

Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune

Rusførebyggende arbeid

Prosjektplan/engagement letter



Innhold

1. Føremål og problemstillingar	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Føremål og problemstillingar	3
2. Revisjonskriterium	4
2.1 Skulemiljø	4
2.1.1 Psykososialt miljø på skulen.....	4
2.1.2 Rusmiddelførebyggande arbeid i skulen	4
2.2 Sosialpedagogisk rettleiing.....	5
2.2.1 Delt rådgjevingsteneste i vidaregåande skule.....	5
2.2.2 Skulehelseteneste	6
2.3 Fylkeskommunen si målsetting for vidaregåande opplæring.....	7
3. Metode	8
3.1 Dokumentanalyse	8
3.2 Intervju	8
3.3 Spørjeundersøking	8
3.4 Verifiseringsprosessar	9
4. Tid og ressursbruk	10
4.1 Nøkkelpersonell.....	10
4.2 Tidsbruk	10

1. Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har på bakgrunn av bestilling frå kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune datert 15.12.14 utarbeidd forslag til prosjektplan om rusførebyggande arbeid i vidaregåande skular.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet vil vere å undersøke korleis skulane arbeider rusførebyggande, og korleis dei følgjer opp dersom det er avdekka rusproblem ved den enkelte skule. Vidare er det eit føremål å undersøke korleis fylkeskommunen og skulane samarbeider med andre aktuelle aktørar innanfor rusførebyggande arbeid som t.d. politi, skulehelsetenesta, NAV eller forskingsmiljø. Med bakgrunn i dette føremålet har Deloitte utarbeidd følgjande forslag til problemstillingar:

1. I kva grad arbeider skulane systematisk og målretta med det rusførebyggande arbeidet?
 - a) Er det gjort systematiske kartleggingar og vurderingar av kva som er dei viktigaste utfordringane på dette området?
 - b) I kva grad er det utarbeidd planar for det rusførebyggande arbeidet?
 - c) Kva er dei viktigaste rusførebyggande tiltaka ved vidaregåande skular i Hordaland fylkeskommune?
 - d) I kva grad blir det sett i verk tiltak for å følgje opp tilfelle der det blir avdekka rusproblem?
 - e) Blir eventuelle planar for rusførebyggande arbeid i tilstrekkeleg grad følgt opp ved dei enkelte skulane?
 - f) I kva grad legg skuleleiinga til rette for rusførebyggande arbeid og for at dei tilsette skal kunne delta i planlegging og gjennomføring av dette arbeidet?
2. I kva grad er det etablert samarbeid med føresette og andre samarbeidspartnarar i samband med det rusførebyggande arbeidet ved skulane?
 - a) I kva grad samarbeider fylkeskommunen og skulane med andre relevante aktørar, som skulehelsetenesta, politi mv i samband med det rusførebyggande arbeidet?
 - b) I kva grad har fylkeskommunen etablert samarbeid med relevante forskingsmiljø for å avdekke rusproblem og få naudsynt kunnskap om korleis rusførebyggande tiltak fungerer?
 - c) I kva grad deltar elevane sjølv og elevane sine foreldre i planlegging og gjennomføring av det rusførebyggande arbeidet?

2. Revisjonskriterium

Innsamla data vil bli vurdert opp mot revisjonskriterium i form av lovar, andre rettsregler og eventuelle relevante fylkeskommunale vedtak og retningslinjer. Lista med kriterium under er ikkje utømmende for det som kan vere relevant for prosjektet. Andre kriterium vil kunne kome til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

2.1 Skulemiljø

2.1.1 Psykososialt miljø på skulen

Rusførebyggande arbeid i skulen kan knyttast til krav i opplæringslova om at skulen skal arbeide for eit godt psykososialt miljø. I opplæringslova går det fram av § 9a-3, 1. ledd om «Det psykososiale miljøet» at: *«Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.»*

Det blir vidare stilt krav om at skulen skal drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane:

«§ 9a-4. Systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane (internkontroll)

Skolen skal aktivt drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av dette kapitlet blir oppfylte. Skoleleiinga har ansvaret for den daglege gjennomføringa av dette. Arbeidet skal gjelde det fysiske så vel som det psykososiale miljøet.»

