utvalg elever som sto i fare for å få lave grunnskolepoeng og droppe ut av skolen. I 2024 var bydelen og skolen i gang med en ny runde av dette prosjektet.

Bydel Gamle Oslo har også fastsatt en handlingsplan for gode oppvekstvilkår. Den beskriver tiltak som er relevante for to overordnede mål om tidlig identifisering av risikoutsatte barn og unge og tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid. Det som i planen omtales som tiltak, er i hovedsak en beskrivelse av eksisterende og til dels lovpålagte tjenester og tilbud i bydelen, for eksempel Oslohjelpa, aktivitetsplan, barnekoordinator, henvisning til PPT, fritidsklubber, ruskonsulenter, ungdomsgarantien i Nav osv. Handlingsplanen er vedtatt utenfor undersøkelsesperioden og er derfor ikke en del av revisjonen.

4.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Groruddalen skole og Bydel Grorud hadde etablert flere samarbeidsstrukturer seg imellom. Oppgaver og ansvarsfordeling i samarbeidet var nedfelt i en samarbeidsavtale, noe som kunne bidra til systematikk i samarbeidet.

Også Jordal skole og Bydel Gamle Oslo hadde etablert flere samarbeidsstrukturer. Fraværet av en samarbeidsavtale mellom bydelen og skolen medførte risiko for at omfanget og kvaliteten på samarbeidet dem imellom kunne variere og være personavhengig.

4.2 Samarbeid om enkeltungdommer

4.2.1 Revisjonskriterier

- Skolen skal samarbeide med andre relevante tjenester i saker som gjelder enkeltelever, der dette er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det er kommunens ansvar å samordne tjenestetilbudet.
- Bydelen bør tilrettelegge for samarbeid med relevante tjenester i oppfølgingen av barn og unge det er knyttet bekymringer til.

Vi begynner med å se på skolens samarbeid med enkelttjenester og ser deretter på hvordan bydelene tilrettelegger for samarbeid. Som grunnlag for å vurdere samarbeidet og samordningen mellom skole og bydel har vi sett spesielt på barnevernstjenesten og individuelle oppfølgingstjenester fra henholdsvis oppfølgingsteam 10–23 i Bydel Gamle Oslo og forebyggende enhet i Bydel Grorud.

4.2.2 Faktabeskrivelse

Skolenes samarbeid med andre tjenester

Begge skolene viste til at de tilrettela for samarbeid med eksterne tjenester via ulike faste og ad hoc møter på skolen. Skolene hadde faste kontaktpersoner i andre tjenester som de kunne ta kontakt med ved behov.

Vi så flere eksempler i enkeltsakene på at skolene samarbeidet med PPT og ulike helsetjenester, både på kommunenivå og i spesialisthelsetjenesten. Skolene gjorde i noen av de

gjennomgatte sakene avtaler med skolehelsetjenesten og fritidsklubben om tilbud til enkeltelever og grupper av elever.

Jordal skole hadde et løpende samarbeid med UngJobb i bydelen der de sendte henvisninger med prioriteringer av enkeltelever. UngJobb tilbyr deltids- og sommerjobb for unge i alderen 13–23 år i samarbeid med offentlige og private arbeidsgivere. Samarbeidet ble brukt i omtrent halvparten av enkeltsakene vi gjennomgikk på Jordal skole.

Groruddalen skole hadde i noen enkeltsaker formidlet jobb til elever, privat, på skolen eller i bydelen, men det var ikke et strukturert samarbeid mellom skolen og jobbformidling for ungdom i bydelen. I tillegg fikk en elev fra skolen jobb i forbindelse med at vedkommende fikk oppfølging fra forebyggende enhet.

Som tidligere omtalt var samarbeidsmøtene på skolen en arena der foresatte og av og til eksterne tjenester deltok. På Groruddalen skole deltok eksterne tjenester på møter i alle de sju sakene der det enten ble avholdt samarbeidsmøter eller tverrfaglige møter med PPT. På Jordal skole deltok eksterne tjenester på samarbeidsmøter i 9 av de 16 sakene der det ble avholdt slike møter.

På begge skolene deltok barnevernet på samarbeidsmøter dersom det hadde en pågående sak om eleven. På Groruddalen skole var det noen elever som hadde ansvarsgruppemøter der skolene deltok sammen med barnevernet. Ansvarsgruppemøter har til hensikt å samle tjenestene som er involvert i ungdommens sak, avtale og følge opp tiltak samt avlaste foresatte.

Skolene viste også til at de deltok på møter for enkeltelever som hadde begått kriminelle handlinger, for eksempel i regi av Konfliktrådet og i lagmøter i SaLTto.

Begge skolene hadde en politikontakt. I noen av sakene vi gjennomgikk, hadde ungdommene en egen politikontakt. Det var primært sosiallæreren og ledelsen som sto for dialogen med politikontakten i de sakene vi gjennomgikk. Vi så eksempler på at begge skolene hadde tatt kontakt med politiet i forbindelse med konkrete bekymringer eller hendelser knyttet til elever. I noen av enkeltsakene gjennomførte politiet bekymringssamtale med elevene.

For øvrig handlet de fleste av skolenes og bydelenes tilbakemeldinger om politiet om at de savnet et mer tilstedeværende politi. Skolene mente politiet burde være til stede forebyggende, ikke bare når noe hadde skjedd. De opplevde at den manglende tilstedeværelsen handlet om at politiet ikke hadde tilstrekkelig ressurser til å jobbe forebyggende.

I alle enkeltsakene vi gjennomgikk på de to skolene, var det kontakt med andre tjenester i løpet av undersøkelsesperioden. Omfanget av kontakten varierte fra én enkelt e-postutveksling til et mer omfattende samarbeid. Når det gjaldt bekymringer knyttet til kriminalitet, varierte det i enkeltsakene i hvilken grad skolene involverte andre tjenester.

I vår spørreundersøkelse til ansatte svarte et stort flertall av respondentene ved de to skolene at de eller andre fra skolen hadde vært i kontakt med tjenester utenfor skolen i oppfølgingen av en elev som den ansatte var bekymret for.

Respondentene ble også invitert til å gi utfyllende kommentarer om samarbeid med andre tjenester. Flere skrev at de hadde positive erfaringer med samarbeid både med barnevern og utekontakt i bydelen, barnehus, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og politi. De som var fornøyde, trakk frem suksessfaktorer som et godt system for samarbeid, gode tiltak, rask responstid, fast kontaktperson og tett oppfølging fra ledelsen.

Samtidig opplevde flere at kvaliteten på samarbeidet varierte, og at det til dels var personavhengig. Når det gjaldt barnevernstjenesten, pekte flere på at hyppig utskifting av saksbehandlere går utover oppfølgingen, og at lang saksbehandlingstid var et problem. Flere opplevde at barnevernstjenesten henla saker for raskt og ikke kom i posisjon til å identifisere treffende tiltak. Som en konsekvens ble for mye ansvar skjøvet over på skolen.

Enkelte spilte inn at hjelp fra barnevernstjenesten og BUP er for avhengig av samtykke og frivillighet fra barnet, og påpekte at sårbare ungdommer ikke nødvendigvis selv forstår at de trenger hjelp. Noen viste også til at det kan være utfordrende for samarbeidet med barnevernet når foresatte ikke har tillit til barnevernet, for eksempel på grunn av negative erfaringer med tjenesten.

Noen synes også samarbeidet blir vanskelig på grunn av taushetsplikten og mangel på informasjon fra barnevernet og politiet. En respondent skrev følgende: «Når informasjon ikke utveksles og ingen tar ansvar for å koordinere, kan ingen legge sammen det som skjer på skolen, og det som skjer utenfor, for å se at det er behov for å sette inn tiltak.»

Bydelenes tilrettelegging for samarbeid

Begge bydelene oppga at de fokuserte på å få til systematisk samarbeid og helhetlige tjenester. I enkeltsakene vi gjennomgikk i de to bydelene, varierte det fra sak til sak om det var en tjeneste som koordinerte tilbudet overfor ungdommen og dens familie eller ikke, og hvilken tjeneste det i tilfelle var. For eksempel ble det for ungdommer som hadde SaLTo-oppfølging, gjort avtaler mellom tjenestene om oppfølging og ansvar. I noen saker hadde barnevernstjenesten en koordinerende rolle. For ungdommer som ikke ønsket hjelp, var det ikke noen fra bydelen som holdt i saken, se nærmere om samtykke under.

Lederen for avdeling oppvekst i Bydel Gamle Oslo forklarte at bydelen jobber ut fra et prinsipp om at den som mottar en bekymring, skal følge saken til den instansen som kan løse problemet. Aktuelle tiltak kunne ligge utenfor egen enhet, noe som innebar behov for samarbeid på tvers. Dette gjaldt særlig barnevernets hjelpetiltak i enkeltsaker.

Bydel Gamle Oslo hadde etablert ulike strukturer og metoder for å tilrettelegge for samarbeid i enkeltsaker. «Familien i fokus» var en satsing i bydelen for å koordinere hjelpetilbud for familier som hadde behov for hjelp fra flere tjenester. Alle de tjenestene familien hadde behov for, skulle inviteres til én møtearena, blant annet for å unngå at familien måtte stille på flere møter. Bydel Gamle Oslo hadde også et tverrfaglig sammensatt behandlingsteam, FACT Ung, der kommunen samhandlet med spesialisthelsetjenesten om tilbud til sårbar ungdom med psykiske lidelser.

Som vist til ovenfor hadde Groruddalen skole en barnevernskonsulent fysisk til stede på skolen en dag i uken. Barnevernskontakten fortalte at hun var kontaktpunkt både for skolen, elever og foresatte. Bydel Grorud tilrettela også for samarbeid i enkeltsaker gjennom prosjektet om

unge som begår gjentatt kriminalitet. I dette prosjektet skulle barnevernet henvise sakene de har som involverer ungdommer i målgruppen, til forebyggende enhet. Barnevernet inviterte til månedlige listemøter der politi, barnevernet og forebyggende enhet var samlet for å drøfte kandidater for SaLTo-oppfølgning. Videre tilrettela bydelen for samarbeid ved å ha barnevernskontakter som var tilgjengelige for anonyme drøftinger med andre instanser.

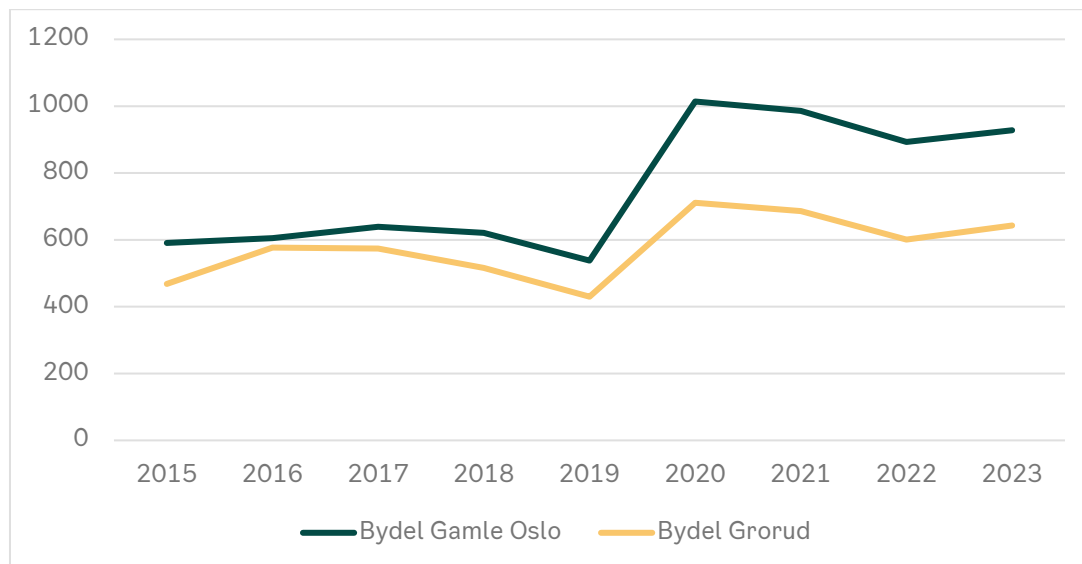
Barne- og familieetaten har enkelte tilbud rettet mot sårbare barn og unge som bydelene kan benytte. Det dreier seg om et tilbud for barn og unge med psykiske lidelser eller vansker og et tilbud for barn og unge med utadrettet problematikk som aggresjon, vold, rus og kriminalitet. Tilbudene heter Arenafleksibelt team (AFT) og Arenafleksibelt behandlingsteam (ABT). Begge tilbudene skal tilby helhetlig hjelp til ungdommene og deres familie og innebærer et fast team med blant annet terapeut som inntar en koordinerende rolle overfor instanser rundt familien, som barnevern, spesialisthelsetjeneste, politi og skole. Barnevernstjenestene i begge bydelene oppga at de samarbeidet med disse tilbudene. Tilbudene ble ikke benyttet i noen av enkeltsakene vi gikk gjennom i Bydel Gamle Oslo i undersøkelsesperioden. I Bydel Grorud så vi i en enkeltsak at det ene tilbudet var forsøkt. I det aktuelle tilfellet fremgikk det at bydelen selv ønsket å koordinere tjenestene rundt den aktuelle ungdommen, og tilbudet ble avsluttet.

Særlig om barnevernstjenesten

Kort om meldinger til barnevernstjenestene i de to bydelene

I 2023 fikk Bydel Gamle Oslo totalt 928 bekymringsmeldinger. Bydel Grorud fikk 643 meldinger, ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå. Det var en økning fra 2022, men lavere enn i 2021 og i toppåret 2020. Begge bydelene fikk flere meldinger enn de gjorde i årene før koronapandemien. Figur 8 viser denne utviklingen.

Figur 7 Antall meldinger til barnevernet 2015-2023 i Bydel Gamle Oslo og Bydel Grorud



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12489.

Barnevernstjenestene i begge de to bydelene opplevde at flere saker nå blir håndtert av lavterskeltjenestene i bydelen i stedet for at de meldes til barnevernet.

Barnevernet i Bydel Gamle Oslo fortalte at barnevernskonsulenter i politiet hadde bidratt til økt kunnskap om hvilke saker politiet skulle melde til barnevernet, og hvilke saker som trengte andre tiltak. Barnevernkonsulentene i politiet er ansatt i Barne- og familieetaten.

De vi snakket med på begge skolene, sa at de sendte bekymringsmeldinger til barnevernet dersom de mente meldeplikten var utløst. I enkeltsakene så vi også eksempler på at skolene tok kontakt med barnevernet for å ta opp saker mer uformelt. Dette kunne bli etterfulgt av en formell bekymringsmelding. Sosiallærerne på de to skolene oppga at skolen som oftest diskuterte saken med barnevernskontakten før de sendte en formell bekymringsmelding. I en enkeltsak i hver av bydelene så vi at skolene tok kontakt med barnevernstjenesten for å snakke om en fortsatt eller fornyet bekymring for en ungdom som barnevernet hadde hatt en sak på.

Ledelsen ved Groruddalen skole uttrykte at de ønsket mer og tidligere samarbeid med barnevernstjenesten når skolen meldte bekymring, ettersom skolen kjente eleven godt og hadde mye informasjon som ville være nyttig for barnevernstjenesten å kjenne til. Vi så i to enkeltsaker at skolen hadde uttrykt ønske om mer samarbeid med barnevernstjenesten. I den første saken hadde Groruddalen skole bekymringer for en elev, som inkluderte bekymring for tilhørighet til et kriminelt miljø. Elevens vanskelige livssituasjon bidro til utfordringer på skolen. Barnevernet var involvert i saken, men hadde ikke et samarbeid med skolen. I den andre saken hadde skolen gjentatte ganger bedt barnevernstjenesten om å avholde et ansvarsgruppemøte uten at spørsmålet var blitt besvart.

Barnevernstjenesten i Bydel Grorud

Barnevernet oppga at de deltok i koordineringsgruppe for konfliktrådet, som hadde møter omtrent annenhver uke. I disse møtene diskuterte de hva slags oppfølging ungdommer som har begått kriminalitet, bør få.

Vi gjennomgikk totalt elleve saker fra barnevernstjenesten i Bydel Grorud. I åtte av disse sakene hadde barnevernstjenesten vedtatt frivillige hjelpetiltak eller henlagt med henvisning til at ungdommen skulle få et frivillig tiltak fra andre. De frivillige tiltakene dreide seg om veiledning til foresatte, familieråd, samarbeids- eller ansvarsgruppemøter og mentoroppfølging. Flere av tiltakene ble gjennomført av andre enn barnevernstjenesten selv. Mentoroppfølgingen var i regi av forebyggende enhet. Veiledning til foresatte var i regi av Oslohjelpa eller private aktører. I én av disse sakene ble den frivillige oppfølgingen avsluttet fordi ungdommen ikke møtte til avtalene hos forebyggende enhet.

To av sakene ble henlagt av barnevernstjenesten uten tiltak. Barnevernet hadde i disse sakene vurdert at barnet og familien var i behov av hjelpetiltak, men at det ikke var grunnlag for tvang eller pålagte hjelpetiltak. Sakene ble derfor henlagt fordi partene ikke samtykket til frivillige hjelpetiltak.

Den ellevte saken var ikke kommet til vurdering av tiltak ved utløpet av undersøkelsesperioden.

I én sak samtykket ikke foresatte til samarbeid eller deling av informasjon, slik at skolens og barnevernets mulighet for samarbeid var begrenset. I to saker innhentet ikke barnevernet informasjon fra skolen i forbindelse med undersøkelse. Vi så i ett tilfelle at svarbrevet fra Groruddalen skole var registrert inn hos barnevernstjenesten 40 dager etter at brevet var

sendt fra skolen. Det førte til at informasjonen fra skolen ikke ble tatt med i barnevernets vurdering av saken. I en annen sak ble barnevernets anmodning om informasjon om en ungdom der det var bekymring for kriminalitet, besvart av en ansatt ved skolen som ikke kjente til arbeidet skolen hadde gjort knyttet til denne bekymringen.

Det ble ikke gjennomført tvangstiltak i noen av sakene.

Barnevernstjenesten i Bydel Gamle Oslo

Barnevernet i Bydel Gamle Oslo oppga at de tilrettela for samarbeid i barnevernets ordinære saksbehandling gjennom et evalueringsmøte sammen med familien åtte uker etter oppstart av en undersøkelse. De ansatte forklarte at de vurderte om de skulle invitere relevante samarbeidspartnere til dette møtet. I møtet gjennomgikk barnevernet status i saken og vurderte hva som gjensto. Vi så eksempler på slike evalueringer i gjennomgangen av fem barnevernsmapper, men vi så ikke at eksterne instanser deltok på møtene. I én av sakene ble det i evalueringen tatt opp at instansene i saken måtte samarbeide bedre.

Barnevernet oppga også at de annenhver uke hadde inntaksmøte med BUP og andre samarbeidspartnere for å diskutere inntak og henvisninger. Barnevernet kunne her ta opp både samtykkesaker og anonymiserte saker.

Vi gjennomgikk fem saker fra barnevernstjenesten i Bydel Gamle Oslo. Av disse fem sakene var det fire som ble henlagt uten forslag om hjelpetiltak. Tre av de fire sakene ble henlagt på grunn av manglende samtykke fra ungdommen og eventuelt også fra foresatte. Den fjerde ble henlagt i første omgang fordi barnevernstjenesten anså at ungdommen og foresatte ble ivaretatt av skolen.

I den femte saken fattet barnevernet vedtak om hjelpetiltak. Hjelpetiltakene dreide seg om veiledning til foresatte og samarbeidsmøter rundt ungdommen. Barnevernet inngikk i den saken i et samarbeid med skole og idrettsklubb. Barnevernssaken ble avsluttet med den begrunnelse at hjelpetiltakene hadde bidratt til positiv utvikling.

Ingen tvangstiltak ble iverksatt i noen av de undersøkte sakene i bydelen.

Særlig om individuelle oppfølgingstjenester: oppfølgingsteam 10-23 og forebyggende enhet

Begge skolene samarbeidet med individuelle oppfølgingstjenester i bydelen. Som påpekt tidligere var det for Bydel Gamle Oslo snakk om oppfølgingsteam 10-23 og for Bydel Grorud forebyggende enhet. Ungdommene kunne enten få slik oppfølging som et hjelpetiltak i en barnevernssak eller direkte uten å gå via barnevernet. Som vist i kapittel 2 var oppfølgingstjenestene organisatorisk plassert utenfor barnevernstjenesten. Dersom en ungdom ble fulgt opp av disse oppfølgingstjenestene, deltok ungdommens kontaktperson på samarbeidsmøtene skolene holdt. Skolene hadde i enkeltsaker også dialog med kontaktpersonen utenfor disse møtene. Nedenfor ser vi nærmere på de individuelle oppfølgingstjenestene i hver av bydelene.

Bydel Gamle Oslo

Jordal skole hadde rutine for å henvise elever til oppfølgingsteamet. Kommunerevisjonen gjennomgikk fire saker fra oppfølgingsteam 10-23 i bydelen som gjaldt elever på Jordal skole i

løpet av undersøkelsesperioden. Alle var henvist fra skolen. Vi så at henvisning til oppfølgingsteamet ble tatt opp som et mulig tiltak i flere saker der skolen diskuterte bekymring internt.

Per mai 2024 var det ifølge bydelen totalt 45 ungdommer som mottok veiledning fra oppfølgingsteam 10–23. Bydelen oppga at skolen fikk tilgang til oppfølgingsplanen for de aktuelle ungdommene. I tillegg var det to ruskonsulenter for unge som kom i kontakt med aktuelle ungdommer og hadde individuelle samtaler og oppfølging. I løpet av 2024 var det 16 ungdommer som hadde slik individuell oppfølging av ulikt omfang.

I de fire sakene fra Jordal skole så vi at koordinatorene la opp oppfølgingen etter hvilke behov ungdommen selv skisserte og ønsket hjelp til. Oppfølgingsteamet tok ofte i bruk UngJobb og aktivitetsmidler for ungdommen. Koordinatoren i oppfølgingsteamet samarbeidet i alle sakene vi gjennomgikk, med andre instanser som var involvert i oppfølgingen av ungdommen. Det var særlig snakk om samarbeid med de skolene elevene gikk på, ved at kontaktperson i oppfølgingsteamet deltok på samarbeidsmøter eller hadde kontakt med ungdommenes kontaktlærer. Det var også et eksempel på at kontaktpersonen hjalp ungdommen med å bytte skole og bisto i oppstarten på den nye skolen.

Bydelen oppga at den samarbeidet særlig tett med Jordal skole, og at skolen hadde en god rutine for å kartlegge og henvise ungdommer til oppfølgingsteamet.

Bydelen oppga at det også var et samarbeid mellom oppfølgingsteamet og SaLTo-oppfølgere, og at dette særlig gjaldt de sakene der det var krevende å få samtykke fra ungdommen. I disse sakene måtte bydelen jobbe med relasjonene til ungdommen, og SaLTo spilte en rolle i å kartlegge nettverket til ungdommen. Vi så i én av sakene et eksempel på at oppfølgingsteamet, SaLTo-oppfølger, skolen og politiet samarbeidet om et større arbeid knyttet til trygghet i et nabolag.

Oppfølgingsteamet hadde kontakt med politiet i noen av enkeltsakene vi så på. I disse sakene var kontaktpersonen med på bekymringssamtaler og i avhør og hadde også annen dialog med politikontakten. Vi så eksempler på at kontaktperson i oppfølgingsteamet bisto ungdommen i kontakten med andre instanser, som PPT og BUP.

Bydel Grorud

Sosiallæreren på Groruddalen skole oppga at skolen kunne henvise elever til forebyggende enhet. Vi så ikke dokumentert i noen av enkeltsakene at skolen hadde sendt slik henvisning. Flere av elevene var imidlertid i gang med slik oppfølging som var initiert av bydelen, i noen tilfeller etter dialog med politiet.

Groruddalen skole oppga at den hadde noe samarbeid med forebyggende enhet, men at den kunne ønske seg at enheten var mer synlig på skolen, og at de ble bedre kjent med hverandre. Skolen hadde opplevd at forebyggende enhet var vanskelig å få tak i. Skolen hadde ikke gjort forsøk på å systematisere samarbeidet med enheten. I én sak var det ikke kontakt mellom skolen og forebyggende enhet i den første tiden etter at eleven fikk SaLTo-oppfølging. Miljøterapeuten ble dermed ikke inkludert i skolens arbeid overfor eleven i perioden. Det ble senere opprettet kontakt.

I Bydel Grorud var SaLTo-oppfølging lagt til forebyggende enhet. På undersøkelsestidspunktet var det cirka 15 ungdommer i bydelen som fikk SaLTo-oppfølging, inkludert oppfølging av en mentor. De yngste som fikk slik oppfølging, var 13 år. Ungdommene ble vanligvis henvist til slik oppfølging fra politiet eller barnevernstjenesten, eventuelt fra skolen, fritidsklubber eller Nav. Ett av følgende kriterier måtte være oppfylt for å få SaLTo-oppfølging: 1) at man var anmeldt til politiet, 2) at man hadde atferdsvansker på skolen, eller 3) at man var observert i utsatte miljøer.

Enheten fortalte at det er tettere oppfølging i SaLTo enn i annen oppfølging. Hver ungdom får oppfølging inntil 25 timer per måned. Oppfølgingen gikk ut på at mentoren hadde samtaler med ungdommene og gjorde aktiviteter sammen med dem eller tilrettela for at ungdommen skulle ha fritidsaktivitet eller jobb. Vi så i enkeltsakene at det ble laget en plan sammen med ungdommen. Planen inneholdt avtaler mellom ungdommen og hjemmet, skolen og oppfølgeren fra SaLTo. Eksempler på mål i en slik plan kan være å fullføre skolen og å ikke begå kriminalitet.

Kommunerevisjonen gjennomgikk seks saker fra forebyggende enhet i Bydel Grorud der ungdommen var elev på Groruddalen skole i løpet av undersøkelsesperioden. Vi så i sakene at miljøterapeuten fra forebyggende enhet gjorde aktiviteter for å etablere en relasjon med ungdommen og få dem til å reflektere over livsmål og handlinger. De ansatte i forebyggende enhet samarbeidet med andre instanser gjennom deltakelse i møter om ungdommen. Ungdommen var med på å bestemme hvem som skulle være med på disse møtene. Det kunne for eksempel være politiet, forebyggende enhet og skolen, eventuelt også barnevern eller andre tjenester. I noen saker var det også kontakt mellom forebyggende enhet, skole, barnevern og politi utenom møtene for å utveksle informasjon.

Miljøterapeuten bisto ungdommene med å finne fritidsaktiviteter og søke og skaffe seg jobb, blant annet ved å hjelpe dem med å skrive CV og søknad. Miljøterapeuten kunne også be om at ungdommen ble prioritert hos bydelens jobbformidling. Vi så i sakene at forebyggende enhet støttet ungdommen i møte med andre instanser, eksempelvis politi, skole og rettsvesen. Miljøterapeuten snakket i flere tilfeller med ungdommene etter at de hadde vært involvert i en voldsepisode eller andre negative hendelser, for eksempel om konflikthåndtering. Miljøterapeutene jobbet også for å motivere ungdommene til å gå på skolen og hadde i noen av sakene dialog med skolen.

Nærmere om utfordringer i saker med psykisk helse

Flere av ungdommene i enkeltsakene vi så på, hadde utfordringer knyttet til psykisk helse. I fem av de elleve sakene i Bydel Grorud ble BUP nevnt av ansatte i barnevern eller skole som et mulig tiltak. I fire av disse sakene hadde ungdommene fått time hos BUP i løpet av vår undersøkelsesperiode, men ingen av disse ungdommene ønsket slik hjelp. De fikk da ingen vurdering av eller behandling for helseutfordringene. I den femte saken ble eleven henvist til BUP i slutten av vår undersøkelsesperiode, og vi vet derfor ikke om tiltaket kom i gang. På Jordal skole var FACT Ung eller BUP involvert eller nevnt som et mulig tiltak i 6 av de 17 undersøkte sakene. To av disse ungdommene fikk oppfølging fra en slik helsetjeneste, mens to var blitt henvist uten at det fremgikk mer informasjon om oppfølging. I to av sakene samtykket ikke ungdommen og fikk derfor ikke hjelp.

To av sakene var særlig komplekse med flere instanser som var inne i familien over tid. Ungdommene hadde en truende atferd og utøvde gjentatte ganger vold hjemme, inkludert overfor mindre søsken. Foresatte ønsket i utgangspunktet veiledning, men av ulike grunner lot det seg ikke gjennomføre eller veiledningen ble avsluttet. Ungdommene motsatte seg samtidig hjelp. I begge sakene hadde en ekstern psykisk helsetjeneste gjort en vurdering og kommet med en anbefaling om omfattende tiltak overfor ungdommen og familien som også skulle bidra til å skjerme søsken. Disse tiltakene ble ikke igangsatt.

Den ene av ungdommene hadde i en periode SaLTo-oppfølgning, og flere andre tiltak ble startet og avsluttet. Bekymringen for ungdommen vedvarte. Den andre saken ble henlagt uten forslag til hjelpetiltak, men med bekymring, og i vedtaket ble det vist til at oppfølgingen burde skje gjennom «andre instanser» ettersom utfordringene hadde en helserelatert forklaring. Ingen andre instanser kom imidlertid i posisjon til å gi hjelp til ungdommen og familien på grunn av manglende samtykke. Instansen det ble vist til i bydelen, mente videre at de heller ikke hadde riktige tiltak for å kunne hjelpe. Dette var barnevernet kjent med da de henla saken. I mellomtiden var ungdommen involvert i en rekke kriminelle hendelser.

Særskilt om fravær av samtykke

Begge de to bydelene hadde saker som ble henlagt på grunn av manglende samtykke til hjelpetiltak. Som vist til tidligere var det i Bydel Gamle Oslo henleggelser på grunn av manglende samtykke i fire av de fem sakene vi gjennomgikk, og i Bydel Grorud var tallet to av elleve gjennomgåtte saker. Det var i alle disse sakene bekymring for kriminell utvikling hos ungdommen. Flere av sakene kom fra politiet.

Barnevernstjenesten i Bydel Gamle Oslo mente at andre instanser, herunder skolene og politiet, gjerne trodde at barnevernet kunne gjøre mer enn det tjenesten selv mente den kunne. Barnevernstjenesten viste til begrensninger i lovverket og at det er høy terskel for å omplassere et barn uten samtykke, selv om skole eller politi kunne mene det var nødvendig. Når det gjaldt institusjonsplassering spesifikt, var barnevernets erfaring at dette ikke alltid var en god løsning der man ønsket å få ungdommen ut av et miljø. Barnet skulle uansett tilbake etter institusjonsoppholdet og ville da gjerne komme tilbake til det samme miljøet. Barnet kunne også ha en uheldig utvikling på institusjonen.

Barnevernstjenesten i Bydel Gamle Oslo uttalte også at det kunne være forskjell, særlig mellom skolen og barnevernet, med tanke på hva de var bekymret for. For eksempel mente barnevernet at de kunne se endringspotensial og ressurser hos ungdommene og familiene deres som skolen ikke så, og som dempet barnevernets bekymring for den aktuelle ungdommen.

Barnevernet i Bydel Gamle Oslo uttalte at i flere saker der unge er i et kriminelt miljø, er det i praksis ikke så mye annet å gjøre enn å vente til ungdommene har blitt mer modne, eventuelt fått erfaring fra fengselsopphold og selv ønsker å komme seg ut av miljøet. Barnevernet forklarte at den sosiale tilhørigheten, justisen og kreftene i de kriminelle miljøene ofte er så sterke at det kan være vanskelig å nå frem med hjelp til ungdommen. Også barnevernet i Bydel Grorud uttalte at det var vanskelig å jobbe med saker der ungdommen var over 15 år, ettersom ungdommene da kunne nekte å ta imot hjelp.

På grunn av skoleplikten må ungdommer som ikke samtykker til hjelp fra andre instanser, likevel møte på skolen. I de sakene der ungdommer ikke samtykket til hjelpetiltak, var skolen derfor den eneste kommunale instansen som fulgte opp ungdommen.

4.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Både Groruddalen skole og Jordal skole hadde strukturer som tilrettela for samarbeid med andre relevante tjenester om enkeltelever. Undersøkelsen viser at skolene samarbeidet med andre instanser i oppfølgingen av enkeltelever, for eksempel ved å initiere kontakt med andre tjenester eller fortsette samarbeidet med andre tjenester som allerede var involvert i elevens sak.

I kapittel 3.2 fremkommer det at det var risiko for at skolene ikke alltid handlet ved bekymring for kriminalitet, eller for at det var krevende for skolene selv å finne egnede tiltak. I slike tilfeller er det viktig med godt samarbeid med andre tjenester.

Det var noe forskjell mellom skolene når det gjelder involvering av bydelens lavterskeltjenester og samarbeidet med disse. Jordal skole hadde et systematisert samarbeid med lavterskeltjenestene UngJobb og oppfølgingsteam 10–23. Groruddalen skole hadde ikke et samarbeid med jobbformidling for unge i bydelen, men skaffet selv jobb til enkelte elever. Skolen hadde noe samarbeid med bydelens forebyggende enhet, men undersøkelsen tyder på at det var rom for å styrke samarbeidet.

Begge bydelene hadde på ulike måter tilrettelagt for samarbeid om enkeltsaker. I praksis var det flere eksempler på mangelfull kommunikasjon mellom skolen og barnevernet. I Bydel Grorud var det også et tilfelle der informasjon fra skolen ikke ble tatt med i barnevernets vurderinger.

Der barnevernet fattet vedtak om hjelpetiltak, var oppfølgingen av disse i mange tilfeller lagt til andre lavterskeltjenester i bydelen. I de to bydelene var det også mulig å få slike tjenester uten å gå via barnevernet. Vi så i enkeltsakene at ungdommene som hadde slike lavterskeltjenester, fikk hjelp og oppfølging.

I de sakene vi gjennomgikk der ungdommene og foreldrene ikke samtykket til barnevernets forslag om hjelpetiltak, endte saken med henleggelse. Vi merker oss barnevernstjenestens opplysninger om deres mandat. Samtidig viser undersøkelsen at ingen fra bydelen tok ansvar for samarbeid om ungdommen i de tilfellene der barnevernet henla saken.

Det var også eksempler på at ungdommer sa nei til forslag fra skolen eller andre om hjelp fra ulike instanser, for eksempel knyttet til psykisk helse. Vi ser at regler om samtykke begrenser bydelenes mulighet til å iverksette tiltak. Vi stiller likevel spørsmål ved om kommunen i tilstrekkelig grad har utforsket hvilket handlingsrom den har innenfor dagens regelverk uten å bruke tvang.

På grunn av skoleplikten må ungdommen allikevel fortsatt møte på skolen. Det kan være vanskelig for skolene å alene ivareta ungdommer med komplekse utfordringer og atferdsproblemer (jf. også vurderingene i kapittel 3.2.3). Utfordring knyttet til samarbeid og samordning gir risiko for at disse ungdommene ikke får den hjelpen de trenger.

5 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt Jordal skoles og Groruddalen skoles arbeid med forebygging og samarbeidet mellom skolene og Bydel Gamle Oslo og Bydel Grorud om å forebygge kriminalitet. Undersøkelsen har omfattet skoleårene 2022–2023 og 2023–2024.

5.1 Konklusjoner

Skolens primæroppgave er ikke å forebygge kriminalitet. Arbeidet skolen gjør, blant annet med å identifisere og følge opp sårbarheter, er likevel relevant også for å forebygge kriminalitet.

Groruddalen skole og Jordal skole hadde iverksatt flere tiltak som kunne bidra til kriminalitetsforebygging. Skolene arbeidet med å identifisere og følge opp ulike sårbarheter hos elevene og tilrettelagt for at de ansatte skulle være oppmerksomme. På Jordal skole var det i de gjennomgåtte sakene dokumentert at skolen hadde identifisert sårbarheter tidlig.

Begge skolene hadde tilrettelagt for at bekymringer for elever førte til handling. Skolene hadde flere relevante tiltak selv og tilrettelagt for samarbeid med hjemmet. På den måten hjalp skolene elevene og bidro samtidig til å forebygge kriminalitet.

Skolene hadde et system som la til rette for at elever ble hørt. I de gjennomgåtte enkeltsakene var det eksempler på at eleven hadde blitt hørt og fikk medvirke i saken sin.

Samtidig var det svakheter og mangler ved deler av skolenes arbeid. Groruddalen skole manglet et system for å dokumentere og holde oversikt over identifiserte sårbarheter. Det ga risiko for at det ikke ble kontinuitet i arbeidet med å følge opp sårbarheter, og for at skolen ikke fikk satt i gang forebyggende tiltak tidlig nok.

Det var risiko for at skolene ikke alltid handlet på bakgrunn av bekymring, eller for at oppfølgingen ikke var god nok. En del ansatte opplevde at de ikke hadde nok tid til å følge opp sårbare elever. Noen var usikre på hva de skulle gjøre ved bekymring for kriminalitet. Det var krevende for skolene å finne egnede tiltak for elever som hadde store atferdsutfordringer. Ved bekymring for kriminalitet var det krevende for skolene selv å finne egnede tiltak. I slike tilfeller er det viktig med godt samarbeid med andre tjenester.

Det var svakheter og mangler ved registreringen av volds- og trusselsituasjoner på begge skolene. Skolene hadde systemer for å håndtere vold og trusler mot ansatte, men undersøkelsen indikerer at det var underreportering. Når det gjaldt håndtering av vold og annen kriminalitet begått av elever mot andre elever, ble skolenes rutiner ikke alltid fulgt, blant annet med tanke på å dokumentere hendelser og vurdere politianmeldelse. Det svekket rettssikkerheten for gjerningsperson og offer.

Når det gjelder samarbeid om kriminalitetsforebygging, så var det strukturer for samarbeid mellom skole og bydel i form av faste møter og kontaktpersoner. Bydel Grorud hadde i tillegg en samarbeidsavtale med skolen, som kunne bidra til systematikk i samarbeidet. Skolene og bydelene samarbeidet om ungdommer som hadde individuell oppfølging. Disse ungdommene fikk hjelp.

I begge bydelene var det flere eksempler på mangelfull kommunikasjon mellom skole og barnevern. Det var også ungdommer som ikke samtykket til tjenester, og som derfor ikke ble fulgt opp av bydelen med tanke på atferdsproblemer og kriminalitet. Da var det ingen som tok ansvar for samarbeid om ungdommene, og skolen sto igjen alene. Utfordringer knyttet til samarbeid og samordning gir risiko for at disse ungdommene ikke får den hjelpen de trenger. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved om kommunen i tilstrekkelig grad har utforsket hvilket handlingsrom den har innenfor dagens regelverk når ungdom ikke samtykker til oppfølging, uten å bruke tvang.

5.2 Anbefalinger

Jordal skole og Groruddalen skole bør

- vurdere tiltak for å motvirke underrapportering av vold og trusler mot lærerne
- iverksette tiltak for å bedre dokumentasjonen av vold og trusler mot elever

Groruddalen skole bør i tillegg

- iverksette tiltak for å øke skriftligheten og systematikken i arbeidet med forebygging

Bydel Grorud og Bydel Gamle Oslo bør i samråd med Utdanningsetaten vurdere

- tiltak for å styrke samarbeidet mellom bydelene og skolene om forebygging

Byrådsavdeling for utdanning og Byrådsavdeling for sosiale tjenester bør vurdere

- tiltak for å bidra til samarbeidet mellom skole og bydel
- hvordan kommunen skal forebygge kriminalitet hos ungdommer som ikke samtykker til frivillige hjelpetiltak
- tiltak for å bedre oppfølgingen av elever som har alvorlige atferdsproblemer

6 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråd for sosiale tjenester, byråd for utdanning, Utdanningsetaten, Groruddalen skole, Jordal skole, Bydel Gamle Oslo og Bydel Grorud. Utdanningsetaten og skolene avga en felles uttalelse. I dette kapittelet presenterer og vurderer Kommunerevisjonen sentrale momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 4-8.

6.1 Byråd for sosiale tjenester

6.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden skriver at informasjonen om undersøkelsen har vært tilstrekkelig klar, og har ikke kommentarer til revisjonskriteriene. Med hensyn til metode, har byråden innspill til relevante rapporter og Kommunerevisjonens omtale av rapporter. Byråden vurderer forvaltningsrevisjonen som nyttig.

Byråden varsler at byrådsavdelingen vil etterspørre samhandlingsarenaer bydelene har med skolene, og bydelenes vurdering av om disse bør justeres for å oppnå bedre samhandling. Dette vil gjøres i løpet av 2025 og bør ifølge byrådsavdelingen sees i sammenheng med oppvekstreformen. Videre viser byråden til at det vil utvikles og implementeres en ny Oslostandard for samarbeid og samordning av tjenester til det beste for barn, unge og deres familier.

Når det gjelder Kommunerevisjonens anbefaling om at byråden vurderer hvordan kommunen skal forebygge kriminalitet hos ungdommer som ikke samtykker til frivillige hjelpetiltak, skriver byråden at kommunen jobber med flere tiltak for å sikre en mer enhetlig praksis knyttet til informasjonsdeling og innhenting av samtykke, blant annet knyttet til kompetanseheving og felles maler. Byråden viser også til malen for lokale handlingsplaner ifm. oppvekststrategien, der forvaltningen av taushetspliktsbestemmelsene er ett av innsatsområdene det skal knyttes tiltak til. Det er lagt inn i tildelingsbrevene at disse handlingsplanene skal oppdateres og sendes byrådsavdelingen innen utgangen av 2. kvartal. Videre trekker byråden frem byrådets satsing på én-til-én-oppfølgning for ungdom som utøver gjentatt kriminalitet, og at byrådet vil fremme et forslag til bystyret om en temaplan for kvalitetsutvikling i barnevernet før sommeren. Byråden omtaler ikke direkte Kommunerevisjonens anbefaling om å vurdere tiltak for å bedre oppfølgingen av elever som har alvorlige atferdsproblemer.

Til slutt har byråden innspill til språklige endringer og presiseringer i rapporten, herunder å endre tekst i hovedbudskapet fra «Da sto skolen igjen alene» til «Da opplevde skolen at de sto igjen alene». Byråden stiller også spørsmål om det som i rapporten er referert til som et prosjekt om ungdom som begår gjentatt kriminalitet i Bydel Grorud, egentlig er en varig ordning.

6.1.2 Kommunerevisjonens vurdering av byrådens uttalelse

Kommunerevisjonen takker for ytterligere innspill til relevante rapporter og arbeid, samt språklige presiseringer. Vi har korrigert og presisert blant annet i omtalen av barnevernkonsulenter i politiet, og tatt inn referanse til den aktuelle rapporten i den endelige versjonen av rapporten. Når det gjelder spørsmål om innsatsen for unge som begår gjentatt kriminalitet i Bydel Grorud, har vi referert til prosjektdelen på den aktuelle siden. I tillegg til prosjektet, har bydelen en fast ordning med SaLTo-oppfølging, som er mye omtalt i rapporten.

Når det gjelder hovedbudskapet, mener Kommunerevisjonen at fravær av samarbeid i de gjennomgåtte sakene, gjorde at skolen ble stående alene igjen om oppfølgingen av ungdommer som ikke ønsket tilbud fra bydelen. Kommunerevisjonen mener derfor at det er riktig å beholde ordlyden, men har lagt inn en presisering knyttet til enkeltsaker.

Byråden har meldt relevante tiltak til to av Kommunerevisjonens tre anbefalinger. Byråden varslet ikke konkrete tiltak til anbefalingen om å vurdere tiltak for å bedre oppfølgingen av elever som har alvorlige atferdsproblemer selv om de varslede tiltakene knyttet til samarbeid og ungdom som ikke samtykker, også kan være relevant for denne gruppen. Kommunerevisjonen legger til grunn at byrådene har valgt å legge oppfølgingen av denne anbefalingen til byråden for utdanning. Mer om dette i 6.2.1.

6.2 Byråd for utdanning

6.2.1 Byrådens uttalelse

Byråden uttaler at informasjonen om prosjektet har vært tilstrekkelig klar, og har ikke kommentarer til undersøkelsens metode eller kildebruk. Når det gjelder revisjonskriteriene for undersøkelsen, viser byråden til byrådsavdelingens tidligere innspill til kriteriene, som handlet om at kriteriene var fornuftige, og at undersøkelsens hovedfokus burde være på skolenes samarbeid med andre relevante aktører i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Byråden uttaler at rapporten bidrar med nyttig kunnskap i det videre arbeidet med å styrke skolenes og bydelenes samarbeid om forebygging av barne- og ungdomskriminalitet.

Med hensyn til tiltak, viser byråden til prosjektet «Ungt utenforskap», og tiltak som er satt i gang, eller skal settes i gang i løpet av 2025 som en del av dette prosjektet, blant annet:

- En særskilt satsing rettet mot ungdomsskoleelever i levekårsutsatte områder
- Utvidelse av tilbudet med alternative opplæringsarenaer
- Etablering av et ambulant team som skal hjelpe skolene når de har behov for ekstra bistand i krevende skolemiljøsaker
- Etablering av Ulven-ung, et skoletilbud for ungdomsskoleelever som står i fare for å falle ut av utdanningen på grunn av rus og kriminalitet
- Et treårig prosjekt rettet mot kvalitetsutvikling i oppfølgingstjenesten

Byråden melder også at kommunen vil øke tilstedeværelsen fra bydelens tjenester på prioriterte skoler, og at det planlegges etablert et tverretatlig beredskapsteam bestående av ansatte fra Utdanningsetaten og bydelene. Dette teamet skal blant annet utvikle samarbeidsrutiner knyttet til oppfølging av enkeltsaker hvor barn og ungdom er involvert i kriminalitet. En plan for dette arbeidet skal utarbeides i løpet av høsten 2025.