I forskingsrapporten «Forebyggende insatser i skolen»¹ blir rusførebyggande arbeid knytt til føremålet med opplæringslova. Forskarane peikar i rapporten på at:

«Målet for opplæringa er å anspore den enkelte til å realisere seg selv på måter som kommer fellesskapet til gode. Dette sier Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Skolen og lærebedriften skal tilrettelegge opplæringa slik at alle elever og lærlingar kan få utvikle seg som selvstendige individer. De skal være i stand til å vurdere konsekvensene av og ta ansvaret for egne handlinger. Ikke minst gjelder dette personlige handlingsvalg som angår egen livsstil, egen kropp, fysisk og psykisk helse og sosial funksjon.»

I rapporten vises det til at både nasjonal og internasjonal forskning framhevar at skulen bør ha ei sentral, aktiv og integrerande rolle i førebyggande arbeid. Dette blir grunngeve med at skuleinstitusjonen etablerer rammer om barn og unges liv i svært mange år, dei fleste dagane i veka og dei fleste veker i året.

2.1.2 Rusmiddelførebyggande arbeid i skulen

Helsedirektoratet har utarbeida eit eige støttemateriell for rusmiddelførebyggande arbeid i skulen som eit av tiltaka i Helse- og omsorgsdepartementet sin opptrappingsplan for rusfeltet. «Støttemateriell: Rusmiddelførebyggande arbeid i skulen - forslag til læringsaktiviteter» er meint å bidra til å

¹ «Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusførebyggande arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier», 2006. I forskargruppa deltok Thomas Nordahl, Øystein Gravrok, Hege Knudsmoen, Torill M.B. Larsen og Karin Rørnes (red.).

spreie kunnskap om korleis skulen kan bidra til det rusmiddelførebyggande arbeidet. Det skal også vere ei støtte i undervisninga om rusmiddel. Målgruppa for dette materielle er først og fremst skuleeigarar, rektorar, lærarar og skulehelsetenesta.

I støttemateriellet går det fram at den enkelte skule bør ha ein plan for sitt førebyggande arbeid.

«Kommunen og den enkelte skule bør ha en plan for alt sitt forebyggende arbeid, hvor rusforebygging også inngår. I tillegg til universelt forebyggende arbeid må planen også beskrive rutiner for hvordan skolen skal ivareta elever som har behov for (selektive og indikative)² tiltak.»

Det blir peika på det er tre viktige element i skulen sitt førebyggande arbeid. Dette er:

1. En plan for forebyggende arbeid
2. Et godt læringsmiljø
3. Samarbeid med foresatte og andre samarbeidspartnere³

Vidare blir det presisert at skuleleiinga har ei sentral rolle i å legge til rette for rusførebyggande arbeid og for at dei tilsette skal kunne delta i planlegging og gjennomføring. I støttemateriellet er det utarbeidd ei sjekklister til hjelp i planlegginga ved skulen.

2.2 Sosialpedagogisk rettleiing

Retten til naudsynt rådgjeving for alle elevar i vidaregåande opplæring er nedfelt i opplæringslova § 9-2 første ledd: «Elevane har rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbod og yrkesval og sosiale spørsmål...»

Av § 22-1 i forskrift til opplæringslova går det fram at den enkelte elev har krav på både sosialpedagogisk og utdannings- og yrkesrådgjeving. Tilbodet skal vere kjent for både elevar og føresette, og tilgjengeleg på den enkelte skulen. Rådgjeving kan skje både individuelt og gruppevis, men ifølgje Utdanningsdirektoratet⁴ har elevane krav på individuell rettleiing. Det er krav om at rådgjevinga skal ta følgjande omsyn:

1. utjamne sosial ulikskap
2. førebyggje fråfall
3. integrere etniske minoritetar⁵

§22-2 slår fast elevens rett til sosialpedagogisk rådgjeving, som skal «medverke til at den enkelte eleven finn seg til rette i opplæringa og hjelpe eleven med personlege, sosiale og emosjonelle vanskar som kan ha noko å seie for opplæringa og for eleven sine sosiale forhold på skolen.»

Eleven kan ved behov få hjelp til mellom anna å kartlegge problem, omfang, kva skulen kan medverke til og behov for andre hjelpeinstansar utanom skulen. Eleven skal også kunne få hjelp til å finne dei rette hjelpeinstansane, og få formidla kontakt med desse. Det blir også slått fast at «personalet på skolen skal ha tett kontakt og samarbeid med hjelpeinstansar utanfor skolen og heimen slik at det blir samanheng i tiltaka rundt eleven.»

2.2.1 Delt rådgjevingsteneste i vidaregåande skule

Fylkestinget i Hordaland fylkeskommune gjorde i oktober 2006 vedtak om at rådgjeving ved dei vidaregåande skulane i fylket frå 01.08.07 skulle vere delt i to hovudområde (sosialpedagogisk rettleiing

² Indikativ tiltak: tiltak som rettes mot enkeltpersoner hvor risikofaktorer og/eller konkrete problemer er observert eller opplevd. Selektive tiltak: tiltak som rettes mot spesielle grupper som er mer utsatt enn andre for å utvikle rusmiddelproblemer.

³ Dei same tre elementa blir trekte fram i forskingsrapporten «Forebyggende insatser i skolen».

⁴ Det vert understreka i rundskriv frå Utdanningsdirektoratet at: «Elever som kun tilbys gruppevis, får ikkje oppfylt sin rett til nødvendig rådgiving.»

⁵ §22-1, tredje ledd

og utdannings- og yrkesretteiing). Det skulle vidare bli etablert eit program for kompetanseutvikling av rådgjevarane.

I rundskriv⁶ til dei vidaregåande skulane heiter det at:

«Der skolane har to eller fleire rådgjevarar, tilrår vi ei deling slik at ein person har hovudansvaret for sosialpedagogisk rådgjeving og ein annan har hovudansvar for yrkesretteiingsdelen av rådgjevingstenesta. Der skolen berre har ei rådgjevarstilling, tilrår vi at hovudansvaret for områda blir delt mellom rådgjevar og elevinspektør.»

Det går fram av Hordaland fylkeskommune sine nettsider at: «[Sosialpedagogisk] rådgjevar skal vere til hjelp for rektor og skulen sitt øvrige personale i arbeidet med å løyse dei sosialpedagogiske oppgåvene ved skulen.»

Det går fram av rundskrivet at føremålet med deling av rådgjevingstenesta er ei styrking av utdannings- og yrkesretteiingsdelen av rådgjevinga. I tillegg blir det lagt vekt på at ein ynskjer ei klårare fordeling av ansvar og oppgåver mellom funksjonane. Rundskrivet fordeler ansvar og oppgåver mellom elevinspektør, sosialpedagogisk rådgjevar, yrkes- og utdanningsrådgjevar og kontaktlærer. Det går fram av denne lista at elevinspektør skal delta i ressursteam, medan sosialpedagogisk rådgjevar også skal samarbeide med OT/PPT, skulehelsetenesta, BUP, VOP, Aetat (noverande NAV). Kontaktlærer har som hovudoppgåve mellom anna å følgje opp elevar i si gruppe, gjennomføre elevsamtalar og melde saker skriftleg til ressursteam.

Føremålet med deling av rådgjevingstenesta var som nemnd over styrking av utdannings- og yrkesretteiingsdelen. I «*Plan for tilpassa opplæring og spesialundervisning 2008-2012*» for Hordaland går det likevel fram at det skal bli satsa på den sosialpedagogiske rådgjevinga, mellom anna ved auke i midlar:

«Ved å dele rådgjevingstenesta ønskjer fylkeskommunen m.a. å styrkje den sosialpedagogiske rådgjevinga. For å unngå at elevar med ulike vanskar droppar ut av den vidaregåande opplæringa er det viktig å ha kompetente rådgjevarar. Dei må ha god kjennskap til gjeldande lovverk og ha evne til å leggje til rette for samarbeid med elev og føresette. I den komande perioden er det sett av midlar til å styrke den sosialpedagogiske rådgjevinga. Døme på dette er utdanning innan rettleiing og sosialpedagogikk.»