Byråden viser videre til innføringen av et nytt avvikssystem og opplæring i avvikskultur, som skal bidra til å redusere underrapportering av vold og trusselhendelser mot ansatte i skolen. Byråden viser også til samarbeid med byrådsavdeling for sosiale tjenester om tiltak knyttet til praktisering av taushetsplikt og innhenting av samtykke, som omtalt i uttalelsen fra byråden for sosiale tjenester. Byråden har også gitt føringer til Utdanningsetaten, Barne- og familieetaten og bydelene knyttet til taushetsplikt og muligheter for å dele informasjon.

Byråden melder videre at hun har sendt et brev til Justis- og beredskapsdepartementet med anmodning om at muligheten for å dele informasjon i arbeidet med utsatte unge økes, blant annet med tanke på å dele informasjon mellom ungdomsskole og videregående skole.

6.2.2 Kommunerevisjonens vurdering av byrådets uttalelse

Byråden har meldt relevante tiltak i lys av Kommunerevisjonens anbefalinger.

6.3 Utdanningsetaten

6.3.1 Etatens uttalelse

Utdanningsetaten, Groruddalen skole og Jordal skole har levert en felles uttalelse. De skriver i uttalelsen at de har opplevd prosessen som ryddig, og at de opplever at Kommunerevisjonen har vært åpne for innspill i en revisjon som har vært krevende for skolene, med tanke på at den har handlet om et tema skolene ikke har direkte mandat eller kompetanse innenfor.

Etaten uttaler at metodene som har vært brukt har vært relevante. Når det gjelder revisjonskriteriene, er etaten bekymret for at revisjonen ikke fanger opp kompleksiteten i skolens kjernevirksomhet, som er å sørge for opplæring. Etatens bekymring handler om at skolen ikke får handlingsrom til å bedrive sin kjernevirksomhet, men må ta på seg oppgaver som ligger utenfor skolens mandat. Etaten kommenterer også at den ville ha ønsket seg mer spissede revisjonskriterier for å avgrense gruppen av sårbare elever.

Etaten uttaler at det er positivt at det kommer tydelig frem i rapporten at kriminalitetsforebyggende arbeid ikke er skolens primæroppgave. I forlengelsen av det viser etaten til at det står i rapportens konklusjon at «ved bekymring for kriminalitet var det krevende for skolene selv å finne egnede tiltak». Etaten påpeker at slike tiltak ikke direkte hører til skolens mandat. Videre mener etaten at det uklart hva Kommunerevisjonen viser til når den skriver at den stiller spørsmål ved om kommunen i tilstrekkelig grad har utforsket handlingsrommet innenfor dagens regelverk når ungdom ikke samtykker til oppfølging, uten å bruke tvang. Etaten viser til taushetsplikten og til at det ikke er en alminnelig adgang for skolen til å gi taushetsbelagte opplysninger til andre tjenesteytere. Etaten understreker også at skolen i samarbeid med hjemmet fortsetter sitt arbeid med å gi elever et godt skoletilbud og god oppfølging, også der elever ikke samtykker til oppfølging fra eller samarbeid med andre instanser.

Videre kommenterer etaten at det med hensyn til vold- og trusselsituasjoner er innført et nytt rapporteringssystem, blant annet for å forhindre underrapportering. I forbindelse med innføringen av systemet opplyser etaten at ledere og verneombud har fått innføring i hvilke avvik som bør meldes. Og skoler oppfordres til årlige diskusjoner i personalet for å bidra til god avvikskultur. Utdanningsetaten opplyser at de jobber med å videreutvikle systemet.

Etaten påpeker at politianmeldelser eller bortvisning ikke nødvendigvis er relevant å dokumentere i en aktivitetsplan, ettersom disse reaksjonene ikke handler om elevens opplevelse av skolemiljøet som trygt og godt. Skolene tar til etterretning at rutiner knyttet til håndtering av slike situasjoner ikke alltid følges og dokumenteres, og vil se på sine rutiner.

Etaten redegjør også for andre tiltak knyttet til læringsmiljø, arbeidsmiljø og mobbing, vold og trusler, som springer ut fra oppfølgingen av *Handlingsplan for forebygging og håndtering av mobbing, vold og trusler i Oslo skolen*. Blant annet fikk skolene våren 2024 i oppdrag å revidere sine lokale planer for trygt og godt skolemiljø. Etaten har oppdatert mal for risikovurdering, og det er gitt obligatorisk veiledning til skolenes arbeidsutvalg. Ansatte på skoler har gjennomført opplæring og praktiske øvelser knyttet til vold og trusselsituasjoner. Etaten arbeider med utvikling av oppfølgingskurs fra høsten 2025, og e-læringskurs for alle ansatte.

Med hensyn til samarbeid viser etaten til samarbeidsmodellen SAM-BOS (samarbeid bydel-Oslo skole), som bygger på samarbeidsavtaler mellom Utdanningsetaten og bydelene. Modellen er implementert i 12 av 15 bydeler. Etaten viser også til SaLTo-samarbeidet. Ifølge etaten samarbeider Bydel Grorud med skolene innenfor disse modellene, mens Bydel Gamle Oslo ikke har ønsket å følge disse modellene for samarbeid.

Etaten varsler ikke konkrete tiltak knyttet til Kommunerevisjons anbefaling til Groruddalen skole om å iverksette tiltak for å øke skriftligheten og systematikken i arbeidet med forebygging.

Etaten uttaler at rapporten er en påminnelse om hvor viktig det er at skolen bidrar til det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Oslo kommune.

6.3.2 Kommunerevisjonens vurdering av etatens uttalelse

Kommunerevisjonen har forståelse for at revisjon av kriminalitetsforebygging har vært utfordrende for skolen. Selv om kriminalitetsforebygging ikke er et uttalt formål med skolen, er det mye av det skolen gjør, som kan sies å være forebyggende også med tanke på kriminalitet. Skolen er også i en unik posisjon ved at den når nesten alle barn og unge. Kommunerevisjonen har ved utformingen av revisjonskriteriene tatt utgangspunkt i regler og føringer som er relevante for skolens arbeid på området. Vi tar med oss innspillet om kriteriene, og oppfatter at etaten hadde foretrukket en litt annen innretning på undersøkelsen.

Når det gjelder formuleringen i rapporten om at utforsking av kommunens handlingsrom når det gjelder ungdom som ikke samtykker til hjelpetiltak, retter den seg både til skolen, bydelen og kommunen for øvrig. Den springer ut av observasjonen av at det var ungdommer som ikke ønsket hjelp fra andre instanser, og som det derfor tilsynelatende ble opp til skolen å håndtere på egenhånd. Utdanningsetatens opplysninger i uttalelsen om hvordan skolene jobber med oppfølging av disse ungdommene er i så måte relevant.

Etaten og skolene har meldt relevante tiltak i lys av rapportens anbefalinger om vold og trusler, men ikke når det gjelder anbefalingen til Groruddalen skole om økt skriftlighet og systematikk.

6.3.3 Tilleggsinformasjon

Bydel Gamle Oslo er forelagt Utdanningsetatens beskrivelse av bydelens manglende strukturerte samarbeid. Bydelen viser til bydelens arbeid og struktur for forebygging og oppfølging av ungdom i risikozonen. Bydelen ser behov for tett samarbeid på operativt nivå med skolene, men ser ikke behov for det de ser på som omfattende og ressurskrevende samarbeidsstrukturer med Utdanningsetaten. Bydelens svar er gjengitt i sin helhet i vedlegg 9.

6.4 Bydel Gamle Oslo

6.4.1 Bydelens uttalelse

Bydelen skriver at informasjonen har vært klar og tydelig, og at den løste utfordringer knyttet til deling av personopplysninger med Kommunerevisjonen. Med tanke på metode og revisjonskriterier, kommenterer bydelen at den er glad for at Kommunerevisjonen lyttet til deres innspill, blant annet om utvidet kildebruk.

Bydelen er i hovedsak enig i rapportens konklusjoner og anbefalinger, men er uenige i påstanden i hovedbudskapet om at «skolen står igjen alene» i enkelte tilfeller. Bydelen sier at deres erfaring er at ungdom som ikke samtykker til tiltak fra barnevernet kan delta i andre tiltak i bydelen, slik som ungjobb eller oppfølging fra utekontakten eller ruskonsulentene. Videre savner bydelen at Kommunerevisjonen drøfter hva det vil si at skolen plikter å sørge for et skoletilbud til alle elever.

Bydelen skriver også at den trenger en nærmere avklaring på hva som skal være henholdsvis skolens og bydelens ansvar når en ungdom skal komme tilbake i et skoleløp etter endt soning, institusjonsplassering eller annet avbrudd. Bydelen vil videre advare mot prosjektfinansierte punkttiltak. Den ønsker at indikativ forebyggingsinnsats blir en del av tildelingsbrevet til bydeler og etater og at ansvarfordelingen mellom de ulike instansene tydeliggjøres. Videre etterlyser bydelen en sterkere betoning av samhandlingsplikten mellom aktører til de unges beste. Bydelen mener at tolkningen av taushetsplikten i dag er et hinder for effektiv samhandling.

Bydelen vil iverksette tiltak som bedrer samhandlingen med den enkelte skole om enkeltelever, og vil diskutere og konkretisere disse i samarbeid med skolen. Videre vil den bruke rapporten i sitt videre arbeid med forebygging av ungt utenforskap.

6.4.2 Kommunerevisjonens vurdering av bydelens uttalelse

Kommunerevisjonen merker seg at bydelen er uenig i Kommunerevisjonens vurdering av at skolen står igjen alene i enkelte saker. Bydelen har erfaring med at ungdom som ikke samtykker til tiltak fra barnevernet kan delta i andre tiltak i bydelen. Kommunerevisjonen har sett og beskrevet i rapporten at det finnes lavterskeltilbud for ungdommer med utfordringer, som de kan benytte. For at tiltakene skal kunne gjennomføres, må imidlertid ungdommen selv ønske oppfølging. I arbeidet med forvaltningsrevisjonen så vi eksempler på ungdommer som ikke ønsket oppfølging, verken av barnevernet eller andre tjenester. I disse tilfellene ble skolen stående igjen alene jf. beskrivelse i 6.1.2. Vi har ikke grunnlag for å si hvor vanlig det er at ungdommer ikke ønsker noen hjelp eller oppfølging på generell basis. Det kan tenkes at mange ungdommer takker ja til oppfølging av andre tjenester selv om de ikke ønsker hjelp fra barnevernet. Det var imidlertid ikke det vi så i de konkrete sakene vi gjennomgikk.

Kommunerevisjonen mener derfor at det er riktig å beholde ordlyden, men har lagt inn en presisering knyttet til enkeltsaker.

Kommunerevisjonen merker seg at bydelen savner en drøfting av hva det betyr at skolen har ansvar for å sørge for et skoletilbud for alle elever. I rapporten er det påpekt utfordringer skolen har med å sørge for et skoletilbud for elever med store atferdsmessige utfordringer. Det ligger også en anbefaling i rapporten til ansvarlige byråder om å vurdere tiltak for å bedre oppfølgingen av disse elevene.

Kommunerevisjonen merker seg ellers bydelens innspill knyttet til behov for tydeliggjøring av ansvarsfordeling, og oppfatter at dette er innspill rettet mot byrådsavdelingen.

Bydelen har meldt relevante tiltak i lys av Kommunerevisjonens anbefaling.

6.5 Bydel Grorud

6.5.1 Bydelens uttalelse

Bydelen opplever informasjonen om prosjektet som tilstrekkelig klar, og har ikke kommentarer til prosjektets metoder eller kilder. Med hensyn til revisjonskriteriene, viser bydelen til et tidligere innspill, der de foreslo at revisjonskriteriene i større grad ble rettet mot universell forebygging. Bydelen gir tilbakemelding om at rapportens konklusjoner er gode og konkrete. Den trekker frem viktigheten av informasjonsdeling fra skole til bydel for å kunne iverksette forebyggende tiltak fra bydelen tidlig nok. Bydelen viser også til en målrettet innsats for å sikre tidlig innsats for barn og familier.

Når det gjelder tiltak, viser bydelen til oppdraget som ble gitt bydelene i byrådssak 154/2023 *Strategi for å fremme gode oppvekstvilkår i Oslo* om å utarbeide en lokal handlingsplan.

Bydelen trekker særlig frem ett av tiltakene i denne lokale handlingsplanen, som handler om å oppdatere intensjonsavtalen mellom bydelen og skolene. Bydelen er positiv til å vurdere ytterligere tiltak i samråd med Utdanningsetaten for å styrke samarbeidet mellom bydelen og skolene om forebyggingsarbeid. Bydelen opplever Kommunerevisjonens rapport som nyttig i det videre arbeidet.

Avslutningsvis viser bydelen til et tidligere innspill om språkbruk, som handler om bruk av fortidsform i rapporten, også der satsinger og tiltak er pågående.

6.5.2 Kommunerevisjonens vurdering av bydelens uttalelse

Kommunerevisjonen merker seg bydelens innspill om at rapporten i større grad burde sett på universelle forebyggingstiltak, på grønt nivå i forebyggingspyramiden omtalt i kapittel 2. Det er ikke tvil om at det generelle arbeidet som gjøres i kommunen rettet mot barns trivsel og oppvekstvilkår er viktig for å forebygge utenforskap i alle former. I denne forvaltningsrevisjonen så vi mer spisset på oppfølgingen av en målgruppe som allerede hadde en definert risiko. Dette vurderte vi som en hensiktsmessig avgrensning for å belyse kontrollutvalgets bestilling.

Kommunerevisjonen har forståelse for at bruken av fortidsform kan gi et inntrykk av at situasjonen som beskrives, ikke er denne samme nå lenger. Språkformen er ofte brukt i våre rapporter fordi vi beskriver situasjonen på undersøkelsestidspunktet, det vil si før rapporten

publiseres. Vi vurderer hele tiden hvordan vi kan forbedre språket i rapportene våre, og tar med oss bydelens innspill.

Bydelen har meldt relevante tiltak i lys av Kommunerevisjonens anbefaling.

Figuroversikt

Figur 1 Antall anmeldelser med mistenkt 10–17 år, fordelt etter lovbruddskategori. Gjerningssted Oslo kommune.....	12
Figur 2 Forebyggingstrekanten.....	13
Figur 3 Organisasjonskart hjelpetjenester for barn og unge i Bydel Grorud.	15
Figur 4 Organisasjonskart barne- og ungdomstiltak og barnevern i Bydel Gamle Oslo.....	17
Figur 5 «Jeg har kompetanse til å identifisere sårbare elever tidlig.»	19
Figur 6 «Jeg føler meg trygg på hva jeg skal gjøre dersom jeg opplever at en elev står i fare for å havne i et kriminelt miljø eller begå kriminelle handlinger.»	26
Figur 7 Antall meldinger til barnevernet 2015-2023 i Bydel Gamle Oslo og Bydel Grorud	40
Figur 8 Antall anmeldelser med mistenkt 10-17 år, fordelt etter lovbruddskategori. Gjerningssted Oslo kommune.....	82

Referanser

Folkehelseinstituttet (2020). *Barn, unge og kriminalitet. Hvordan forhindre at barn og unge kommer inn i eller fortsetter med en kriminell løpebane? Oppsummering og vurdering av virksomme tiltak, behandling og organisering.*

Lisebet Skeie Skarpaas (2022). *Forhold knyttet til både elev, familie og skole ble identifisert som risikofaktorer for skolefravær og frafall i skolen.*

Oslo Economics (2022). *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff.*

Oslo kommune og Oslo politidistrikt (2022). *Risiko og livssammenheng for unge kriminelle i Oslo. En ustødig grunnmur for mestring.*

Oslo politidistrikt (2025) *Barn og unge registrert med 10 eller flere anmeldelser i 2023.*

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter i 2025

- Rapport 1/2025 Kjøp og oppfølging av hjelpetiltak på barnevernsområdet
- Rapport 2/2025 Vedlikehold av skoler
- Rapport 3/2025 Regnskapsrevisjonen 2024 – Med vekt på økonomisk internkontroll
- Rapport 4/2025 Internkontroll i Kulturetaten
- Rapport 5/2025 Klimabudsjett og styringsinformasjon
- Rapport 6/2025 Eierskapskontroll: Styre- og ledergodtgjørelser
- Rapport 7/2025 Utvidet oppfølging etter rapport 16-2023 Kvalitet i helsehus

Kommunerevisjonens rapporter 2024

- Rapport 1/2024 Vedlikehold og fornyelse av vann- og avløpsnettet
- Rapport 2/2024 Eierskapskontroll av Oslobolig AS
- Rapport 3/2024 Grønne anskaffelser – klima- og miljøkrav
- Rapport 4/2024 Regnskapsrevisjonen 2023 – Oppsummering av utvalgte undersøkelser
- Rapport 5/2024 Økonomisk stønad til store barnefamilier
- Rapport 6/2024 Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder
- Rapport 7/2024 Overordnet styring og koordinering av overvannshåndtering
- Rapport 8/2024 Næringsetatens kontroll av skjenkesteder
- Rapport 9/2024 Kontraktsoppfølging helse og omsorg
- Rapport 10/2024 Grønn material- og energibruk i nybygg
- Rapport 11/2024 Teknisk informasjonssikkerhet i Elvia AS
- Rapport 12/2024 Ytringskultur i Oslo kommune
- Rapport 13/2024 Byråders habilitet
- Rapport 14/2024 Kontraktsoppfølging i Fornebubanen
- Rapport 15/2024 Eierskapskontroll av Nasjonalt kommunesamarbeid for 110-sentralene IKS
- Rapport 16/2024 Arbeidsintegrering av flyktninger
- Rapport 17/2024 Kjøp og spredning av kommunale boliger

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

I dette vedlegget gir vi en oversikt over revisjonskriteriene og går gjennom kildene for de ulike revisjonskriteriene.

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

Kontrollutvalget vedtok 29. januar 2024 (sak 10) at Kommunerevisjonen skal besvare følgende problemstillinger:

- Er ungdomsskolars kriminalitetsforebyggende arbeid tilfredsstillende?
- Er ungdomsskoler og bydelers samarbeid i kriminalitetsforebyggende arbeid tilfredsstillende?

Vi gjør oppmerksom på at det er vedtatt ny opplæringslov, lov 9. juni 2023 nr. 30, som ikke var trådt i kraft ved undersøkelsens start. Gjennomgangen nedenfor er basert på gjeldende opplæringslov.

Oversikt over revisjonskriteriene

- Skolen skal arbeide med å identifisere sårbare barn og unge, inkludert sørge for at ansatte er oppmerksomme på risikofaktorer for å kunne identifisere sårbare barn og unge.
- Skolen skal handle på bakgrunn av bekymringer for barn og unge. Slik handling kan innebære å undersøke, varsle og iverksette egnede tiltak. Der det er relevant, skal skolen tilrettelegge for samarbeid med hjemmet. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i arbeidet.
- Skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt og får medvirke i saker som gjelder dem selv.
- Skolen skal sørge for at volds- og trusselsituasjoner blir registrert, og vurdere politianmeldelse av straffbare forhold.
- Skolen skal samarbeide med andre relevante tjenester i saker som gjelder enkeltelever, der dette er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det er kommunens ansvar å samordne tjenestetilbudet.
- Bydelen bør tilrettelegge for samarbeid med relevante tjenester i oppfølgingen av barn og unge det er knyttet bekymringer til.

- I tillegg til å følge opp enkeltbarn og -unge skal skolen og bydelen etablere samarbeidsstrukturer og samarbeide slik at de kan ivareta sine oppgaver knyttet til forebygging.

Utledning

Plikt til å være oppmerksom og handle på bakgrunn av bekymringer

Revisjonskriterier:

- Skolen skal arbeide med å identifisere sårbare barn og unge, inkludert sørge for at ansatte er oppmerksomme på risikofaktorer for å kunne identifisere sårbare barn og unge.
- Skolen skal handle på bakgrunn av bekymringer for barn og unge. Slik handling kan innebære å undersøke, varsle og iverksette egnede tiltak. Der det er relevant, skal skolen tilrettelegge for samarbeid med hjemmet. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i arbeidet.

Utledning:

Anbefaling om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge

Helsedirektoratet har i samarbeid med Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Politidirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet nasjonale faglige retningslinjer rettet mot kommuner og ansatte som arbeider med barn og unge. Retningslinjene ble publisert 3. desember 2019.

I retningslinjen *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge* er det blant annet gitt følgende anbefaling:

Ansatte som arbeider med barn og unge, bør være oppmerksomme på tegn og signaler som gir grunn til bekymring for barn eller unge, og dokumentere disse.

Det står videre at kommunens ledelse bør sikre at ansatte så tidlig som mulig identifiserer barn og unge som lever i en risikosituasjon, og at de kan gjøre dette gjennom å sørge for at de ansatte er oppmerksomme på tegn og signaler som kan gi grunn til bekymring, og har kunnskap om beskyttelses- og risikofaktorer.

I retningslinjen anbefales det også at kommunens ledelse sørger for at relevante virksomheter har rutiner for hvordan ansatte kan handle på bakgrunn av en bekymring for barn og unge.

Retningslinjen kategoriseres som en sterk anbefaling. Helsedirektoratet mfl. skriver at skolen er sentral i det forebyggende arbeidet overfor utsatte barn og unge og dermed en viktig arena for å komme tidlig inn i saker hvor det er bekymring for barn og unge.

Retten til et trygt og godt skolemiljø – plikt til å arbeide forebyggende

Opplæringsloven kapittel 9 A sikrer alle elever rett til et trygt og godt skolemiljø. Det legges i kapittelet tydelige plikter på skoleeiere og skoler, og det stilles klare forventninger om at skolene skal mobilisere det forebyggende arbeidet og vise rask og effektiv handling i enkeltsaker, jf. Prop. 57 L (2016–2017), punkt 1.

I Prop. 81 L (2019–2020) som gjelder endringer i internkontrollreglementet i ulike sektorlover som følge av endringer i kommuneloven, herunder i opplæringsloven § 9 A-3, fremheves viktigheten av forebyggende arbeid. Fra punkt 12.4 i proposisjonen:

[...] Det er særlig viktig å kartlegge hvem de sårbare elevene er, og å sørge for å være i forkant før en situasjon oppstår. Enkelte grupper er mer utsatt for å oppleve utrygghet og krenkelser på skolen, for eksempel elever som mottar spesialundervisning, og elever med nedsatt funksjonsevne. Skolen må søke å finne frem til tiltak som kan forebygge at dette skjer. For eksempel kan skolen arbeide med inkludering som tiltak for å redusere risikoen for at disse elevene føler seg utenfor og ekskludert.