2.2.2 Skulehelseteneste

Av § 2-1 i forskrift om helsestasjon og skulehelseteneste går det fram at det er kommunen sitt ansvar å tilby helsestasjons- og skulehelseteneste til barn og ungdom mellom 0-20 år. Kommunen skal også dekke alle utgifter til desse tilboda. Kommunen skal syte for å ha tilgang til naudsynt personell for oppgåvene dei skal utføre etter kommunehelsetenestelova § 1-3 1. ledd nr.1, bokstav b og c. I rettleiar til forskrift om helsestasjon og skulehelseteneste går det fram at: «*Styrking av helsefremmende og forebyggende helsetjenester til barn og ungdom er et prioritert nasjonalt satsningsområde.*» Vidare blir det lagt vekt på at tenesta er eit viktig lavterskeltilbod til alle elevar i norsk skule.

Vertskommunane til vidaregåande skular har ansvar for den lovpålagte skulehelsetenesta der. Samtidig presiserer rettleiaren at det er eit felles ansvar å syte for elevane sitt fysiske og psykososiale skulemiljø. Av rettleiaren går det fram at:

«For skoleelever er det viktig at ansatte i skulehelsetjenesten er tilgjengelige på skolen. Elevene må vite når, hvor og hvordan de kan komme i kontakt med helsetjenesten, slik at det blir så enkelt som mulig når de har behov for helsehjelp. Skulehelsetjenesten kan komme tidlig inn og hjelpe elevene med problemer de syns det er vanskelig å ta opp med foreldre eller lærere. Ansatte i skulehelsetjenesten må være inkludert i skulemiljøet for å kunne samarbeide med elever, lærere,

⁶ Hordaland fylkeskommune, internt rundskriv til vidaregåande skular.

foreldre og andre om å identifisere og ivareta elever som har helseproblemer som har sammenheng med skolesituasjonen.» (s.11)

Slik revisjonen oppfattar det vil skulehelsetenesta ha ei viktig rolle det rusførebyggande arbeidet, både med å avdekke rusproblem og å følgje opp tiltak.

2.3 Fylkeskommunen si målsetting for vidaregåande opplæring

Rusførebyggande arbeid kan vere med å bidra til at fleire fullfører vidaregåande opplæring, og elevar får betre læringsutbytte. Det går fram av budsjett for 2015 og økonomiplan for 2015-2018 at Hordaland fylkeskommune sitt mål for vidaregåande opplæring er auka læringsutbytte og fullføring:

«Målsetting 1: Auka læringsutbytte og fullføring:

Hovudmålet for den vidaregåande opplæringa i Hordaland fylkeskommune for perioden 2013-15 er auka læringsutbytte og fullføring. Frå nasjonalt hald er det sett krav om at 75% av elevane skal fullføre vidaregåande opplæring innan utgangen av 2015.

I vedtak i fylkestinget, sak 75/12, er det – på grunnlag av hovudmålet og det nasjonale målet for prosjektet Ny GIV - definert konkrete resultatmål for dei vidaregåande skulane. Målet er 80 % fullføring i 2015.»

Hordaland fylkeskommune implementerte Ny GIV i vanleg drift frå 2014. Ny GIV er eit systematisk program i arbeidet med å få fleire unge til å fullføre vidaregåande opplæring. Programmet i Hordaland fylkeskommune har fleire deler. Ny GIV overgang skal bidra til å betre overgangen frå ungdomsskule til vidaregåande skule. Ny GIV Oppfølging rettar seg mot ungdom som har opplæringsrett, men som ikkje er under opplæring eller i arbeid, og målgruppa for prosjektet er både dei som er i ferd med å slutte og dei som har vore utanfor ein periode.

3. Metode

Oppdraget vil bli utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar, rettleiarar og fylkeskommunale vedtak vil bli gjennomgått og brukt som revisjonskriterium. Vidare vil informasjon om fylkeskommunen og dokumentasjon på arbeidet med rusførebyggjande arbeid m.m. bli samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert opp mot revisjonskriteria.

3.2 Intervju

Revisjonen ønskjer å gjennomføre intervju med sentrale personar som arbeider med Ny GIV i fylkeskommunen. I tillegg meiner vi det vil vere viktig å ha intervju med ansvarlege for rådgjevingstenesta i fylkeskommunen, om korleis skulane følgjer opp det rusførebyggjande arbeidet. Sentralt i fylkeskommunen sin administrasjon vil vi gjennomføre to eller tre intervju.