Etter § 9 A-3 skal skolen forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen og læringen til elevene. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommuneloven § 25-1 som slår fast at kommunene skal ha internkontroll som skal være systematisk.

Retten til et trygt og godt skolemiljø – aktivitetsplikt

I § 9 A-4 pålegges de enkelte ansatte og skolen en aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten består av fem delplikter som går frem av bestemmelsens første til fjerde ledd, nemlig en plikt til å (i) følge med, (ii) gripe inn, (iii) varsle, (iv) undersøke og (v) sette inn egnede tiltak. De ulike delpliktene, og andre sentrale aspekter ved aktivitetsplikten, gjennomgås nedenfor.

Plikt til å følge med: Etter første ledd skal alle som arbeider på skolen, følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Plikten innebærer en konstant plikt til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom, jf. Prop. 57 L (2016–2017), punkt 10.1, merknad til § 9 A-4. Eksempler på tiltak for å følge med kan være at det gjennomføres inspeksjoner, tilsyn i garderober og at det er en lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med, jf. Prop. 57 L (2016–2017), punkt 5.5.2.1.

Plikt til å varsle: Ansatte skal varsle rektor hvis de mistenker eller får kjennskap til at skolemiljøet ikke er trygt og godt for enkelte elever. Terskelen for å varsle skal være lav, jf. Prop. 57 L (2016–2017), punkt 5.5.2.3. De ansatte må være bevisste på at barn og unge viser sin utrygghet, frustrasjon og mistrivsel på ulike måter. I forarbeidene nevnes det eksempler på relevante signaler fra elevene, herunder være utadvendt og innadvendt, aggressiv eller passiv, ha grenseløs eller avvisende og isolerende væremåte, eventuelt endringer i det sosiale samspillet mellom elevene eller i klassemiljøet, jf. Prop. 57 L (2016–2017), punkt 5.5.2.3. I alvorlige tilfeller skal rektor varsle skoleeier. Hva som er et *alvorlig tilfelle*, vil bero på en skjønnsmessig vurdering, der eksempler kan være særlig voldelige eller integritetskretnende saker samt digital mobbing på tvers av skoler eller grove trusler i sosiale medier, jf. Prop. 57 L (2016–2017), samme punkt.

Plikt til å undersøke: Dersom det foreligger mistanke om eller kjennskap til at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen undersøke saken straks. Det er en lav terskel for når undersøkelsesplikten slår inn. Undersøkelsene skal få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven har det på skolen, jf. Prop. 57 L (2016–2017), punkt 10.1, merknad til § 9 A-4. Informasjonen som

kommer frem i undersøkelsen, kan i neste omgang brukes til å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn.

Plikt til å sette inn egnede tiltak: Skolen er pålagt en plikt til å, så langt det finnes, sette inn egnede tiltak dersom en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller dersom en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Hva som er egnede tiltak, må vurderes konkret og baseres på faglige skjønnsvurderinger. Det er ikke krav om at tiltak må rette seg mot utvalgte enkeltelever, det kan også være tiltak rettet mot et større eller mindre problem eller miljøutfordring på skolen, jf. Prop. 57 L (2016–2017), punkt 5.5.2.5. Plikten til å sette inn egnede tiltak skal tolkes utvidende slik at den også omfatter en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre dersom dette er nødvendig for å oppnå målet, jf. Prop. 57 L (2016–2017), samme punkt.

Aktivitetsplan: Skolen skal utarbeide en skriftlig plan når det skal settes inn tiltak i en sak (aktivitetsplan), jf. sjette ledd. Hva aktivitetsplanen som et minimum må inneholde, fremgår av bokstavene a) til e); dette inkluderer hva som er problemet, hvordan problemet skal løses, samt når det skal løses, og hvem som er ansvarlig.

Ivaretagelse av særskilt sårbare: I forarbeidene og høyesterettspraksis er det slått fast et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet, jf. Prop. 57 L (2016–2017) og Rt. 2012, s. 146. Slik sårbarhet kan være knyttet til elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker, eventuelt sosioemosjonelle vansker, eller forhold ved elevens familie og hjemmesituasjon, jf. Prop. 57 L (2016–2017), punkt 5.5.2.1.

Dokumentasjonskrav: Etter opplæringsloven § 9 A-4 sjuende ledd har skolen en plikt til å dokumentere arbeidet som gjøres for å oppfylle aktivitetsplikten. Kravet til dokumentasjon gjelder alle delene av aktivitetsplikten.

Forhold utenfor skoletiden eller skolens område: Aktivitetsplikten i § 9 A-4 vil også kunne omfatte forhold som har skjedd utenfor skoletiden eller skolens område, så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet påvirkes negativt, jf. Prop. 57 L (2016–2017).

Oppmerksomhetsplikt og meldeplikt overfor barnevernet

Ansatte i skolen har en plikt til å være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenesten, jf. opplæringsloven § 15-3 første ledd.

Etter § 15-3 andre ledd er de ansatte pålagt en plikt til å melde fra til barnevernet uten hinder av taushetsplikten i særskilt opplistede tilfeller. Bestemmelsen er utformet i tråd med formuleringen i barnevernsloven § 13-2 første ledd. Opplysningsplikten gjelder blant annet der barnet har vist alvorlige atferdsvansker i form av alvorlige eller gjentatte lovbrudd, problematisk bruk av rusmidler eller annen form for utpreget normløs atferd, jf. bokstav d.

Lovbestemmelsen gir ingen formkrav til meldingen, men hensynet til etterprøvbarhet tilsier at meldingen bør være skriftlig, jf. Prop. 133 L (2020–2021), punkt 8.1.4.1.

Det er kun i de særskilt opplistede tilfellene den ansatte kan og skal melde fra til barnevernet uten hinder av taushetsplikten. Den ansattes vurdering av de faktiske forholdene og barnets situasjon vil være utgangspunktet for vurderingen av om vilkårene er oppfylt.

Plikten til å melde fra til barnevernstjenesten er et selvstendig og personlig ansvar, jf. Prop. 100 L (2020–2021), punkt 5.2.2. Dette innebærer at rektor ikke kan overprøve den enkelte ansattes vurdering av barnets situasjon og av om lovens vilkår for varsling er oppfylt, jf. Prop. 169 L (2016–2017), punkt 14.6.2. Selv om meldeplikten er et selvstendig ansvar, har kommunen, og da den enkelte skole, likevel ansvar for å sikre at ansatte og andre som utfører oppgaver på deres vegne, har tilstrekkelig kunnskap om meldeplikten, hva den innebærer, og at de er trygge på praktiseringen, jf. Prop. 169 L (2016–2017), punkt 14.6.2. Dette følger også av opplæringsloven § 13-10 som sier at kommunen har ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir fulgt.

I Prop. 169 L (2016–2017), punkt 14.6.2, skriver departementet at det er viktig å sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om regelverk og ansvar, samt legge til rette for en kultur der den enkelte ansatte kan formidle sin bekymring til barnevernstjenesten, og at dette også gjelder der det forekommer faglig uenighet i tjenesten.

Oppmerksomhetsplikt og melding til sosialtjenesten og helse- og omsorgstjenesten

Etter opplæringsloven § 15-4 skal kommunen og fylkeskommunen sørge for at alle som utfører tjenester eller arbeid etter opplæringsloven, er oppmerksomme på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenesten eller helse- og omsorgstjenesten.

Plikten innebærer at tjenestene av eget tiltak skal gi sosialtjenesten i arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenesten opplysninger når de mener at eleven har behov for tjenester fra disse. Opplysninger kan bare gis med tillatelse fra eleven, eventuelt fra foreldrene, eller så langt opplysningene ellers kan gis uten hinder av taushetsplikten, jf. Prop. 100 L (2020–2021), punkt 5.5.3.

Oppfølging av fravær

Kommunen skal følge opp elever som har fravær fra opplæringen. Oppfølgingsplikten her kan blant annet utledes av retten til grunnskoleopplæring i opplæringsloven, jf. § 2-1. Kommunen skal ha internkontroll for å sørge for at plikten overholdes, jf. opplæringsloven §§ 13-1 og 13-10 og kommuneloven § 25-1. Kommunen skal ha et system for føring av fravær, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 3-36 og 3-38.

Utdanningsdirektoratet anbefaler at skolene jobber forebyggende og har gode systemer for å følge opp bekymringsfullt fravær.⁴

Sosialpedagogisk rådgivning

Etter forskrift til opplæringsloven § 22-2 første ledd har den enkelte elev rett til nødvendig rådgivning om sosiale spørsmål. Formålet med den sosialpedagogiske rådgivningen er å bidra

⁴ [Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen | udir.no](https://www.udir.no/forebygging-og-folge-opp-bekymringsfullt-fravær-fra-skolen)

til at eleven finner seg til rette i opplæringen, og å hjelpe eleven med personlige, sosiale og emosjonelle vanskeligheter som kan ha noe å si for opplæringen og elevens sosiale forhold på skolen. Av fjerde ledd følger det at personalet på skolen skal ha tett kontakt og samarbeid med hjelpeinstanser utenfor skolen og hjemmet slik at det blir sammenheng i tiltakene rundt eleven.

Samarbeid med hjemmet

Opplæringsloven § 1-1 slår fast at formålet med opplæringen skal oppfylles «i samarbeid og forståing med heimen». Etter § 13-3 d skal kommunen sørge for samarbeid med foreldre.

Det er gitt nærmere regler om foreldresamarbeid i forskrift til opplæringsloven. Her fremgår det av § 20-1 at formålet med foreldresamarbeidet er å «bidra til eleven si faglege og sosiale utvikling». Innholdet i foreldresamarbeidet reguleres i § 20-3. Skolen skal blant annet holde foreldresamtaler og sørge for at foreldrene har møter med kontaktlæreren, herunder om den «sosiale utviklinga og anna utvikling hos eleven», jf. forskriften § 20-3 første og andre ledd. Eleven kan være med i samtalen med foreldrene, og når eleven har fylt tolv år, har vedkommende rett til å være med i samtalen.

Samarbeidet mellom skolen og foreldrene/hjemmet er også omtalt i den overordnede delen av læreplanverket kapittel 3.3. Her står det blant annet at god kommunikasjon mellom hjemmet og skolen bidrar positivt til skolens arbeid med læringsmiljøet og til elevenes oppvekstmiljø.

I enkelte tilfeller bør skolen vurdere bruk av tolk i gjennomføringen av samarbeidet med foreldrene, jf. tolkeloven og anbefaling fra Utdanningsdirektoratet⁵.

Vurdering av barnets beste

Prinsippet om barnets beste er sentralt i saker som handler om barn. Det følger av Grunnloven § 104 andre ledd at hva som er det beste for barnet, skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som handler om barn. Grunnlovsbestemmelsen tilsvarer Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1.

En plikt til å vurdere og legge vekt på barnets beste er også inntatt i skolemiljøreglene, jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd.

Kunnskap og kompetanse

For at de ansatte og skolene skal kunne oppfylle oppmerksomhetspliktene og handlingspliktene gjennomgått ovenfor, er det avgjørende at de har kjennskap til pliktene og besitter nødvendig kompetanse for å utføre dem. De ansatte må blant annet inneha kompetanse for å vurdere hensiktsmessigheten av ulike tiltak.

Opplæringsloven § 10-8 sier at skoleeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Dette inkluderer kompetanse for å gjøre de faglige vurderingene som trengs etter både skolemiljøreglene og handlingsplikten opp mot for eksempel barnevernet. Også i forarbeidene til opplæringsloven kapittel 9 A, Prop. 57 L (2016–2017), og til opplæringsloven

⁵ [Behov for tolk i barnehage og skole | udir.no](https://udir.no/behov-for-tolk-i-barnehage-og-skole). Sist endret 3. mars 2022.

§ 15-3, jf. Prop. 100 L (2020–2021), trekkes det flere steder frem viktigheten av kunnskap og kompetanse for oppmerksomhetsplikten.

I St. meld. nr. 17 (1999–2000) *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet*, punkt 4.2.1, fremgår følgende om behovet for kompetanse i forebyggingsarbeidet:

[...] Det er behov for å øke kompetansen hos skolens personale når det gjelder organisering og tilnærming til arbeidet med problematferd. På dette området er det også viktig å sette inn informasjons- og opplæringstiltak rettet mot elever og foreldre, for å engasjere og ansvarliggjøre dem i skolens forebyggende arbeid, og å styrke samarbeidet opp mot hjelpeapparatet i kommunene.

I retningslinjen *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge* anbefaler Helsedirektoratet mfl. at kommunens ledelse sikrer at ansatte som arbeider med barn og unge, har kunnskap om beskyttelses- og risikofaktorer og tegn og signaler som kan gi grunnlag for å oppdage utsatte barn og unge. Det anbefales også at skolen sikrer at ansatte har kompetanse til å snakke med barn og unge de har bekymringer for.

Barnets rett til å bli hørt og medvirke

Revisjonskriterium:

- Skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt og får medvirke i saker som gjelder dem selv.

Utleddning:

Barnets rett til å bli hørt fremgår av Grunnloven § 104 første ledd andre punktum og FNs barnekonvensjon artikkel 12. Retten er også eksplisitt inntatt i skolemiljøreglene, jf. § 9 A-4 femte ledd.

Hvordan barnet skal sikres å bli hørt, beror på den konkrete saken og en vurdering av barnets alder og modenhet.

I relasjon til skolemiljøreglene fremgår det av forarbeidene at skolen skal høre og vektlegge synet til både den eleven det mistenkes at ikke har et trygt skolemiljø, og andre involverte elever. Skolen må sørge for at elevene får informasjon om prosessen og inviteres til å beskrive situasjonen slik de opplever den, jf. Prop. 57 L (2016–2017), punkt 10.1.

Avviksmelding og politianmeldelse

Revisjonskriterium:

- Skolen skal sørge for at volds- og trusselsituasjoner blir registrert, og vurdere politianmeldelse av straffbare forhold.

Utleddning:

Avviksmelding

Etter arbeidsmiljøloven skal arbeidsmiljøet i virksomheten være fullt forsvarlig, jf. § 4-1. Arbeidstakere skal videre, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre, jf. § 4-3 fjerde ledd. Arbeidsmiljøloven § 3-1 oppstiller plikter for arbeidsgiver til å sørge for at det utføres systematisk HMS-arbeid på alle plan i virksomheten. Etter forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) § 5 skal alle virksomheter ha rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik fra HMS-lovgivningen. Avvik skal dokumenteres skriftlig.

Arbeidsgivere skal videre etter arbeidsmiljøloven § 5-1 sørge for registrering av alle personskader som oppstår under utførelse av arbeid. Registeret skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet, verneombud, bedriftshelsetjenesten og arbeidsmiljøutvalget, jf. § 5-1 tredje ledd.

Krav til å dokumentere volds- og trusselhendelser mellom elever kan også utledes av opplæringsloven. Etter opplæringsloven kapittel 9 A og regelen om internkontroll i kommuneloven § 25-1 skal skolene jobbe kontinuerlig og systematisk for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Skolen skal etter kapittel 9 A, jf. kommuneloven § 25-1, jobbe både individrettet og systemrettet. Skolen skal blant annet dokumentere arbeidet med å følge med på elevene. Etter rundskriv fra Utdanningsdirektoratet, Udir-4-2014, må skolen kunne legge frem skriftlig dokumentasjon som blant annet viser rutinene skolen har for å avdekke, rette opp og forebygge avvik.

I tildelingsbrevet til Utdanningsetaten for 2024 vises det til at Utdanningsetaten skal jobbe videre med tiltakene i *Handlingsplan for forebygging av mobbing, vold og trusler* (byrådssak 268/22, behandlet i bystyret 24. mai 2023, jf. bystyresak 148/23). I byrådssak 268/22 skriver byrådet at det skal jobbes med å «[s]ikre at rutiner og regelverk for registrering og melding blir ivaretatt». Byrådet skriver videre at det er viktig å sikre at alle ansatte i skolen har god kjennskap og tilgang til gjeldende system for registrering av vold og trusselhendelser. Bystyret tok ved sin behandling den 24. mai 2023 byrådssak 268 til orientering og besluttet blant annet følgende i vedtakspunkt 2 og 5:

2. Bystyret ber byrådet sikre at det innføres en enhetlig og transparent rapporteringsløsning for hendelser med mobbing, vold og trusler i skolen. Rapporteringsløsningen må være brukervennlig og tilgjengelig for alle ansatte på en skole.

[...]

5. Bystyret ber byrådet sikre at det innføres et varslingsystem der elever kan si fra om hendelser med mobbing, vold og trakassering i skolen. Elever skal kunne rapportere om hendelser på en enkel og velfungerende måte.

Politianmeldelse

I forskrift 3. juli 2018 nr. 2295 om reglement for orden og oppførsel i Oslo skolen § 9 første ledd fremgår dette:

Skolen vil normalt anmelde straffbare forhold til politiet. For mindre alvorlige forhold skal skolen foreta en konkret vurdering av om anmeldelse er hensiktsmessig.

Ordensreglementet er fastsatt med hjemmel i opplæringsloven § 9 A-10 første ledd.

I Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-8-2014 anbefales det at straffbare forhold som skjer på skolens område, meldes til politiet.

Samarbeid i enkeltsaker

Revisjonskriterier:

- Skolen skal samarbeide med andre relevante tjenester i saker som gjelder enkeltelever, der dette er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det er kommunens ansvar å samordne tjenestetilbudet.
- Bydelen bør tilrettelegge for samarbeid med relevante tjenester i oppfølgingen av barn og unge det er knyttet bekymringer til.

Utlledning:

Skolens plikt til å samarbeide i saker som gjelder enkeltelever

Etter opplæringsloven § 15-8 første ledd skal skolen, skolefritidsordningen og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) samarbeide med relevante tjenester dersom samarbeid er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det vil være elevens/barnets behov som avgjør om plikten til å samarbeide slår inn.

Bestemmelsen i opplæringsloven, slik den er i dag, kom inn ved lov 11. juni 2021 nr. 78 (i kraft fra 1. august 2022) som et ledd i å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Det ble ved denne lovendringen innført en lik plikt til å samarbeide om oppfølgingen av barn og unge i en rekke velferdslover. Sentralt forarbeid er Prop. 100 L (2020–2021).

Ordlyden i bestemmelsene innebærer at skolen skal vurdere fra sak til sak hvilke tjenesteytere som bør delta i et samarbeid, og hvordan, og det sentrale er å sikre elevens/barnets rett til et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. For å oppnå dette er det i mange tilfeller nødvendig å avklare hvem som gjør hva, og når, samt dele nødvendig informasjon, jf. Prop. 100 L (2020–2021), punkt 5.5.4.

Samarbeidsplikten er ikke begrenset til å gjelde samarbeid mellom kommunale tjenester. Med tjenesteyter menes også blant annet statlige og private tjenesteytere, jf. opplæringsloven § 15-8 femte ledd.

Samarbeidet skal skje innenfor taushetspliktreglene, jf. Prop. 100 L (2020–2021), punkt 11.4.

I Prop. 100 L (2020–2021), punkt 5.5.4, er det knyttet noen særskilte merknader til oppfølging av barn med utfordrende atferd:

Noen elever har utfordringer som kan føre til utfordrende atferd på skolen. Skolen skal tilpasse opplæringen for at eleven skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette kan handle om å se på hvordan man kan forebygge denne atferden hos eleven og tilpasse opplæringen ut fra dette. For å få den nødvendige faglige kompetansen som trengs ved en slik tilnærming, må skolen i mange tilfeller samarbeide med helse- og omsorgstjenesten, PP-tjenesten eller andre velferdstjenester. Hvis eleven er på avlastning, kan det være nødvendig at skolen og avlastningsboligen samarbeider om denne tilnærmingen.

Det er også i Prop. 100 L (samme punkt) en særskilt omtale av barn som gjennomfører straff:

Samarbeidsplikten vil omfatte barn under straffegjennomføring. Kommunale tjenesteutøvere som skole og barneverntjeneste, og statlige og fylkeskommunale aktører som spesialisthelsetjenesten og videregående skole, er forpliktet til å delta i oppfølgingen av ungdom som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, se konfliktrådsloven § 26. Ungdomsenhetene i kriminalomsorgen har tverretatlige team som skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse, jf. straffegjennomføringsloven § 10 a. Løslatelsesforberedelsene skjer i samarbeid med de kommunale velferdstjenestene i den kommunen den innsatte skal tilbakeføres til. Et godt samarbeid mellom aktørene i straffesakskjeden og øvrige statlige og kommunale velferdstjenester er en forutsetning for å kunne gjennomføre straffereaksjonene og for å forebygge ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring.

For at skolen skal kunne samarbeide godt med andre tjenester i enkeltsaker, er det en forutsetning at det er etablert gode samhandlingsstrukturer og rutiner for informasjonsutveksling, jf. Prop. 100 L (2020–2021), punkt 5.5.6. Etter opplæringsloven § 15-8 tredje ledd er skolen pålagt en plikt til å samarbeide også på systemnivå. Samarbeidet skal gjøre både skolen selv og de andre tjenestene i stand til å ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift.

I nasjonal faglig retningslinje om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge anbefaler Helsedirektoratet mfl. at virksomheter som arbeider med barn og unge, har avtaler om samarbeid på systemnivå som sikrer oppfølging av involverte barn og unge. Det står videre at samarbeidsavtale bør inneholde beskrivelse av roller og ansvar, omfang og organisering av samarbeid, hva partene konkret skal samarbeide om, og ressurser knyttet til dette.

I rundskriv Q-16/2013 Forebyggende innsats for barn og unge er samarbeid på tvers inntatt som en forutsetning for godt forebyggende arbeid. I rundskrivet står det også at det er viktig at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide. Dette innebærer at det bør etableres felles forståelse av problemet, mål og virkemiddelbruk, gode styrings- og rapporteringssystemer samt kunnskap om og respekt for hverandres ansvar og roller.

Behov for å styrke samarbeidet mellom ulike tjenester er også inntatt i bystyrets behandling av byrådssak 268/22 om forebygging og håndtering av mobbing, vold og trusler i Osloskolen, jf. bystyresak 148/23. Her besluttet bystyret følgende i vedtakspunkt 7:

Bystyret ber byrådet sikre et tettere samarbeid mellom skole, politi og barnevern.

Samordning av tjenestetilbudet

Etter opplæringsloven § 15-8 andre ledd skal kommunen samordne tjenestetilbudet til elever som trenger helhetlige og samordnede tjenester.

Ved behov skal kommunene bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen, jf. bestemmelsens andre punktum. Dette gjelder der det er uklarheter eller uenighet knyttet til hvilken kommunal tjenesteyter som skal samordne tjenestetilbudet. Dersom tjenesteyterne er enige om hvem som skal ivareta samordningen, eller der dette følger av annet regelverk, er det ikke behov for at kommunen avgjør dette, jf. Prop. 100 L (2020–2021), punkt 11.4. Dersom det er oppnevnt barnekoordinator etter helse- og

omsorgstjenesteloven § 7-2 a, skal koordinatoren sørge for samordning av tjenestetilbudet, jf. § 15-8 andre ledd andre punktum.

Involvering av eleven/barnet og foreldre

Ved vurderingen av hva som er nødvendig å samarbeide om, og hvordan samarbeidet skal skje, må det tas hensyn til hva barnet eller ungdommen selv ønsker, jf. Prop. 100 L (2020–2021), punkt 5.5.5. Barnets rett til å bli hørt og kravet om å legge vekt på barnets beste fremgår også av Grunnloven og FNs barnekonvensjonen, se nærmere ovenfor. I Prop. 100 L (2020–2021) vurderes det også at det i mange tilfeller vil være viktig at foreldrene får nødvendig informasjon fra de aktuelle velferdstjenestene dersom oppfølgingen av barnet skal bli vellykket.

Involvering av barnet kan innebære at barnet for eksempel ønsker å begrense antall deltakere i samarbeidsmøter, slik at barnet lettere kan delta selv, jf. Prop. 100 L (2020–2021), punkt 5.5.5.

Bydelens tilrettelegging for samarbeid om bekymringer for barn og unge

I barnevernsloven § 15-1 er kommunen tillagt et ansvar for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt og utvikler atferdsproblemer. I forarbeidene står det at et godt forebyggende arbeid handler om å identifisere behovene i befolkningen, sørge for at det finnes relevante tilbud fra ulike instanser, og legge til rette for at de ulike tjenestene samarbeider, jf. Prop. 133 L (2020–2021), punkt 21.1.4.1.

Regelen i § 15-1 kom inn i ny barnevernslov som en videreføring av den da gjeldende § 3-1. Ordlyden i § 15-1 ble imidlertid noe endret blant annet ved at den fikk klarere frem at det er kommunen som sådan som har ansvaret for det forebyggende arbeidet. Ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023.

Bestemmelsen har sammenheng med barnevernsreformen (også omtalt som oppvekstreformen) som trådte i kraft 1. januar 2022, jf. Prop. 133 L (2020–2021), punkt 21.1.2.1, med videre henvisninger til Prop. 73 L (2016–2017). Barnevernsreformen ga kommunene mer ansvar på barnevernsområdet, og et sentralt formål var økt satsing på forebygging og tidlig innsats slik at flere barn og unge kan få hjelp som virker til rett tid, jf. Prop. 73 L (2016–2017), punkt 5.4.1.

Kommunen står fritt til å organisere det forebyggende arbeidet etter barnevernsloven § 15-1 med utgangspunkt i lokale forhold, jf. Prop. 133 L (2020–2021), punkt 21.1.4.3. Etter § 15-1 andre ledd skal kommunestyret vedta en plan for arbeidet. Denne planen skal gi en mer systematisk innsats og bidra til mer tverrfaglig samarbeid i kommunen, jf. Prop. 133 L (2020–2021), punktene 21.1.2.1 og 21.1.4.4. Oslo kommune har i bystyremøte 20. desember 2023 fastsatt *Strategi for å fremme gode oppvekstvilkår i Oslo*, jf. bystyresak 481/23. Ifølge strategien skal Oslo kommune arbeide forebyggende, tverrfaglig og sektorovergripende for å sikre barn og unge en god og trygg oppvekst. I strategien gis det videre føringer til bydelene og etatene om å vedta lokale handlingsplaner. I skrivende stund har ikke Utdanningssetaten eller bydelene fastsatt slike lokale handlingsplaner.

Særlig om samarbeid mellom skolen og barnevernstjenesten

Skolen skal etter opplæringsloven § 15-8 ha et samarbeid med blant annet barnevernet der det er relevant, både i enkeltsaker og på systemnivå, jf. første og tredje ledd. Oslo kommune har fastsatt en «Oslostandard for samarbeid mellom skole og barnevernstjeneste» (fra februar 2013). I denne angir byrådet en minstestandard for hvilke forpliktelser som ligger til skole og barnevern. Oslostandarden fastsetter flere krav, herunder at det skal utarbeides en samarbeidsavtale mellom skolen og barnevernstjenesten i bydelen der skolen er lokalisert. Avtalen skal ha Oslostandarden som grunnlag. Det skal også avtales fast kontaktperson eller et fast kontaktpunkt, og det skal avholdes faste møter med barnevernet. Samarbeidet skal videre evalueres årlig. Vi viser til Oslostandarden, side 4. Oslostandarden inneholder også beskrivelser av hvordan bekymringsmeldinger skal behandles av skolen og i barnevernet.

Særlig om samarbeid med politiet og SaLTo-modellen

Skolens samarbeid med politiet, i enkeltsaker og på systemnivå, forankres i opplæringsloven § 15-8. I Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden* fremgår det at samarbeidet mellom politiet og kommunene skal videreutvikles:

Det er viktig at politiet og kommunene inngår tydelige og gjensidige forpliktende avtaler om lokalt samarbeid. Politiet har ansvaret for å ta initiativet til lokale samarbeidsavtaler, men både politiet og kommunen har et gjensidig ansvar for å følge opp avtalene. Samarbeidsavtalene bør bl.a. omfatte tverrfaglig innsats for forebygging.

Kommunene må selv vurdere hvordan de ønsker å organisere samarbeidet med politiet. Kommunene kan delta i politiråd, etablere SLT-modell eller utarbeide egne samarbeidsavtaler med politiet.

Politirådet er et formalisert samarbeid mellom øverste ledelse i kommunen og lokalt politi og er en del av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Rådet skal være et strategisk organ som skal sikre utveksling av kunnskap og erfaring mellom politi og kommune.⁶ Oslo har inngått en politirådsavtale for 2023–2025.

SLT-modellen, som står for «Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak», er en modell som har som mål å forebygge rus og kriminalitet blant barn og unge og fremme trygge oppvekstvilkår. Sekretariatet for konfliktrådene har det nasjonale ansvaret for faglig oppfølging og støtte til SLT-samarbeidet i kommunene.⁷ SaLTo-modellen i Oslo tilsvarer SLT i landets øvrige kommuner.

Oslo kommune har fastsatt et handlingsprogram for SaLTo-samarbeidet for 2023–2025. Det er også fastsatt en standard: *Oslostandard for SaLTo-samarbeid*, jf. byrådssak 1082/23.

⁶ [Politi og politiråd - Konfliktrådet \(konfliktraadet.no\)](https://konfliktraadet.no/politi-og-politirad)

⁷ [SLT-modellen - Konfliktrådet \(konfliktraadet.no\)](https://konfliktraadet.no/slt-modellen)

Samarbeid på systemnivå

Revisjonskriterium:

- I tillegg til å følge opp enkeltbarn og -unge skal skolen og bydelen etablere samarbeidsstrukturer og samarbeide slik at de kan ivareta sine oppgaver knyttet til forebygging.

Utlledning:

Skolen og bydelen må etablere strukturer og samarbeide også utover samarbeidet om enkeltbarn og -unge. Dette kan være etablering av strukturer og systemer som bygger opp under samarbeidet som skal finne sted i enkeltsaker, men det kan også være samarbeid om det mer generelle tilbudet til barn og unge. En slik plikt til å samarbeide på systemnivå og i det generelle forebyggingsarbeidet kan leses ut av flere av de bestemmelsene og retningslinjene som er gjengitt ovenfor, herunder barnevernsloven § 15-1 som pålegger kommunen et ansvar for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt og utvikler atferdsproblemer. Plikten kan også utledes av barnevernsreformen (oppvekstreformen). Denne reformen har blant annet som mål at kommunenes forebyggende arbeid og tidlige innsats skal styrkes. Dette gjøres blant annet ved å sikre tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid, jf. Oslo kommunes strategi for å fremme gode oppvekstvilkår i Oslo, byrådssak 154/23.

En direkte plikt til å samarbeide på systemnivå kan også leses ut av opplæringsloven § 15-8 tredje ledd og barnevernsloven § 15-8 tredje ledd for henholdsvis skolen og barnevernstjenesten. Samarbeidet skal gjøre at både skolen og barnevernstjenesten selv, og de andre tjenestene, er i stand til å ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift.

I Prop. 100 L, punkt 5.5.6, vises det til kommunens generelle ansvar for det forebyggende arbeidet rettet mot barn og unge:

Mange av velferdstjenestene som er rettet mot barn og unge, er kommunale. Det er kommunen som har ansvaret for en helhetlig planlegging og samordning av det generelle forebyggende arbeidet i kommunen. Kommunen står fritt til å organisere sitt forebyggende tjenestetilbud med utgangspunkt i lokale hensyn og forutsetninger. Den enkelte kommune må vurdere hvilke roller de ulike velferdstjenestene skal ha i det forebyggende og helhetlige tjenestetilbudet til barn og unge, innenfor rammen av regelverket.

Selv om plikten til å samarbeide utover enkeltsaker også ligger til de enkelte velferdstjenestene i kommunen, vil det være kommunen som er rettslig ansvarlig for at pliktene blir oppfylt. Kommunestyret og kommunedirektøren, som øverste administrative leder, avgjør hvordan de ulike kommunale velferdstjenestene skal oppfylle plikten i praksis. Dette betyr at den enkelte kommune må, innenfor det handlingsrommet som lovverket gir, ta stilling til hvordan den bør organisere det tverrsektorielle samarbeidet utover enkeltsaker, hvilke roller ulike velferdstjenester bør ha, og hvordan samhandlingen bør skje i praksis. Kommunen må for eksempel vurdere hvordan velferdstjenestene i felleskap skal bidra til å forebygge utfordringer, skape gode oppvekst- og læringsmiljø og på et tidlig tidspunkt kunne identifisere barn og unge som har problemer. Dette innebærer at en velferdstjeneste ikke kan pålegge en annen tjeneste nye oppgaver, og at kommunen i slike tilfeller må beslutte at den aktuelle tjenesten skal bruke ressurser på oppgaven.

Kilder

Lover

- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
- Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven).
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Kongeriket Norges Grunnlov.
- FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) – gjort til norsk lov ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 punkt 4.
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).
- Lov 11. juni 2021 nr. 79 om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven).

Forskrifter

- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringsloven
- Forskrift 25. september 2012 nr. 4966 om reglement for orden og oppførsel i Osloskolen, Oslo kommune, Oslo.
- Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften).
- Forskrift 6. desember 2011 nr. 1357 om bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid).

Forarbeider

- Prop. 57 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*.
- Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*.
- Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*.
- Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*.
- Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*.
- Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*.

Rettspraksis

- Høyesterettsdom – Rt. 2012, s. 146.

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*.
- St. meld. nr. 17 (1999–2000) *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet*.

Nasjonale veiledere, rundskriv og anbefalinger

- *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge* – Nasjonal faglig retningslinje fra Helsedirektoratet mfl. Sist endret 3. desember 2019.
- Rundskriv Q-16/2013 – Forebyggende innsats for barn og unge.
- Rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om ordensreglement, Udir-8-2014. Sist endret 30. mars 2023.
- Rundskriv fra Utdanningsdirektoratet – Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a, Udir-4-2014. Sist endret 21. mai 2014.
- Anbefaling fra Utdanningsdirektoratet om å forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær. Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen | udir.no. Sist endret 5. oktober 2022.

Annet

- Tildelingsbrev til Utdanningsetaten for 2024.
- *SaLTo handlingsprogram for rus og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge, 2023–2025.*
- *Oslostandard for SaLTo-samarbeid*, byrådssak 1082/23.
- *Oslostandard for samarbeid mellom skole og barneverntjeneste.*
- *Forebygging og håndtering av mobbing, vold og trusler i Osloskolen*, byrådssak 268/22. Behandlet i bystyret 24. mai 2023, jf. bystyresak 148/23.
- *SLT-håndboken* – Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak.
- Anbefaling av Utdanningsdirektoratet om bruk av tolk: Behov for tolk i barnehage og skole | udir.no.
- *Strategi for å fremme gode oppvekstvilkår i Oslo*, byrådssak 154/23, jf. bystyresak 481/23.
- *Politirådsavtale mellom Oslo kommune og Oslo politidistrikt, 2023–2025.*
- Oslo Economics (2022) *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger, og virkninger av straff*. Lenke: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e8f0236bb0784a83911537df3d1fb9f2/rapport-ungdomskriminalitet.pdf>
- SaLTo (2022) *Risiko og livssammenheng for unge kriminelle i Oslo. En ustødig grunnmur for mestring.*

Vedlegg 2 Metode

1. Generelt om forvaltningsrevisjon

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

2. Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Forvaltningsrevisjonen ble vedtatt av kontrollutvalget 29. januar 2024 (sak 10).

Kommunerevisjonen hadde i innledende fase av prosjektet møter med Oslo politidistrikt, Barneombudet, Riksrevisjonen og revisjonskontorene i Stockholm og Malmö i Sverige. Hensikten med møtene med politiet og Barneombudet var å få bakgrunnsinformasjon om temaet og innspill til innretning av undersøkelsen. Møtene med de andre revisjonskontorene hadde vi for gjensidig deling av informasjon om liknende undersøkelser, for koordinering og inspirasjon.

Kommunerevisjonen sendte brev om oppstart av undersøkelsen til Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Byrådsavdeling for utdanning og Utdanningsetaten 19. februar 2024. Brev om oppstart av undersøkelsen ble sendt til Bydel Gamle Oslo, Bydel Grorud, Jordal skole og Groruddalen skole 2. april 2024.

Vi gjennomførte oppstartsmøter med Bydel Gamle Oslo og Jordal skole 15. april 2024, med Bydel Grorud og Groruddalen skole 16. april 2024 og med de to byrådsavdelingene 30. april 2024.

Vi oversendte utkast til revisjonskriterier til Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Byrådsavdeling for utdanning, Utdanningsetaten, Jordal skole, Groruddalen skole, Bydel Gamle Oslo og Bydel Grorud 23. april 2024.

Utdanningsetaten ga i sin tilbakemelding innspill om hvilke type sårbarheter som var tettest tilknyttet risiko for kriminalitet, og gjenga funn fra studier av temaet. Etaten foreslo at undersøkelsen basert på dette skulle ta utgangspunkt i fem områder og se på hva skolene gjorde med tanke på identifisering og handling. Områdene var: ansvarlighet, selvkontroll, skolefaglige prestasjoner, holdninger og verdier i familien og fritidsaktiviteter. Etaten oversendte også tilsynsrapporter fra statsforvalteren som var relatert til skolemiljø.

Kommunerevisjonen tok hensyn til innspillet fra Utdanningsetaten ved å legge inn beskrivelser av hva som kan utgjøre relevante sårbarhetsfaktorer for kriminalitet, i innledningen til revisjonskriteriene så vel som i innledningen til rapporten. Vi valgte likevel ikke å avgrense undersøkelsen til bestemte risikofaktorer, men i stedet holde dette åpent slik at de reviderte

virksomhetene kunne beskrive dette selv. Vi tonet også ned vektleggingen av skolens arbeid med skolemiljø i forhold til det som det var lagt opp til i første utkast av revisjonskriteriene.

Bydel Grorud ga i sitt innspill til utkast til revisjonskriterier tilbakemelding om at de med oppvekstreformen hadde fått i oppdrag å styrke samhandlingen og flytte ressurser til det universelle, grønne nivået i forebyggingstrekanten. Bydelens erfaring var at når barn og unge først var kommet i en utsatt posisjon, er forebygging mindre effektivt. De mente at det var en ubalanse i revisjonskriterienes fokus på det selektive, gule nivået i forebyggingstrekanten når de gjennom oppvekstreformen hadde fått føringer om å prioritere universelle tiltak.

Kommunerevisjonen imøtekom innspillet ved å ta inn en beskrivelse av forebyggingstrekanten og de ulike nivåene i rapporten. Vi er enige med bydelen i at de universelle forebyggende tiltakene er svært viktige. Metodisk fant vi det imidlertid nødvendig å se på enkeltsaker for å få grunnlag for å gjøre vurderinger, og for å sikre relevans for temaet tok vi utgangspunkt i ungdommer med identifisert risiko.

Byrådsavdeling for utdanning ga tilbakemelding om at undersøkelsens primære fokus burde rettes mot problemstillingen om samarbeid, herunder skolens rolle i samarbeidet med andre relevante aktører i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Basert på innspillet fra Byrådsavdeling for utdanning og innspillet fra Bydel Grorud la vi til et revisjonskriterium som rettet seg mot skolenes og bydelenes samarbeid utover arbeidet med å følge opp enkeltbarn og -unge.

Byrådsavdeling for sosiale tjenester ga i sin tilbakemelding oppdatering om status for oppfølging av *Strategi for å fremme gode oppvekstsvilkår i Oslo*, og opplyste at noen bydeler hadde bedt om utsatt frist for å oversende lokale handlingsplaner. Byrådsavdelingen viste også til flere dokumenter som var relevante for undersøkelsen, herunder Oslostandard for SaLTo-samarbeid.

Kommunerevisjonen fulgte opp innspillet ved å ta inn henvisning til Oslostandarden i utledningen av revisjonskriteriene. Videre innhentet vi de lokale handlingsplanene for de to bydelene knyttet til oppfølging av strategi for å fremme gode oppvekstsvilkår da de var ferdige høsten 2024.

Kriteriene ble bearbeidet etter mottatte innspill, og ny versjon ble sendt ut 25. mai 2025.

Datainnsamlingen har i hovedsak foregått i perioden mellom april og oktober 2024. Utkast til faktabeskrivelse ble sendt til skolene og bydelene for verifisering 21. januar 2025. Vi mottok tilbakemeldingene mellom 30. januar og 13. februar 2025.

Vi holdt forhåndspresentasjon 17. mars 2025 og 28. mars 2025.

Rapport ble sendt til uttalelse 2. april 2025.

Uttalelsene er oppsummert og vurdert i kapittel 6 og fremgår i sin helhet i vedleggene 4-8.

3. Metode for datainnhenting

Undersøkelsen er basert på flere metoder for datainnhenting. Vi har gjennomgått dokumentasjon og rutiner for skolens arbeid med identifisering og håndtering av sårbare

elever og intervjuet ledere og noen ansatte på skolene. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot de ansatte på de to skolene. Videre har vi gjennomgått et utvalg enkeltsaker for ungdommer som det har vært bekymring rundt, inkludert bekymring knyttet til kriminalitet. I den forbindelse innhentet vi dokumentasjon fra både skolene og bydelen. I bydelene intervjuet vi også ledere og medarbeidere som var ansvarlige for eller jobbet med særlig relevante tjenester for målgruppen.

Valg av caser

Da vi skulle velge skoler som caser for undersøkelsen, begynte vi med å sette opp en liste over alle ungdomsskoler i Oslo. Deretter trakk vi fra privatskoler, institusjonsskoler, spesialskoler og en skole som var helt nyoppstartet. Vi satt da igjen med 54 skoler.

Deretter satte vi inn tall for ulike parametre som skulle representere indikatorer for risiko, på bydelsnivå og skolenivå.

På bydelsnivå brukte vi følgende indikatorer:

- Anmeldt kriminalitet blant ungdom innenfor kategoriene vold, orden (inkl. våpen) og vinning
- Økning i anmeldt kriminalitet blant ungdom
- Andel barn med barnevernstiltak
- Levekår (også på delbydelsnivå)
- Områder utpekt i medias oversikter over alvorlig ungdomskriminalitet (delbydelsnivå)

På skolenivå brukte vi følgende indikatorer:

- Grunnskolepoeng
- Mobbing 7. og 10. klasse

Deretter utelukket vi skoler som har vært omfattet av følgende liknende undersøkelser siste tre år:

- Riksrevisjonens pågående undersøkelse om ungdomskriminalitet
- NOVAs pågående følgeforskning om ungdomskriminalitet
- Kommunerevisjonens rapport 4/2023 *Oppfølging av barn etter koronapandemien*
- Kommunerevisjonens rapport 2/2021 *Forebygging og oppfølging av mobbing og vold*
- Statsforvalterens landsomfattende tilsyn om skolemiljø
- Evalueringen av SaLTo-samarbeidet i 2022

I tillegg hadde vi i forbindelse med planlegging av prosjektet møter med Utdanningsetaten, Barneombudet, Oslo politidistrikt og Riksrevisjonen. Vi fikk innspill knyttet til innretning av undersøkelsen og valg av caser, som vi så hen til. Innspillene handlet blant annet om skoler og bydeler som hadde en måte å jobbe på som kunne være nyttig for andre å lære av. Vi fikk også innspill om å velge skoler og bydeler som lå under ulike geografiske driftsenheter i politiet.

Basert på en samlet vurdering valgte vi ut Jordal skole og Bydel Gamle Oslo, som ligger under politiets driftsenhet Sentrum, og Groruddalen skole og Bydel Grorud, som ligger i politiets driftsenhet Øst.

Intervjuer

For å få informasjon om skolenes praksis knyttet til identifisering av sårbare elever gjennomførte vi intervjuer med ledere og ansatte på skolene. Vi gjennomførte totalt ni intervjuer på de to skolene. Vi intervjuet assisterende rektor, sosiallærer, inspektør og tillitsvalgte på begge skoler og rektor på Jordal skole. I tillegg hadde vi en samtale med miljøteamet på Groruddalen skole for å få noe utfyllende informasjon om oppfølgingen av enkeltelever der det var lite skriftlig informasjon i elevmappen. Det var skolene som oppga hvem på skolen som hadde informasjon av relevans for undersøkelsen. Vi tok selv kontakt med tillitsvalgte. Vi brukte intervjuet med tillitsvalgte også til å få innspill til tolkningen av svarene vi fikk på spørreundersøkelsen.

Intervjuene var semistrukturert. Det vil si at vi hadde utformet hovedspørsmålene på forhånd, men stilte oppfølgingsspørsmål underveis der det var hensiktsmessig. Referatene fra intervjuene er verifisert av informantene i etterkant.

Vi gjennomførte også intervjuer med ledere og ansatte i de to bydelene, ti intervjuer totalt. Tre av intervjuene ble gjennomført med to informanter samtidig, de øvrige ble intervjuet alene. Vi intervjuet avdelingsdirektøren for oppvekst og nærmiljø i Bydel Grorud og avdelingsdirektøren for lokalsamfunn og avdelingsdirektøren for oppvekst i Bydel Gamle Oslo, ansatte i barnevernstjenesten i begge bydeler som blant annet jobbet med den aktuelle målgruppen, lederen for barne- og ungdomsenheten og lederen for oppfølgingsteam 10–23 i Bydel Gamle Oslo og lederen for forebyggende enhet i Bydel Grorud samt SaLTo-koordinatorene i begge bydelene. I Bydel Grorud intervjuet vi også nærmiljøkoordinatoren. Informantene ga informasjon om hvordan bydelen jobbet med forebygging, om tjenestetilbudet og om samarbeidet med skolene og andre aktører.