I tillegg vil vi gjennomføre telefonintervju med sentrale personer ved tre skular der dei i ulik grad har gjennomført tiltak og laga planer for det rusførebyggjande arbeidet, slik at vi kan få meir utfyllande informasjon om korleis arbeidet fungerer i praksis. I denne samanhengen vil vi også vurdere å hente inn aktuelle planar eller dokumentasjon frå skulane. Val av skular vil bli gjort på bakgrunn av resultat i spørjeundersøkinga, slik at vi kan velje ut nokon som har gjort ein del arbeid på området og nokon som kanskje ikkje har gjort like mykje.

Ettersom tenester som er sentrale i rusførebyggjande arbeid i stor grad er kommunale vil det vere nyttig å ha nokre telefonintervju med samarbeidspartnarar i nokre av kommunane i fylket. Aktuelle samarbeidspartnarar å kontakte for informasjon om korleis samarbeidet med fylkeskommunen fungerer er mellom anna politi, SLT-koordinator (samordning av lokale kriminalitetsførebyggjande tiltak) og ansvarlege for skulehelsetenesta i kommunen. Revisjonen meiner det kan vere føremålstenleg å kontakte samarbeidspartnarar i tre kommunar, for å få nok spreiding i høve til kva skular dei samarbeider med. Bergen kommune er ein av kommunane som samarbeider med flest vidaregåande skular i Hordaland og bør derfor vere ein av kommunane som blir kontakta. Totalt vil vi gjennomføre sju til ni telefonintervju, avhengig av kor mange i kvar kommune som er involvert i samarbeidet om rusførebyggjande arbeid ved dei vidaregåande skulane.

3.3 Spørjeundersøking

Revisjonen ønskjer også å gjennomføre ei spørjeundersøking retta mot sosialpedagogisk rådgjevar og representantar for skulehelsetenesta ved alle dei vidaregåande skulane i fylket, for å kartelegge omfanget av planar og tiltak knytt til rusførebyggjande arbeid i skulane. Revisjonen vil også rette nokre spørsmål til rektorane ved skulane om deira ansvar for det rusførebyggjande arbeidet, og korleis dette blir følgt opp i planar og det daglege arbeidet.

For å gjennomføre dette vil revisjonen ha behov for å få overlevert e-postlister til respondentar frå fylkeskommunen, ettersom tilsette i skulehelsetenesta er tilsette i kommunane som Deloitte ikkje er revisor for.

3.4 Verifiseringsprosessar

Informasjon frå intervju som blir brukt i rapporten vil bli sendt til dei som er intervjuar for verifisering. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til fylkesrådmannen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin uttale vil bli vedlagt den endelege rapporten.

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Prosjektleder for prosjektet vil vere Manager Silje Sivertsen. Stein Ove Songstad vil vere ansvarleg partner på oppdraget.

4.2 Tidsbruk

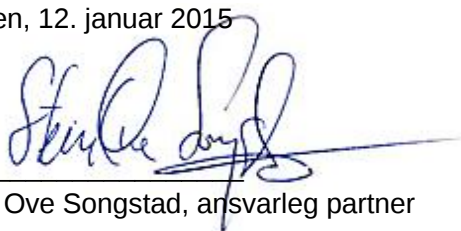
Med utgangspunkt i prosjektet sin art og planen som er lagt for korleis det skal bli gjennomført, er det stipulert at det vil ta 330 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer prosjektstyring, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data i høve til revisjonskriterium, utarbeiding av rapport og kvalitetssikring.

Tidsestimatet inkluderer ikkje førebuing og presentasjon av rapport i fylkestinget. Ein slik presentasjon vil bli fakturert per forbruk, opptil 8 timar.

Prosjektet kan startast opp i løpet av februar 2015 og kan sendast til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av juni 2015. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at fylkeskommunen innan rimeleg tid stiller dokumentasjon tilgjengeleg, sender over e-postadresser og at utvalde personar stiller til og verifiserer intervju.

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i høve til avtale.

Bergen, 12. januar 2015



Stein Ove Songstad, ansvarleg partner

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200.000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2015 Deloitte AS