Spørreundersøkelse til ansatte på skolene

Som del av datainnsamlingen gjennomførte vi en spørreundersøkelse ved de to skolene. Hensikten var å få tilbakemeldinger fra ansatte om hvordan skolen arbeider, alene og sammen med andre, med å forebygge utenforskap og kriminalitet.

I forbindelse med utarbeidelsen av spørreskjemaet hadde vi møte med Utdanningsetaten for å få deres innspill. Vi fikk tilbakemeldinger om at spørreundersøkelsen burde sendes til alle ansatte med elevkontakt, ikke bare kontaktlærere. Utdanningsetaten ga også innspill til formulering av enkeltspørsmål. Vi imøtekom i all hovedsak innspillene fra etaten.

Vi fikk e-postlister fra rektorene ved de to skolene. Totalt fikk vi oppgitt 138 e-postadresser. 84 personer fullførte undersøkelsen. Svarprosenten var da totalt 61 prosent. Ved Jordal skole var svarprosenten 64 prosent, og ved Groruddalen skole var svarprosenten 55 prosent. Det tilsvarte 58 personer ved Jordal skole og 26 personer på Groruddalen skole.

Undersøkelsen ble sendt ut 5. september og avsluttet 23. september 2024. Vi hadde dialog med rektorene i forbindelse med oppstart, for at de skulle kunne informere de ansatte. Det ble sendt ut tre påminnelser til respondenter som ikke hadde svart. Vi sendte også oppdateringer til rektorene om svarprosenten underveis for at de skulle kunne oppfordre og tilrettelegge for at de ansatte svarte.

Svarprosenten påvirker spørreundersøkelsens pålitelighet. Vi har gjort en enkel frafallsanalyse for å kunne se om det er skjevheter i hvem som har svart på undersøkelsen med tanke på ansattgruppe.

Tabellen under viser oversikt over antallet og andelen ledere, kontaktlærere og andre ansattgrupper (annet) i totalpopulasjonen og antallet og andelen innenfor disse ansattgruppene som svarte på undersøkelsen.

Groruddalen skole

	Total populasjon	Ansattgruppe som andel av total populasjon	Antall i ansattgruppen som svarte	Andel i ansattgruppen blant dem som svarte
Ledelse	4	8,5 %	3	11,5 %
Kontaktlærere	15	31,9 %	10	38,5 %
Annet	28	59,6 %	13	50,0 %
Populasjon	47	100 %	26	100 %

Jordal skole

	Total populasjon	Ansattgruppe som andel av total populasjon	Antall i ansattgruppen som svarte	Andel i ansattgruppen blant dem som svarte
Ledelse	6	6,6 %	5	8,6 %
Kontaktlærere	46	50,5 %	39	67,2 %
Annet	39	42,9 %	14	24,1 %
Populasjon	91	100,0 %	58	100,0 %

Vi ser at disse to ansattgruppene ledelse og kontaktlærere er overrepresentert blant respondentene ved at de utgjorde en høyere andel blant respondentene enn i totalpopulasjonen. Andre ansattgrupper var underrepresentert. Denne gruppen omfattet blant annet faglærere og assistenter. Ettersom spørreundersøkelsen var anonym, stilte vi ikke respondentene spørsmål om personlige forhold, eksempelvis om alder eller utdanning. Vi har derfor begrenset informasjon som grunnlag for ytterligere frafallsanalyser.

Skjevheten i hvem som svarte på undersøkelsen, har konsekvenser for hvor generaliserbare resultatene er. Vi kan anta at ledere i større grad enn ansatte kjenner til rutiner, at de kjenner til flere saker, og at de har en høyere vurdering av eget kompetansenivå. Det at en høy andel ledere har svart, kan bidra til å trekke svarene i en mer fordelaktig retning for skolene. Samtidig er ledere få personer. Det var også mange kontaktlærere som svarte. Det er vesentlig flere kontaktlærere enn ledere på skolene, slik at svarene fra kontaktlærere har påvirket resultatene mer enn det lederne har.

Spørreundersøkelsen er brukt til å si noe om hvordan de som har besvart undersøkelsen, opplever at de er i stand til å identifisere og handle når det gjelder sårbare elever.

Undersøkelsen gir godt grunnlag for å si noe om dette. Ingen vurderinger bygger på funn i spørreundersøkelsen alene.

Vi benyttet Questback for utforming av spørreskjema, distribusjon og oversikt over resultater. Videre analyser av resultater fra spørreskjemaene ble gjort i Excel.

Dokumentanalyse og gjennomgang av enkeltsaker

Vi har gjennomgått skolenes rutiner for ansatte som var av relevans for skolens arbeid med tidlig identifisering og oppfølging av bekymringer.

Fra Jordal skole fikk vi oversendt resultater fra foreldreundersøkelsen som ble gjennomført våren 2022, og elevundersøkelsen fra høsten 2023. Informasjon fra disse undersøkelsene var relevant for temaene samarbeid med hjemmet og elevmedvirkning. Vi mottok ikke tilsvarende dokumentasjon fra Groruddalen skole, men det er offentlig tilgjengelige resultater fra elevundersøkelsen som vi har vist til i rapporten. Skolen hadde ikke gjennomført foreldreundersøkelsen. Denne var valgfri for skolene å gjennomføre.

Vi har gjennomgått til sammen 28 saker til ungdommer som hadde vært elever på de to skolene, som det på et tidspunkt i undersøkelsesperioden har vært bekymring for knyttet til kriminalitet.

Sakene ble plukket ut basert på søk i barnevernstjenestens sakregister i begge bydelene. Vi inkluderte alle saker der ungdommen hadde vært elev ved en av de to skolene i hele eller deler av undersøkelsesperioden, og der det var en bekymring knyttet til kriminalitet. I Bydel Grorud fikk vi i tillegg en liste med relevante saker fra forebyggende enhet. Fra Jordal skole fikk vi tilgang til en intern liste som viste sårbarheter knyttet til enkeltelever.

Vi gjennomgikk dokumentasjonen som lå i ungdommenes saksmapper i fagsystemet Modulus Barn for barnevernet, Soma og Ad Curis for oppfølgingsteam og forebyggende enhet og elevmappene i WebSak. På Jordal skole hadde vi i tillegg tilgang til enkelte notater fra sosiallæreren.

Dokumentasjonen i Modulus Barn inkluderte bekymringsmeldinger, vedtak om undersøkelser og eventuelle tiltak, samtykker, brev til og fra andre tjenester i forbindelse med informasjonsinnhenting og referater fra samarbeidsmøter.

I elevmappene lå det eventuelle vedtak om spesialundervisning o.l., sakkyndig vurdering fra PPT, referater fra samarbeidsmøter, brev til barnevernet om bekymring eller svar på anmodning om informasjon fra barnevernstjenesten, halvårsvurderinger knyttet til fravær. Notatene fra sosiallæreren på Jordal skole inkluderte notater fra overføringsmøter og klassegjennomganger og ga informasjon om identifisering av sårbarheter og skolens forebyggende arbeid på et tidlig stadium. Det er ikke et krav til skolene om at slik dokumentasjon skal foreligge.

I Soma og Ad Curis lå det løpende journal og enkelte møtereferater. Det er ikke tydelige dokumentasjonskrav knyttet til arbeidet i oppfølgingstjenesten og forebyggende enhet, og graden av skriftlighet varierte.

Vi benyttet et kontrollskjema i gjennomgangen av hver sak. Kontrollskjemaene ble deretter brukt som utgangspunkt for analyse opp mot revisjonskriteriene. Se under punkt 5 om svakheter i utvalgsmetoden for enkeltsaker og håndtering av dette.

4. Behandling av personopplysninger

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

I denne forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått enkeltsaker som har handlet om ungdommer der det er en bekymring knyttet til kriminalitet. Vi har hatt tilgang til saksmapper i barnevernet, skolens elevmapper og eventuelle notater fra individuell oppfølging fra bydelen. Disse mappene inneholdt sensitive personopplysninger.

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

Vi har lagt vekt på å sikre at omtalen av enkeltsaker i rapporten ikke skal kunne gi grunnlag for å identifisere de individene som er berørt. Det har vi blant annet gjort gjennom å unnlate informasjon om detaljer og beskrive saker samlet heller enn enkeltvis.

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

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

5. Gyldighet og pålitelighet

For å sikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Med pålitelighet menes hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger, både gjennom intern kvalitetssikring og ved at Byrådsavdeling for utdanning, Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Bydel Gamle Oslo, Bydel Grorud, Utdanningsetaten, Jordal skole og Groruddalen skole har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i kriteriene og til å kommentere og verifisere beskrivelsene av fakta.

Enkeltsakene vi har gjennomgått, vil ikke nødvendigvis være representative for alle saker som berører forebygging av kriminalitet på individnivå i bydelene. For å kunne identifisere relevante saker har vi i utgangspunktet valgt saker ut fra kjennetegn som utelukker ungdommer der forebygging har vært så vellykket at ungdommene ikke har kommet i risiko for kriminalitet.

Måten vi gjorde utvalg av enkeltsaker på, gjorde også at vi ikke fanget opp saker der verken skolen, forebyggende enhet eller barnevernstjenesten hadde identifisert eller blitt gjort kjent med sårbarheter hos ungdommen og risiko for kriminalitet. Det ville være metodisk svært krevende og også etisk utfordrende å skulle finne ungdommer med risiko for å gjøre kriminelle handlinger som ikke allerede var kjent for skolen eller barnevernstjenesten. Det kan dermed ikke utelukkes at det var ungdommer som var i målgruppen for undersøkelsen, som hadde gått under radaren for hjelpeapparatet og dermed også for revisjonen.

I enkeltsakene vi har gjennomgått, har vi sett på tidslinjer for når sårbarheter ble identifisert, og når tiltak ble iverksatt, for å kunne se på hva som ble gjort av innsats på et tidlig stadium i forløpet. Vi har også sett på informasjon både hos skolen og barnevernstjenesten i de sakene det var mulig, for å kunne få informasjon fra flere kilder om sårbarheter og iverksatte tiltak. Vi har også gjennomført intervjuer og innhentet informasjon om skolens forebyggende arbeid fra andre kilder enn saksmappene.

Fordi Jordal skole hadde dokumentasjon knyttet til tidlig forebygging, kunne vi i Bydel Gamle Oslo se også på saker der bydelen og barnevernet ikke hadde blitt involvert. Vi kunne ikke gjøre tilsvarende i Bydel Grorud.

For å bøte på at vi hadde mindre skriftlig informasjon fra skolen i sakene fra Groruddalen skole, hadde vi samtaler med sosiallæreren og miljøteamet for at de skulle kunne supplere med muntlig informasjon. Disse kunne imidlertid ikke gi informasjon om alle sakene ettersom de ikke hadde vært involvert i dem. Personer som kunne hatt mer inngående kjennskap til disse sakene, var ikke tilgjengelige. Vi har tatt hensyn til disse forskjellene i våre vurderinger. Bydelene har verifisert faktaene knyttet til enkeltsakene. For å styrke påliteligheten til dataene bygger undersøkelsen på data fra ulike kilder, og den er gjennomført med ulike metoder.

Datagrunnlaget er triangulert ved gjennomgang av dokumentasjon, intervjuer, mappegjennomgang og spørreundersøkelse så langt som mulig innenfor undersøkelsens rammer. Med triangulering har vi kryssjekket utsagn og praksis ved hjelp av de ulike metodene for datainnsamling. For å sikre at vi gjengir utsagn i intervjuer på korrekt måte, har alle referater fra intervjuene blitt verifisert av informantene. Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene de skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de mulighetene og begrensningene som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 3 Tabell som viser kriminalitet med unge mistenkte

Figur 8 Antall anmeldelser med mistenkt 10-17 år, fordelt etter lovbruddskategori. Gjerningssted Oslo kommune.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	23-24	23-24 i %
Annen	240	285	366	298	308	272	500	504	4	0,8 %
Bæring av kniv/våpen	34	60	79	77	54	77	148	122	-26	-17,6 %
Hensynsløs atferd	38	20	43	36	41	31	113	63	-50	-44,2 %
Ordensforstyrrelser	29	34	42	38	20	23	21	33	12	57,1 %
Narkotika	446	504	463	220	184	130	218	303	85	39 %
Seksuallovbrudd	67	60	57	70	59	41	59	55	-4	-6,8 %
Skadeverk	64	84	81	73	70	58	81	72	-9	-11,1 %
Trafikk	77	93	109	73	131	164	217	193	-24	-11,1 %
Vinning	711	659	666	586	428	530	856	796	-60	-7 %
Butikktyveri	532	435	401	374	298	411	602	472	-130	-21,6 %
Ran	72	93	103	88	61	39	126	134	8	6,3 %
Vold	477	526	628	449	437	459	712	784	72	10,1 %
Fysisk vold	282	298	352	256	241	276	401	428	27	6,7 %
Mot off. tj. person	78	98	134	89	67	62	129	136	7	5,4 %
Trusler	108	127	135	97	124	117	175	212	37	21,1 %
Økonomi	91	73	83	81	97	132	141	82	-59	-41,8 %
Total	2173	2284	2453	1852	1714	1786	2784	2789	5	0,2 %

Kilde: Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo, Oslo politidistrikt. Data fra staffesakregisteret STRASAK. Basert på tall fra 2024.

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråd for sosiale tjenester

Byrådsavdeling for sosiale tjenester		 Oslo			
Kommunerevisjonen Fredrik Selmers vei 3 0663 OSLO		Unntatt offentlighet Offl. § 5 andre ledd			
Deres ref.: 24/88-39	Vår ref. (saksnr.): 24/1130 - 13	Saksbeh.: Kjersti Varang, 958 96 483			
		Dato: 23.04.2025			
Svar fra Byråd for sosiale tjenester. Rapport til uttalelse: Forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen					
Jeg viser til kommunerevisjonens utkast til rapport om forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen. Rapporten har undersøkt Jordal og Groruddalen skoles arbeid med forebygging av kriminalitet, og samarbeidet mellom skolene og Bydel Gamle Oslo og Bydel Grorud. Kommunerevisjonen har bedt om uttalelse fra byråd for sosiale tjenester innen utgangen av 30. april 2025. Rapporten sendes deretter til kontrollutvalget 20. mai. Rapporten ser blant annet på samhandlingen mellom bydelene og skolene, og lærdom fra denne vil være nyttig for det byomfattende rus- og kriminalitetsforebyggende samarbeidet mellom skolene, bydelene og politiet, SaLT. Byrådets vurdering av rapporten, dens konklusjoner og anbefalinger: 1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektet vært tilstrekkelig klar? Informasjon ved oppstart og gjennomføring har vært tilstrekkelig klar. 2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke? Byrådsavdelingen oversendte relevante rapporter og dokumenter til Kommunerevisjonen ved oppstart av revisjonen. Rapporten <i>"Risiko og livssammenheng for unge kriminelle i Oslo"</i>, bør skrives som utgitt av Oslo kommune og Oslo politidistrikt. Oslo politidistrikt gav i 2025 ut rapporten <i>«Barn og unge registrert med 10 eller flere anmeldelser i 2023»</i>. Kommunerevisjonen får vurdere om dere ønsker å omtale rapporten og dens funn i denne revisjonen. Rapporten beskriver hovedfunnene fra en gjennomgang av de barn og unge som er registrert med 10 eller flere anmeldelser i Oslo politidistrikt i 2023. Det tydeligste funnet er at gruppen i stor grad består av sårbare, unge gutter. Sårbarhetene gjør seg ofte gjeldende fra ung alder. Vold i nære relasjoner, omsorgssvikt og andre betydelige utfordringer knyttet til oppvekstsvilkår fremstår som det mest fremtredende funnet i gjennomgangen. Rapporten understreker funn, blant annet i rapporten <i>"Risiko og livssammenheng for unge kriminelle i Oslo"</i>, at det er en tydelig sammenheng mellom barns utsatthet for vold og senere kriminalitets-utøvelse som ungdom. Dette understreker viktigheten av å					
<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 33%; vertical-align: top;">  Oslo kommune Byrådsavdeling for sosiale tjenester </td> <td style="width: 33%; vertical-align: top;"> Besøksadresse: Rådhuset Postadresse: Rådhuset, 0037 OSLO </td> <td style="width: 33%; vertical-align: top;"> Telefon: 21 80 21 80 postmottak@byr.oslo.kommune.no Org. Nr.: 925192686 oslo.kommune.no </td> </tr> </table>			 Oslo kommune Byrådsavdeling for sosiale tjenester	Besøksadresse: Rådhuset Postadresse: Rådhuset, 0037 OSLO	Telefon: 21 80 21 80 postmottak@byr.oslo.kommune.no Org. Nr.: 925192686 oslo.kommune.no
 Oslo kommune Byrådsavdeling for sosiale tjenester	Besøksadresse: Rådhuset Postadresse: Rådhuset, 0037 OSLO	Telefon: 21 80 21 80 postmottak@byr.oslo.kommune.no Org. Nr.: 925192686 oslo.kommune.no			

arbeide bedre med disse sakene, blant annet gjennom politiets ressurser til å etterforske sakene og kommunens innsats.

Bystyret vedtok i sak 61/24 at byrådet i løpet av 2025 skal legge frem for bystyret en handlingsplan mot vold, overgrep og negativ sosial kontroll. Flere byrådsavdelinger er involvert i arbeidet. Målet for handlingsplanen er å øke kunnskapen om, og styrke arbeidet med å forebygge, avverge og håndtere vold i nære relasjoner, overgrep og negativ sosial kontroll.

På side 45, 8. avsnitt står det: *Det var også eksempler på at ungdommer sa nei til forslag fra skolen eller andre om hjelp fra ulike instanser, for eksempel knyttet til psykisk helse. Vi ser at regler om samtykke begrenser bydelenes mulighet til å iverksette tiltak. Vi stiller likevel spørsmål ved om kommunen i tilstrekkelig grad har utforsket hvilket handlingsrom den har innenfor dagens regelverk, uten å bruke tvang.*

Rapporten understreker med dette viktigheten av å arbeide videre med ansattes kompetanse om informasjonsdeling og taushetsplikt. I SaLTo-samarbeidet er det utarbeidet i veileder av Oslo kommune og Oslo politidistrikt, som ble revidert i 2024: *“Utenfor boksen – innenfor lovverket Veileder for god informasjonsflyt”*. Denne er til nytte i arbeidet med kunnskap om handlingsrommet innenfor dagens regelverk i arbeidet med barn og unge.

Jeg viser også til utfyllende svar under spørsmål 5.

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

Jeg har ikke kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Jeg vurderer rapportens konklusjoner og anbefalinger som nyttige. For ytterligere detaljer viser jeg til kommentarer under de andre spørsmålene.

5. Har byråden iverksatt tiltak eller vil byråden vurdere tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

I kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger blir det trukket fram to anbefalinger som er relevant å kommentere fra byråd for sosiale tjenester.

1: Tiltak for å bidra til samarbeidet mellom skole og bydel

Oslostandard for SaLTo-samarbeidet beskriver de anbefalte føringene for rus- og kriminalitetsforebyggende samarbeid mellom bydel, skole og politiet. På bakgrunn av sviktsoner som framkommer i rapporten vil det være nyttig for byrådsavdelingen å etterspørre samhandlingsarenaene som bydelene har med skolene, og bydelenes vurdering om disse bør justeres for å oppnå bedre samhandling. Dette bør også sees i sammenheng med oppvekstreformen. Dette vil gjøres i løpet av 2025.

Strategi for å fremme gode oppvekstvilkår i Oslo, kommunens oppvekststrategi, er hjemlet i barnevernsloven § 15- 1 og 2 ledd. Loven legger føringer for kommunens arbeid med å fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker. Bydeler og etater har, med bakgrunn i strategien utarbeidet egne lokale handlingsplaner på oppvekstfeltet i tråd med lovkravet og de strategiske føringene og veivalgene for kommunen. Som en del av implementeringen av strategien, vil det utvikles og implementeres en ny Oslostandard for samarbeid og samordning av tjenester til det beste for barn, unge og deres familier.

2. Hvordan kommunen skal forebygge kriminalitet hos ungdommer som ikke samtykker til frivillige hjelpetiltak?

Taushetsplikten løftets i mange sammenhenger frem som en utfordring i det tverrsektorielle samarbeidet rundt utsatte barn og unge. Oslo kommune jobber med flere tiltak for å sikre en mer enhetlig praksis i kommunens virksomheter knyttet til informasjonsdeling og innhenting av samtykke innenfor dagens regelverk (kompetanseheving, felles maler for samtykke m.m.).

Det er gitt et oppdrag gjennom Delprogram oppvekst og utdanning i områdesatsingene om å utarbeide felles verktøy/maler for å styrke tjenestenes kompetanse knyttet til informasjonsdeling og innhenting av samtykke. Arbeidet skal basere seg på tidligere arbeid og erfaringer, eksempelvis veilederen *Utenfor boksen – innenfor lovverket* som er utarbeidet i SaLTø-samarbeidet, og erfaringer fra Bydel Grorud som viser har jobbet mye med å etablere rutiner og praksis knyttet til innhenting av samtykke. Skisse for det videre arbeidet skal foreligge i løpet av våren.

I tildelingsbrevet for 2025 til Utdanningsetaten (UDE), Barne- og familieetaten (BFE), Velferdsetaten (VEL), Helseetaten (HEL) og bydelene, er det gitt føringer om at det skal jobbes med å sikre at ansatte har kompetanse og en felles forståelse av reglene knytte til taushetsplikt og muligheter for deling av informasjon. Virksomhetens ansatte skal ha nødvendig kompetanse og en felles forståelse av bestemmelsene i lovverket knyttet til taushetsplikt, informasjonsplikt og opplysningsplikt.

Det er videre lagt inn i tildelingsbrev til UDE, BFE, VEL og HEL at helhetlige lokale handlingsplaner jmf. Oppvekststrategien skal oppdateres og sendes byrådsavdelingen innen utgangen av 2. kvartal. Det er utarbeidet en enhetlig mal for disse handlingsplanene der forvaltningen av taushetspliktsbestemmelsene er ett av flere innsatsområder som det skal knyttes tiltak til med følgende ordlyd: *Beskriv tiltak for å ivareta forvaltningen av oppmerksomhetsplikt, taushetsplikt, opplysningsplikt, samtykke og anonyme drøftinger.*

I handlingsplanene for 2024 beskrives en rekke tiltak på dette området. BFE, VEL og kommuneadvokaten tilbyr veiledning ut mot virksomhetene.

En forutsetning for at virksomhetenes forvaltning av reglene om taushetsplikt og informasjonsdeling skal føre til bedre tverrfaglig samarbeid, samtidig som personvern og rettssikkerhet ivaretas, er at virksomhetene får bedre kunnskap om hverandres roller, og ansvar. Dette er således lagt inn som en føring i tildelingsbrev for 2025.

Mårettede frivillige tiltak har også blitt styrket. Eksempel her er Oslomodell for en-til-en-oppfølgning, som skal gi målrettet oppfølging av unge som blir utøver gjentatt kriminalitet. Modellen bygger blant annet på gode erfaringer fra tett oppfølging i syv bydeler, der dedikerte ansatte er tilstede for ungdom over tid og bidrar med støtte der de har behov for oppfølging. Ungdom i målgruppen har vist at de er villige til å gjøre positive endringer når de har tillit til støttepersoner.

I tillegg vil jeg nevne at Byrådet vil fremme forslag til bystyret om en Temaplan for kvalitetsutvikling i Oslos barnevern før sommeren 2025. Temaplanen vil blant annet ta utgangspunkt i byrådets satsinger og særlig innsats mot å forebygge ungt utenforskap.

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppfattes som nyttig, da den avdekker både styrker og svakheter i samhandlingen mellom bydelene og skolene i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Den understreker blant annet viktigheten av å ha formaliserte samarbeidsrutiner, slik at oppfølging av sårbare barn og unge er personavhengig, og at viktigheten av å arbeide godt med kompetanse om taushetsplikt og hvilket handlingsrom som finnes for informasjonsdeling.

7. Har byråden kommentarer til rapportens oppbygging og språkbruk?

Side 5, hovedbudskap, siste setning: *"Når ungdommer ikke samtykket til tjenester, ble det ikke etablert samarbeid om ungdommen. Da sto skolen igjen alene."*

Forslag til endring: *"Da opplevde skolen at de stod igjen alene."*

Flere steder i rapporten er begrepet SaLTo brukt alene, uten å referere til hva det pekes på innenfor SaLTo-samarbeidet. Dette kan være SaLTo-koordinator, SaLTo-samarbeidet, SaLTo-oppfølgning. Dette bør tydeliggjøres.

På side 38/39 står det: *«Bydel Grorud tilrettela også for samarbeid i enkeltsaker gjennom prosjektet om unge som begår gjentatt kriminalitet. I dette prosjektet skulle barnevernet henvise sakene de har som involverer ungdommer i målgruppen til forebyggende enhet.»*

Det som omtales som prosjekt her, kan vise til en varig ordning med tett oppfølging av unge som blir registrert for gjentatt kriminalitet, omtalt i Groruddalsbydelene som SaLTo-oppfølgning. Fram til 2025 har 5 mill blitt fordelt til 7 utvalgte bydeler, der bydelene Grorud og Gamle Oslo mottar midler. Fra 2025 fordeles 25 mill årlig til Oslomodell for en-til-en-oppfølgning. Målgruppen her er ungdom 12-18 år som er registrert for gjentatt kriminalitet og ungdom som er involvert i kriminalitet. Velferdsetaten har et særlig ansvar for oppfølging av bydelene og å innhente rapportering til byrådsavdelingen.

Side 40, i første avsnitt står det: *«Barnevernet i Bydel Gamle Oslo fortalte at barnevernskonsulenter i politiet hadde.....»*

Barnevernskonsulentene som omtales her, er Oslo kommunes barnevernskonsulenter ved politistasjonene i Oslo politidistrikt, ansatt i Barne- og familieetaten. Slik det står i rapporten kan det oppfattes at de er ansatt i Oslo politidistrikt.

Vennlig hilsen

Julianne Ferskaug

byråd

Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for utdanning

Byrådsavdeling for utdanning



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
24/68-39

Vår ref. (saksnr.):
24/1130 - 14

Saksbeh.:
Jan Christian Marthinsen, 916 28 032

Dato:
02.05.2025

Rapport til uttalelse: Forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen

Jeg viser til mottatt utkast til revisjonsrapport om forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen, mottatt 02.04.2025.

Kommunerevisjonen har undersøkt Jordal og Groruddalen skolars arbeid med forebygging av kriminalitet, og samarbeidet mellom skolene og Bydel Gamle Oslo og Bydel Grorud. Undersøkellesperioden er skoleårene 2022/23 og 2023/24. Problemstillingene for undersøkelsen er:

- *Er ungdomsskolars kriminalitetsforebyggende arbeid tilfredsstillende?*
- *Er ungdomsskoler og bydelers samarbeid i kriminalitetsforebyggende arbeid tilfredsstillende?*

Undersøkelsen viser blant annet at skolene arbeidet med å identifisere og følge opp ulike sårbarheter hos elevene og tilrettelata for samarbeid med hjemmet, og at det var strukturer for samarbeid mellom skole og bydel. Rapporten peker også på noen svakheter i arbeidet, blant annet at tiltak ikke ble igangsatt tidlig nok, og svakheter og mangler knyttet til registrering av vold og trusler mot lærere.

Kommunerevisjonen har følgende anbefaling til byråden for utdanning og byråden for sosiale tjenester:

Byråden for utdanning og byråden for sosiale tjenester bør vurdere

- *tiltak for å bidra til samarbeidet mellom skole og bydel*
- *hvordan kommunen skal forebygge kriminalitet hos ungdommer som ikke samtykker til frivillige hjelpetiltak*
- *tiltak for å bedre oppfølgingen av elever som har alvorlige atferdsproblemer*

Kommunerevisjonen har bedt om mine vurderinger av rapporten innen utgangen av 30. april 2025. Nedenfor følger mine kommentarer til spørsmålene fra Kommunerevisjonen.

Jeg viser for øvrig til Utdanningsetatens (UDE) innspill til rapporten, som blant annet redegjør for UDEs og skolenes arbeid med oppfølging av Handlingsplan for trygt og godt lærings- og arbeidsmiljø, opplæring av ansatte i forebygging og håndtering av vold og trusselsituasjoner (FMT-kurs), innføring av nytt avvikshåndteringssystem (EQS), og samarbeid og samordning i det forebyggende arbeidet gjennom etablerte strukturer som SAM-BOS og SaLTo.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for utdanning

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

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

1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektet vært tilstrekkelig klar?

Ja, informasjonen om prosjektet har vært tilstrekkelig klar.

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

Jeg har ikke kommentarer til valg av metoder og kilder rapporten bygger på.

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

Jeg har ikke kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for de vurderinger som gjøres i rapporten. Jeg viser for øvrig til brev fra min avdeling 03.05.24, hvor det ble understreket at vi oppfatter de skisserte revisjonskriterier som fornuftige. Det også fremhevet at vi mener undersøkelsens primære fokus bør rettes mot skolens samarbeid med andre relevante aktører i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

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

Etter mitt syn bidrar rapporten fra Kommunerevisjonen med nyttig kunnskap i arbeidet med å legge til rette for en helhetlig og koordinert innsats for å bekjempe barne- og ungdomskriminalitet. Skolen er en svært viktig arena for å forebygge ungt utenforskap og ungdomskriminalitet. Undersøkelsen viser at det er etablerte strukturer for samarbeid, og at både skoler og bydeler hadde iverksatt tiltak for å identifisere og følge opp sårbarheter hos elever.

Samtidig avdekker rapporten noen utfordringer, blant annet utfordringer i samarbeidet mellom skole og bydel, manglende registrering av vold og trusselhendelser mot lærere, og manglende systematikk i det forebyggende arbeidet. Dette er nyttig kunnskap i det videre arbeidet med å styrke skolene og bydelenes samarbeid om forebygging av barne- og ungdomskriminalitet.

5. Har byråden iverksatt tiltak eller vil byråden vurdere tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

For å redusere utenforskap og stimulere til en helhetlig innsats mot unge i faresonen, har byrådet igangsatt prosjektet «Ungt utenforskap». Målet med arbeidet er at unge mellom 12 og 24 år som står i fare for å falle utenfor eller som står utenfor utdanning, jobb, eller annen aktivitet, skal fanges opp og få den hjelpen de trenger. Som ledd i dette arbeidet er det satt i gang en rekke tiltak rettet mot å forebygge utenforskap, kriminalitet og frafall i skolen. Dette gjelder blant annet:

- En særskilt satsing rettet mot ungdomsskoler i levekårsutsatte områder
- Utvidelse av tilbudet med alternative opplæringsarenaer
- Etablering av et ambulant team som kan hjelpe skolene når de har behov for ekstra bistand i krevende skolemiljøer, med oppstart høsten 2025
- Etablering av Ulven-ung - et skoletilbud for elever i ungdomsskolealder som står i fare for å falle ut av opplæringen på grunn av rus og kriminalitet, med oppstart høsten 2025
- Et treårig prosjekt (2025-2027) rettet mot kvalitetsutvikling i Oppfølgingstjenesten

Etter min vurdering vil samtlige av disse tiltakene være relevante, særlig sett opp kommunerevisjonens anbefalinger knyttet til tiltak for å styrke samarbeidet mellom skole og bydel og å bedre oppfølgingen av elever som har alvorlige atferdsproblemer.

Oslo kommune har nylig fått tilbakemelding fra Utdanningsdirektoratet om at vi vil motta midler til etablering av et beredskapsteam som et forebyggende tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet og utrygge skolemiljø. Oslo kommune vil benytte disse midlene til å styrke satsingen på ambulant team og

Ulven ung (omtalt ovenfor), og til å sikre økt tilstedeværelse fra bydelens tjenester på prioriterte skoler. Det planlegges videre etablert et tverretattlig beredskapsteam bestående av fagpersoner med ulik kompetanse fra bydelene og Utdanningsetaten, som blant annet skal utvikle samarbeidsrutiner for Utdanningsetaten og bydelene knyttet til oppfølging av enkeltsaker hvor barn og ungdom er involvert i kriminalitet. I løpet av høsten 2025 vil Utdanningsetaten, i dialog med involverte bydeler, utarbeide en plan for organisering av dette arbeidet.

Som det vises til i Kommunerevisjonens rapport, ble det i 2024 innført et nytt digitalt avvikssystem for alle ansatte i Osloskolen (EQS). Basert på tilbakemeldingene jeg har fått fra Utdanningsetaten, melder skolene om at systemet er oversiktlig, brukervennlig og gir bedre mulighet til å følge opp ansatte. Det er gitt opplæring i både systemet og avvikskultur til skolelederne. I tillegg er det utarbeidet informasjonspakker til bruk på skolene til opplæring av ansatte i bruk av systemet. Jeg forventer at disse tiltakene vil bidra til å redusere underrapportering av vold og trusselhendelser mot ansatte i skolen.

Taushetsplikten løftets i mange sammenhenger frem som en utfordring i det tverrsektorielle samarbeidet rundt utsatte barn og unge. Min byrådsavdeling og byrådsavdeling for sosiale tjenester jobber med ulike tiltak for sikre en mer enhetlig praksis i kommunens virksomheter knyttet til informasjonsdeling og innhenting av samtykke.

I tildelingsbrevet for 2025 til Utdanningsetaten, Barne- og familieetaten og bydelene er det gitt føringer om at det skal jobbes med å sikre at ansatte har kompetanse og en felles forståelse av reglene knyttet til taushetsplikt og muligheter for deling av informasjon. Min avdeling har også gitt et oppdrag gjennom Delprogram oppvekst og utdanning i områdesatsingene om å utarbeide felles verktøy/maler for å styrke tjenestenes kompetanse knyttet til informasjonsdeling og innhenting av samtykke. Arbeidet skal basere seg på tidligere arbeid og erfaringer, eksempelvis veilederen [Utenfor boksen – innenfor lovverket](#), Salto, og erfaringer fra Bydel Grorud som har jobbet mye med å etablere rutiner og praksis knyttet til innhenting av samtykke.

Samtidig er min vurdering også at det er behov for et større juridisk handlingsrom i tilfeller hvor samtykke for deling av informasjon ikke er mulig å innhente. Jeg har derfor sendt et brev til Justis og beredskapsdepartementet, med anmodning om at muligheten for å dele informasjon i arbeidet med utsatte unge økes. En særlig utfordring som det pekes på i brevet er den begrensede muligheten for å dele informasjon mellom ungdomsskole og videregående skole, som kan være til hinder for arbeidet med å tilrettelegge for et trygt og godt skolemiljø.

6.Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppfattes som et nyttig bidrag i arbeidet med å legge til rette for en helhetlig og koordinert innsats i arbeidet med å bekjempe barne- og ungdomskriminalitet, jf. også mitt svar på spørsmål 4.

7.Har byråden kommentarer til rapportens oppbygging og språkbruk?

Jeg har ingen kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk.

Vennlig hilsen

Julie Remen Midtgarden
byråd for utdanning

Vedlegg 6 Uttalelse fra Utdanningsetaten

Utdanningsetaten		 Oslo	
Kommunerevisjonen Fredrik Selmers vei 3 0663 OSLO Att.:			
Deres ref.:	Vår ref. (saksnr.): 24/4140 - 11	Saksbehandler: Eivind Sennar	Dato: 30.04.2025
Rapport til uttalelse: Forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen			
Utdanningsetatens vurdering av rapporten Utdanningsetaten viser til følgebrev til rapport til uttalelse fra Kommunerevisjonen om forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen datert 02.04.25. Utdanningsadministrasjonen og de to skolene som er med i undersøkelsene leverer med dette en samlet vurdering av revisjonsrapporten.			
Spørsmål fra Kommunerevisjonen og Utdanningsetatens vurdering av rapporten, dens konklusjoner og anbefalinger.			
Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektet vært tilstrekkelig klar? Utdanningsetaten har opplevd prosessen som ryddig. Vi har hatt en god dialog med Kommunerevisjonen og opplevd at revisjonen har vært åpne for innspill.			
Utdanningsetaten har erfart at det har vært krevende for skolene å gjennomføre dette tilsynet, særlig fordi sakene er komplekse og skolen verken har direkte mandat eller spisset kompetanse innen kriminalitetsforebygging. Det har imidlertid vært tydelig at Kommunerevisjonen har forsøkt å ta høyde for dette i sitt arbeid.			
Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke? Utdanningsetaten opplever at det har vært gjort grundige undersøkelser, og at metodene som er brukt er relevante. Kildene som er brukt er egnede slik Utdanningsetaten ser det.			
 Utdanningsetaten Oslo kommune		Besøksadresse: Grensesvingen 8, 0660 Oslo Postadresse: Postboks 8127 Etterstad 0602 Oslo	Telefon: 21 80 21 80 postmottak@osloskolen.no Org. Nr.: 976820037

Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Generell kommentar til revisjonskriteriene

Det vises i rapportens sammendrag til at kriminalitetsforebygging er ikke et uttalt formål med skolen, men at skolen likevel er i en unik posisjon ved at den når nesten alle barn og unge. Det er også mye av det skolen gjør som kan sies å være kriminalitetsforebyggende.

Revisjonskriteriene for undersøkelsen har blitt utledet fra opplæringsloven, barnevernloven, kommuneloven og retningslinjen fra Helsedirektoratet m.fl. om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge.

Utdanningsetaten er enige i premisset om at mye av det skolen gjør i henhold til det nevnte lovverket kan sies å være kriminalitetsforebyggende, men er bekymret over at revisjonen ikke fanger opp kompleksiteten i det som faktisk er skolens kjernevirksomhet, å sørge for at barn, unge og voksne får den opplæring de har rett til etter opplæringslov med forskrifter. Kompleksiteten ligger i å sørge for god kvalitet på opplæringen, at alle barn og unge opplever faglig mestring og motivasjon, sosial tilhørighet og emosjonell trygghet. Skolens kjernevirksomhet er universelt forebyggende, ikke kriminalitetsforebyggende spesielt. Skolens fremste kriminalitetsforebyggende bidrag er faglig og sosial inkludering.

Skolens samfunnsoppdrag er å legge til rette for at barn, ungdom og voksne får god opplæring i et godt miljø. Se opplæringsloven § 1-1.

Bekymringen relateres til at skolen ikke får handlingsrom til å bedrive sin kjernevirksomhet, men må ta på seg oppgaver som ikke ligger til skolens mandat. Det viktigste forebyggende tiltaket er god og inkluderende opplæring. I kap 1.3 Avgrensninger står det at opplæringsaktivitet ikke er omfattet av undersøkelsen. Elever som står i fare for å begå, eller har begått kriminalitet, har behov for omfattende faglige og sosiale tilpasninger og tilrettelegginger. Rapporten slår flere steder fast at undervisning er viktig i forebygging av kriminalitet og dette er skolens hovedoppgave. Rapporten trekker også fram relasjonen mellom lærer og elev som viktig i et forebyggende perspektiv.

Skolen plikter imidlertid å samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Kommunen skal samordne tjenestetilbudet. Skolen skal i tillegg til å følge opp enkeltelever, samarbeide med andre tjenesteytere slik at alle kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift. Samarbeidet skal skje innenfor gjeldende regler om taushetsplikt. Se opplæringsloven § 24-1.

Revisjonskriterie: Skolen skal arbeide med å identifisere sårbare barn og unge, inkludert sørge for at ansatte er oppmerksomme på risikofaktorer for å kunne identifisere sårbare barn og unge

Skolen har hatt anledning til å komme med innspill til vurderingskriteriene underveis. I denne forbindelse har skolen spilt inn at revisjonskriteriene favner bredere enn hva vi oppfatter er hovedhensikten med revisjonen; å belyse skolens arbeid med elever som har en sårbarhet som kan utgjøre risiko for kriminalitet. Slik kriteriet er utformet, rommer dette skolens generelle ivaretagelse av særskilt sårbare elever, og skolens plikter etter opplæringsloven kapittel 12. Elever med en særskilt sårbarhet har større risiko for å oppleve utenforskap, men ikke nødvendigvis en større risiko for kriminalitet. Utdanningsetaten ønsket mer spissede kriterier for å kunne avgrense gruppen av sårbare elever ut fra spesifikke sårbarhetsfaktorer. Kommunerevisjonen har i sin rapport vist til at det ikke er fasitsvar på hvilke sårbarhetsfaktorer som utgjør risiko for kriminalitet, da ulike undersøkelser har kommet frem til forskjellige svar på hva som kjennetegner personer som begår kriminalitet som unge. Utdanningsetaten mener fortsatt det kunne vært nyttig å spisse kriteriet for å avgrense revisjonens og skolens arbeid.

Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Generelt synes Utdanningsetaten det er fint at vår virksomhet ettergås, da dette virker skjeperende. Det kommer frem av rapporten at skolene gjør mye godt forebyggende arbeid.

Samtidig har skolene, både ved oppstart og underveis i prosessen, spilt inn at kriminalitetsforebyggende arbeid ikke er skolens primæroppgave. Det er positivt at dette kommer tydelig frem i rapporten.

Skolens arbeid med kriminalitetsforebygging foregår indirekte gjennom at skolen har en plikt til å fremme elevenes helse, trivsel, inkludering og læring. Det vil være rimelig å anta at skolens læringsfremmende arbeid også forebygger utenforskap og senker risikoen for kriminalitet. I rapportens konklusjon står det at «ved bekymring for kriminalitet var det krevende for skolene selv å finne egnede tiltak.» Vi ønsker å gjenta at slike tiltak ikke direkte hører til skolens mandat.

Det er uklart hvilket handlingsrom Kommunerevisjonen viser til når revisjonen på s. 7 i rapporten skriver: *Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om kommunen i tilstrekkelig grad har utforsket hvilket handlingsrom den har innenfor dagens regelverk når ungdom ikke samtykker til oppfølging, uten å bruke tvang.*

Opplæringslovens bestemmelser om samarbeid og samordning mellom tjenestene for å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier tydeliggjør samarbeids- og koordineringspliktene, men som det også følger av revisjonskriteriene understrekes det i forarbeidene at samarbeidet skal skje innenfor gjeldende regler om taushetsplikt.

Det vanligste unntaket for å kunne utveksle taushetsbelagte opplysninger mellom forskjellige tjenesteytere i kommunen, er at den taushetsplikten er ment å beskytte gir sitt samtykke til at opplysninger kan utveksles. Eleven og foreldrene kan gi helt eller delvis fritak fra taushetsplikten. Hovedregelen er at foreldre samtykker på vegne av eleven, men elever som har fylt 15 år har selv rett til å gi samtykke i skolesammenheng. Skolen har i utgangspunktet taushetsplikt overfor andre tjenesteytere i kommunen, dersom ikke meldeplikten til f.eks. barnevernet inntreffer. Det er ingen alminnelig adgang til å gi taushetsbelagte opplysninger til andre tjenesteytere.

Samtidig vil Utdanningsetaten understreke at skolen i samarbeid med hjemmet fortsetter sitt arbeid for å gi elever et godt skoletilbud og god oppfølging, også i tilfeller der elever ikke samtykker til oppfølging fra, eller samarbeid med andre instanser. Tiltak fra skolen i slike tilfeller kan for eksempel være tettere kontakt med hjemmet, samarbeidsmøter, elevsamtaler med kontaktlærere, vekking/henting av miljøarbeider, motivere elevene til å ta imot hjelp fra helsesykepleiere eller andre tjenester som følger opp psykisk helse, eller råd og veiledning fra PPT. Skolen gjør også kontinuerlige vurderinger om meldeplikten til barneverntjenesten er utløst.

I rapporten kommer det frem at det er svakheter og mangler ved håndteringen av volds- og trusselsituasjoner på skolene. Utdanningsetaten vil under dette punktet legge til at Oslo skolen har gjort endringer i sitt rapporteringssystem i denne perioden. Dette blant annet for å forhindre underreportering. Skolene er i startfasen med å ta i bruk det nye systemet.

Utdanningsetaten ser også at rapporten konkluderer med at skolens rutiner ikke alltid blir fulgt når det gjelder håndtering av vold og annen kriminalitet begått av elever mot andre elever. Det samme gjelder dokumentasjon og vurdering av politianmeldelse i slike tilfeller, og rapporten konkluderer med at dette kan svekke rettssikkerheten til gjerningsperson og offer. Skolens plikter følger av opplæringsloven kap. 12 og skolens aktivitetsplikt. Alle elever har rett på et trygt og godt skolemiljø, og skolen skal opprette aktivitetsplaner i tilfeller der elever ikke har det trygt og godt. Skolens anliggende i tilfeller der elever har utøvd vold eller annen kriminalitet mot andre elever, vil være å trygge eleven som er utsatt og, dersom forholdene ligger til rette for det, legge til rette for en gjenopprettende prosess mellom elevene. Det ligger ikke til skolens mandat å straffe elever eller å identifisere gjerningspersoner, men å få tak på elevens opplevelse og å sette inn tiltak som gjør at de opplever skolehverdagen som trygg. En eventuell politianmeldelse vil ikke nødvendigvis stå som et tiltak i en aktivitetsplan, da dette i de fleste tilfeller ikke i seg selv gjør noe med elevens opplevelse av skolehverdagen. Eventuelle reaksjoner som bortvisning av en elev som har utøvd vold eller annen kriminalitet vil ikke vanligvis dokumenteres i en aktivitetsplan, da det ikke nødvendigvis vil være slik at eleven opplever skolemiljøet som utrygt. Reaksjoner som bortvisning er knyttet til Forskrift om skoleregler og skoledemokrati, Oslo kommune. Skolene tar til etterretning at skriftlige rutiner i tilfeller der dette er aktuelt ikke alltid følges og dokumenteres, og vil se på sine rutiner.

Har etaten iverksatt tiltak eller vil etaten vurdere tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

Utdanningsetaten jobber systematisk med skolemiljø, arbeidsmiljø (HMS og beredskap) og samarbeid og samordning slik at skolene våre best mulig er i stand til å identifisere sårbarheter, kan handle på bakgrunn av bekymringer, kan legge til rette for elevmedvirkning og kan samarbeide og samordne seg med bydelenes tjenester på system- og enkeltsaksnivå.

Læringsmiljø, arbeidsmiljø og mobbing, vold og trusler

Utdanningsetaten jobber kontinuerlig med *Handlingsplan for forebygging og håndtering av mobbing, vold og trusler i Oslo skolen*. Handlingsplanen omfatter både ansatte- og elevperspektivet, altså tiltak for ivaretagelse av arbeids- og læringsmiljø.

Læringsmiljø

Skolene i Oslo fikk våren 2024 i oppdrag fra Utdanningsetaten å revidere sine lokale planer for trygt og godt skolemiljø. Oppdraget var et tiltak i «Handlingsplan for forebygging og håndtering av mobbing, vold og trusler i Oslo skolen». Rammene for planene er tredelt:

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

Skolen skal ha en plan for trygt og godt skolemiljø for å sikre kontinuitet og systematikk. I planen skal det framgå hvordan skolen arbeider med å fremme trygt og godt skolemiljø, hvordan man forebygger, og hvordan man håndterer mobbing og andre krenkelser.

Arbeidsmiljø

Avvikssystem

Høsten 2024 innførte Utdanningsetaten et nytt system (EQS), for å melde avvik på bakgrunn av Arbeidsmiljøloven og Personopplysningsloven. EQS er enklere å bruke enn det som skolene har brukt tidligere. De ansatte har tilgang til systemet fra mobil og kan på en enkel måte melde inn hendelser. Ledelsen får også bedre oversikt over hvilke saker som er meldt inn, og alvorlighetsgraden i sakene. Dette gjør det lettere å følge opp hendelser, som meldes inn samt å sette inn riktig tiltak der utfordringene er. I tillegg kan ansatte melde forbedringsmeldinger.

Utdanningsetaten jobber nå med å videreutvikle systemet slik at det møter behovene som skolene har og de utfordringene ansatte står i. Som eksempel ser Utdanningsetaten nå på hvordan hets kan bli fanget opp bedre. Utviklingen gjøres i samarbeid med arbeidstakersiden.

Ved innføring av nytt system er det viktig å sørge for en god avvikskultur. Både ledere og verneombud har fått innføring i det nye systemet og hvilke avvik som bør meldes. Det oppfordres til at den enkelte skole gjennomfører en årlig diskusjon i personalet rundt dette temaet.

Avviksoversikt

Utdanningsetaten lager kvartalsvise oversikter som viser utviklingen av avvik gjennom år. Statistikken vil bli informert om i UDE AMU. Skolene kan fortløpende ta ut statistikker som gjelder egen skole. AMU årshjul for henholdsvis UDE og skolene er oppdatert der dette temaet er et fast oppfølgingspunkt.

Risikovurdering

Utdanningsetaten har oppdatert mal for risikovurdering som skal benyttes. Seksjon for HMSB gir veiledning/bistand til ledergrupper og AMU. Bedriftshelsetjenesten har i en treårs periode gjennomført

obligatorisk veiledning til skolens arbeidsutvalg (utvidet AMU med ledelse, vernetjenesten og tillitsvalgte)

Opplæring og øvelser

Ansatte på alle skoler har gjennomført opplæring/praktiske øvelser innen «Forebygging, mestring og trygging» (FMT) – relatert til vold og trusselsituasjoner. Utdanningsetaten arbeider med utvikling av oppfølgingskurs fra høsten 2025. Utdanningsetaten videreutvikler også E-lærings kurs for alle ansatte

Samarbeid og samordning

Kommunens mål for utdanningssektoren er at samarbeid og samordning av tjenestene i Oslo kommune skal møte barn og unges behov for tilgjengelige og sammenhengende tjenester som forebygger og hindrer ungt utenforskap. Struktur for samarbeid mellom skole og bydel er et viktig og pågående arbeid i Utdanningsetaten, i tråd med føringer i Oppvekstreformen og Oslo kommunes strategi for bedre oppvekstvilkår og kravet til samarbeid og samordning i opplæringsloven § 24-1. Skolen plikter å samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Kommunen skal samordne tjenestetilbudet. Skolen skal i tillegg til å følge opp enkeltelever, samarbeide med andre tjenesteytere slik at alle kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift. Samarbeidet skal skje innenfor gjeldende regler om taushetsplikt.

Utdanningsetaten og bydelene plikter å samarbeide og samordne seg på system- og individnivå. Gjennom samarbeidsmodellen SAM-BOS, samarbeid bydel-Osloskole, møter skoledirektør fra Utdanningsetaten direktør for oppvekst i bydel og rektor på skolen møter tjenesteleder i bydelen for å ivareta systemperspektivet samt sørger for helhetlig ledelse av oppvekstfeltet i kommunen. De utøvende tjenestene i skolen og i bydelene samarbeider løpende om den enkelte elev/ungdom i det daglige. Samarbeidsmodellen er utviklet i samarbeid mellom Utdanningsetaten og de fire vestlige bydelene. SAM-BOS-modellen bygger på samarbeidsavtaler mellom Utdanningsetaten og bydelene, og er foreløpig implementert i 12 av 15 bydeler i kommunen. Bydel Grorud har inngått samarbeidsavtale med Utdanningsetaten.

Det rus- og kriminalitetsforebyggende samarbeidet i Oslo, SaLTo-samarbeidet er et trepartssamarbeid mellom Utdanningsetaten/skolen, bydelene og Oslo Politidistrikt. Samarbeidet er forankret på øverste politiske og administrative nivå i kommunen og i Oslopolitiet. Politirådet ledes av byrådsleder og politimester som vedtar et felles handlingsprogram. En oslostandard sier noe om organiseringen av trepartssamarbeidet. Lokalt i bydelene møtes ledernivået i etatene på det styrende nivået. På koordinerende nivå møtes rektor, tjenesteleder i bydel og forebyggende politi. Utførelsnivået samarbeider i det daglige om å forebygge kriminalitet på skolene og i nærmiljøet ute i bydelene. Bydel Grorud samarbeider med Utdanningsetaten og skolene i SaLTo-samarbeidet.

Utdanningsetaten jobber løpende med SaLTo-samarbeidet sammen med bydelene og politiet og SAM-BOS-strukturen med bydelene for å ivareta samordningsforpliktelsene på system- og individnivå. Grorudmodellen i bydel Grorud legger til rette for et systematisk og strukturert skole-bydelssamarbeid. Grorudmodellen inkorporerer også samarbeidsavtalen om SAM-BOS mellom bydel Grorud og Utdanningsetaten. SaLTo-samarbeidet er også godt ivare tatt i Grorudmodellen og Utdanningsetaten og skolene samarbeider med bydelen på alle nivå, styrende, koordinerende og utøvende. UDE har tatt initiativ til samarbeid om både SaLTo-samarbeid og SAM-BOS overfor bydel Gamle Oslo, men bydelen har ikke ønsket å følge disse modellene for samarbeid.

Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Generelt er Utdanningsetaten enig med Kommunerevisjonen i premisset at kriminalitetsforebygging ikke er skolens primære oppgave.

Kommunerevisjonens rapport er en påminnelse om hvor viktig det er at skolene bidrar i det kriminalitetsforebyggende (sam)arbeidet i Oslo kommune. Der hvor rapporten peker på forbedringspotensiale minner dette Utdanningsetaten om viktigheten av å jobbe systematisk og godt

sammen med skolene og sammen med bydelene for å etterleve forpliktelsene i lovverket slik at færre barn og unge havner i kriminalitet. Mye godt strukturarbeid på flere områder er i gang, som beskrevet i Utdanningsetatens uttalelse over. Forvaltningsrevisjonen minner om at dette arbeidet stadig kan forbedres og at skolens bidrag er viktig for å forhindre at flere barn og unge havner i risiko.

Har etaten kommentarer til rapportens oppbygging og språkbruk?

Utdanningsetaten opplever at rapporten er ryddig og forståelig.

Andre synspunkter enn de som fanges opp av disse spørsmålene.

Utdanningsetaten ønsker å gjenta sin bekymring for at revisjonen ikke omfatter det som er skolens kjernevirksomhet og det kriminalitetsforebyggende bidraget som ligger i skolens mandat. Utdanningsetaten og skolene stusser derfor på den ene av problemstillingene for undersøkelsen: *Er ungdomsskolars kriminalitetsforebyggende arbeid tilfredsstillende?* Problemstillingen: *Er ungdomsskoler og bydelers samarbeid i kriminalitetsforebyggende arbeid tilfredsstillende?* fanger imidlertid opp skolens forpliktelser til å samarbeide om å forebygge ungdomskriminalitet gjennom å bygge laget til skolen i samarbeid med andre tjenester.

Med vennlig hilsen

Marianne Mette Stenberg
konstituert utdanningsdirektør

Michael Aas
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Michael Aas

Vedlegg 7 Uttalelse fra Bydel Gamle Oslo

Bydel Gamle Oslo		 Oslo	
Kommunerevisjonen Fredrik Selmers vei 3 0663 OSLO			
Thea Westad Schjødt			
Deres ref.:	Vår ref. (saksnr.): 24/16515 - 6	Saksbehandler: Anne Britt Ruderaas	Dato: 23.04.2025
Svar på rapport "Forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen"			
Under følger Bydel Gamle Oslo sine svar på spørsmål som ble stilt ifm kommentarutgaven av overnevnte rapport:			
1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektet vært tilstrekkelig klar?			
Ja. Oppstart og gjennomføring har vært klar og tydelig. Samtidig brukte bydelstjenestene noe tid på å få en felles juridisk forståelse av å dele taushets-, samtykkebelagt- og sensitiv informasjon om enkeltpersoner med kommunerevisjonen (KR). Det var også noen tekniske utfordringer med tilgang til den aktuelle informasjonen. Dette løste vi sammen.			
2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?			
Vi er glade for at KR lyttet til våre innspill om utvidet kildebruk, ettersom man i utgangspunktet syntes å være mest opptatt av lovverk.			
3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?			
Det kunne virke som KR i utgangspunktet hadde en vanskelig jobb fordi revisjonskriteriene syntes noe uklare ved oppstart av arbeidet, men vi er glade for å kunne få gitt innspill i oppstarten på revisjonen			
 Oslo kommune Bydel Gamle Oslo Avdeling Lokalsamfunn - ALO	Besøksadresse: Hagegata 24, 0653 OSLO Postadresse: Postboks 9406, 0135 OSLO	Telefon: postmottak@bgo.oslo.kommune.no Org. nr.: 974778742 oslo.kommune.no	

side 2

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

Bydelen kan i hovedtrekk slutte oss til rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Vi er imidlertid uenige i delen av hovedbudskapet om at «skolen står igjen alene» i enkelte tilfeller.

- Revisjonen påstår at det ikke er noen som fanger opp ungdom som ikke får et vedtak fra barnevernet eller samtykker til tiltak. Vår erfaring er at barnet kan delta i andre typer tiltak i bydelen, slik som ungjobb eller oppfølging fra utekontaktene våre og/eller ruskonsulentene.
- Vi savner at revisjonen drøfter hva det vil si at den enkelte elev har skoleplikt og dermed må skolen overholde bestemmelsene i lovverket plikten den har for å sørge for et skoletilbud.
- Vi trenger en nærmere avklaring på hva som skal være hhv skolens og bydelens ansvar når en ungdom enten ikke har skoleplass eller kommer seg tilbake i et skoleløp etter endt soning, institusjonsplassering og annet som har gitt et avbrudd.

Vi vil advare mot innsatser som blir knyttet til prosjektfinansierte punkttiltak. Vi ser fram til at indikativ forebyggingsinnsats blir en del av tildelingsbrevet til bydeler og etater, hvor også ansvarfordelingen mellom de respektive instanser tydeliggjøres.

Vi ønsker en sterkere betoning av samhandlingsplikten mellom aktører til de unges beste. I dag er tolkningen av taushetsplikten et hinder for effektiv samhandling.

5. Har bydelen iverksatt tiltak eller vil bydelen vurdere tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

Bydelen vil iverksette tiltak som bedrer samhandlingen med den enkelte skole om enkeltelever på selektivt og indikert nivå. Disse tiltakene vil bli diskutert og konkretisert i samarbeid med skolen.

Vi ønsker å fortsette vårt samarbeid med skolen på operativt nivå.

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Bydelen har fra starten av arbeidet hilst revisjonen velkommen og rapporten vil bli brukt i vårt videre arbeid med vår egen og Oslos satsing på forebygging av ungt utenforskap.

7. Har bydelen kommentarer til rapportens oppbygging og språkbruk?

Oslo kommune
Bydel Gamle Oslo
Avdeling Lokalsamfunn - ALO

Besøksadresse:
Hagegata 24, 0653 OSLO
Postadresse:
Postboks 9406, 0135 OSLO

Telefon:
postmottak@bgo.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974778742
oslo.kommune.no

side 3

Nei, bortsett fra formuleringene rundt avslutningen av hovedbudskapet, slik vi kommenterte over.

Avslutningsvis legger vi ved et korrekt organisasjonskart for bydelen

Vennlig hilsen

Tore Olsen Pran
bydelsdirektør

Anne Britt Ruderaas
avdelingsdirektør

Vedlegg
Organisasjonskart BGO

Kopi til
Gro Eilei Bøe
Tore Olsen Pran

Bydel Gamle Oslo
Bydel Gamle Oslo

 **Oslo kommune**
Bydel Gamle Oslo
Avdeling Lokalsamfunn - ALO

Besøksadresse:
Hagegata 24, 0653 OSLO
Postadresse:
Postboks 9406, 0135 OSLO

Telefon:
postmottak@bgo.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974778742
oslo.kommune.no

Som omtalt i kapittel 6.3.3 inneholdt Utdanningsetatens uttalelse en beskrivelse av samarbeidet med Bydel Gamle Oslo. Det ble vist til at Bydel Gamle Oslo ikke hadde en samarbeidsavtale eller deltok i bestemte samarbeid med Utdanningsetaten på samme måte som Bydel Grorud. Bydel Gamle Oslo ble forelagt denne delen av uttalelsen. Bydelen kom med følgende kommentar på epost til Kommunerevisjonen:

Til kommunerevisjonen:

Vi i Bydel Gamle Oslo har, etter vår mening, en solid struktur for forebygging og oppfølging av ungdom i risikosonen. Gjennom tverrfaglig samarbeid med skoler, fritidstilbud, barnevern, politi, NAV og helseinstanser sikrer vi tidlig innsats og helhetlig oppfølging. Våre oppsøkende tjenester er tett på lokalsamfunnet, bygger relasjoner og støtter ungdom i sårbare situasjoner. I likhet med Grorud-modellen vektlegger vi foreldreveiledning, jobbtrening og fritidsaktiviteter for å forebygge utenforskap og kriminalitet.

SalTo-møtene er en viktig arena der vi månedlig samler relevante aktører for å identifisere utfordringer, trender og ungdom med behov for tidlig oppfølging. Gjennom rask varsling og målrettet intervensjon sikrer vi at unge i risikosonen får den støtten de trenger.

Vårt poeng er at BGO ikke trenger å ha omfattende og ressurskrevende samarbeidsstrukturer med Utdanningsetaten. Etat og bydel deler de samme mål og ambisjoner. Vi trenger tett samarbeid på operativt nivå med skolene.

SAMBOS er, etter vår mening, en altfor omfattende møtestruktur, som ikke gir oss bedre samhandling med skolene, hvor rektor er nøkkelpersonen.

Vedlegg 8 Uttalelse fra Bydel Grorud

Bydel Grorud



Rapport til uttalelse: Forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen

Viser til brev fra Kommunerevisjonen mottatt 02.04.25, hvor det bes om at bydel Grorud uttaler seg om tilsendt rapport. Følgende er bydelens vurdering av rapporten, dens konklusjoner og anbefalinger:

1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektet vært tilstrekkelig klar?

Bydelen oppfatter informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektet som tilstrekkelig klar, og opplever å ha fått nødvendig informasjon og svar i tilfeller der noe har vært uklart.

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

Bydelen har ingen kommentarer til dette.

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

Viser til tidligere innsendt innspill fra bydel Grorud vedrørende revisjonskriteriene som oppsummeres slik;

Bydel Grorud foreslår at det bør ses på revisjonskriterier som i høyere grad ivaretar føringen i oppvekstreformen, og dermed ser på forebygging på det grønne nivået.

Viser videre til dokumentet som helhet, som ble sendt til Kommunerevisjonen per e-post og i websak den 5.5.2024.

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

Rapportens konklusjoner er gode og konkrete, og belyser viktige faktorer som må foreligge i et bydel-skole samarbeid, for å lykkes med å forebygge kriminalitet og annen form for utenforskap. Det er fint at det spesifiseres viktigheten av arbeidet skolen gjør i



Besøksadresse:
Ammerudveien 22
Postadresse:
Ammerudveien 22, 0958 Oslo

Telefon: 2180 2180
postmottak@bgr.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974 778 866
oslo.kommune.no

et kriminalitetsforebyggende fokus, selv om det presiseres av skolens primæroppgave ikke er å forebygge kriminalitet.

Videre belyser rapporten noen viktige svakheter og sårbarheter i skolens arbeid, som må ligge til grunn for at bydelstjenestene kan kobles raskt nok på, og kunne sette i gang forebyggende tiltak raskt nok. I situasjoner der skolen har identifisert, og/eller jobbet med elever de er bekymret for uten å lykkes, er det avgjørende for bydelstjenestene å få relevant informasjon om disse, slik at bydelstjenestene raskt kan kobles på. For å kvalitetssikre egnede tiltak/tilbud til aktuelle elever, er det avgjørende med et godt samarbeid og god nok kommunikasjonsflyt på tvers av etatene.

Det reises også et spørsmål om kommunen i tilstrekkelig grad har utforsket hvilket handlingsrom den har innenfor dagens regelverk når ungdommer ikke samtykker til oppfølging, uten å bruke tvang. Bydel Grorud har jobbet målrettet i flere år for å sikre tidligere innsats for barn og familier, med en ambisjon om at familier skal ønske å få hjelp fra bydelen før det ytes hjelp via vedtak fra barnevernet. Bydelens opplevelse er at når familiene selv ønsker hjelp og får vært med på å bestemme, er det større sjanse for å faktisk få til endringen som familien er i behov av. Familiene skal få reelle valg tidlig.

Det dog viktig å presisere at barnevernstjenesten fatter faglige og grundige vurderinger om hva slags hjelp en ungdom er i behov av, helt fra mottatt bekymringsmelding til en sak avsluttes.

5. Har bydelen iverksatt tiltak eller vil bydelen vurdere tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

Bystyret vedtok 20. desember 2023 Byrådssak 154 av 29.06.2023 - Strategi for å fremme gode oppvekstvilkår i Oslo. Strategien skal gjennom føringer for kommunens arbeid med tidlig innsats, forebygging og samarbeid bidra til å fremme FN's bærekrafts mål om god helse og livskvalitet, god utdanning og mindre ulikhet. Bydeler og etater skal sørge for at ansatte gjøres kjent med forpliktelsene til samordning av tjenestene som følger av endringene i velferdslovgivningen, som trådte i kraft august 2022. Alle bydeler og etater har fått i oppdrag å utarbeide en handlingsplan som skal bidra til å oppfylle strategiens mål og velvalg som skal oversendes byrådsavdeling for sosiale tjenester, som igjen videregirer kommunens planer til Statsforvalteren. Strategien og den lokale handlingsplanen svarer samlet ut gjeldende lovkrav i barnevernsloven og lov om velferdstjenester

Bydelen har iverksatt flere tiltak i ovennevnte handlingsplan, der spesifikt ett av tiltakene kan sees i sammenheng med en av Kommunerevisjonens anbefalinger.

Kommunerevisjonen anbefaler følgende (s. 8):

Bydel Grorud og Bydel Gamle Oslo bør i samråd med Utdanningsetaten vurdere tiltak for å styrke samarbeidet mellom bydelene og skolene om forebygging.

Tiltak nr 1 i handlingsplan for å fremme gode oppvekstsvilkår i bydel Grorud lyder som følger;

Oppdatere intensjonsavtale mellom bydel og skole/utdanning

Nå har skole og bydel jobbet med innholdet i avtalen i et år og det er grunnlag for å oppdatere avtalen med de erfaringer som gjort med samhandling og ansvarsdeling samt utfordringer med disse. Et tiltak vil da være å forhandle avtalen på ny. Bydelen vil ta initiativ til dette overfor Utdanningsetaten og skolene i bydelen.

Dette vil skje i tråd med planperioden for handlingsplanen, som er 2025-2027.

Bydelen stiller seg positiv til å vurdere ytterligere tiltak i samråd med Utdanningsetaten for å styrke samarbeidet mellom bydelen og skolen(e) om forebyggingsarbeid, og anser Kommunerevisjonens rapport som et nyttig verktøy i det videre arbeidet.

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Viser til svar på ovenstående spørsmål.

7. Har bydelen kommentarer til rapportens oppbygging og språkbruk?

Viser til e-post sendt 30.01.2025, hvor bydelen sender rapport med merknader i forbindelse med verifisering av fakta beskrivelser som er foretatt i intervjuene. Her kom bydelen med følgende innspill vedrørende språkbruk, som fortsatt gjør seg gjeldende;

*I rapporten blir tiltak fra bydelen beskrevet i datid, som om vi har avsluttet arbeidet. Eksempelvis står det: så **hadde** bydelen og skole et samarbeid. Samarbeidet og innsats/arbeid som blir referert til i rapporten er pågående, så det kan være greit å endre det.*

Vennlig hilsen,

Ayub Tughra
bydelsdirektør

Gina Ihasee Eribe
SaLT-koordinator



Besøksadresse:
Ammerudveien 22
Postadresse:
Ammerudveien 22, 0958 Oslo

Telefon: 2180 2180
postmottak@bgr.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974 778 866
oslo.kommune.no



Oslo

Oslo kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 8/2025

Du finner mer informasjon
om Kommunerevisjonen
og våre rapporter på:

www.krv.oslo.kommune.no