

STAVANGER
13.JANUAR 2022



Stavanger
kommune



UNGT UTENFORSKAP I STAVANGER

Andre delrapport fra kommunens
utenforskapskommisjon

Forord | Ungt utenforskap i Stavanger

Ordføreren i Stavanger nedsatte i februar 2021 en kommisjon for å undersøke ungt utenforskap. Av mandatet framkom to hovedproblemstillinger som kommisjonen skulle svare på:

Hvordan har unge blitt rammet av koronapandemien, og hvordan kan kommunen og lokalsamfunnet ivareta denne gruppen på en best mulig måte i slutfasen av pandemien og i etterkant av pandemien?

Hvordan kan kommunen sammen med andre aktører bidra til å forhindre ungt utenforskap, og hva kan gjøres for å bidra til at unge som faller utenfor kommer i et langsiktig løp for utdanning, arbeid eller/og skape større sosiale nettverk?

Problemstillingene er besvart gjennom to separate rapporter. Første delrapport ble overlevert 22. september 2021. Kommisjonen overleverer her sin andre og siste delrapport. Rapporten tar for seg andre problemstilling: ungt utenforskap i Stavanger.

De to delrapportene er kommisjonens samlede svar på ordførerens oppdrag. Rapportene står i nær sammenheng med hverandre, men kan også leses hver for seg.

Kommisjonen ønsker å takke alle bidragsyttere for deres innspill.

Stavanger, 13.1.2022

Inge Takle Mæstad (leder)

Mona Lill Angell-Olsen
Geir Sverre Braut
Ingunn Tollisen Ellingsen

Venke Furre Haaland
Fredrik Livastøl
Birgit Molland

Aladdin Mujezinovic
Catrine Utne Pettersen
Anette Kahlbom

Tonje Hoff (sekretariatsleder)

Jone Kristian Sunde
Kari Sjursen

Rapport fra Stavanger kommunes
utenforskapskommisjon ([nettside](#))

Henvendelser om rapporten kan rettes
til sekretariatsleder Tonje Hoff ([e-post](#))

Innhold

Forord	3
Innhold	4
Sammendrag	6
Innledning	8
Kommisjonens mandat	9
Kommisjonens sammensetning og arbeidsform	10
Metode og kildegrunnlag	11
KAPITTEL 1: KUNNSKAPSGRUNNLAG	14
1.1 Faglig tilnærming	15
Kommuneplanen.....	15
Kommunens folkehelsearbeid.....	15
Strategier for forebyggende arbeid.....	16
Risiko- og beskyttelsesfaktorer.....	16
1.2 Hva er ungt utenforskap?	18
1.3 Kostnader ved ungt utenforskap og gevinster av inkludering	20
Deltakelse i utdanning og arbeidsliv gir gevinst for den enkelte og for samfunnet.....	20
Kommisjonens vurderinger.....	22
1.4 Unge utenfor arbeid og utdanning i stavanger	22
Unge i NEET-gruppen.....	22
Arbeidsledige og stønadsmottakere.....	24
1.5 Risikofaktorer for utenforskap	27
Utenforskap i skolen.....	27
Sosioøkonomiske forhold.....	31
Barn med oppfølging fra barnevernet.....	36
Fysiske, psykiske og relasjonelle utfordringer.....	37
Bruk av rusmidler.....	40
Oppsummering.....	41
1.6 Systemutfordringer i tjenestetilbudet	42
Innledning.....	42
Bakgrunn- utfordringene belyst i rapporter og lokale innspill.....	42
Manglende samordning.....	43
Individuell plan, ansvarsgruppe og behovet for samordningsverktøy.....	45
Blindsoner mellom tjenestene.....	46
Tverrsektorielt samarbeid.....	47
Samhandlingstrappen.....	49
Tid for radikal innovasjon?.....	50
Kommisjonens vurderinger.....	51
1.7 Lokale innspill	52
Innledning.....	52
Mangelfulle eller brutte relasjoner.....	53
Opphopning av risikofaktorer – sammensatte vansker.....	54
Utenforskap i skolen.....	54
Marginalisert familiesituasjon.....	55
Psykiske og fysiske helseutfordringer.....	56

Utenfor arbeidsliv.....	56
Minoritetsbakgrunn.....	56
Mangelfull kontakt med hjelpetjenestene.....	57
Unge i utenforskap søker kontakt og hjelp i tjenester og tilbud.....	57
1.8 Forslag til tiltak fra instanser og ungdommer	57
God relasjonell kvalitet i samhandlingen med ungdommen.....	57
Økt medvirkning.....	58
Behov for mer informasjon om tilbud, og mer samarbeid og samordning.....	58
Tverrfaglige, robuste skoler.....	59
Støtte i sårbare overganger.....	60
Andre innspill til innretning på tjenestene.....	61
Fleksibilitet og tilrettelegging i skole eller arbeidsliv.....	62
Støtte og kompetanse på livsmestring og tidlig psykisk helsehjelp.....	63
Tiltak som støtter i å bygge sosiale nettverk.....	64
Forutsigbar finansiering av frivillighet.....	65
Økonomisk støtte.....	65
Foreldrestøtte.....	65
KAPITTEL 2: DRØFTING AV LOKALE INNSPILL FRA UNGDOM OG INSTANSENE	66
Fellesskapets betydning.....	67
God relasjonell kvalitet i samhandlingen med ungdommene.....	67
Tidlig avdekking av risikofaktorer og samordnet innsats.....	68
Støtte til livsmestring og tidlig psykisk helsehjelp.....	69
Tverrfaglig oppfølging i skolen.....	70
Behov for skoler med fleksible løsninger.....	72
Systematiske tiltak for å gi støtte i sårbare overganger.....	73
Motvirke negative konsekvenser av levekårsutfordringer.....	73
Forebygge sosialt utenforskap.....	74
Skape arenaer som støtter i å bygge sosiale nettverk på fritiden.....	74
Støtte i skolen til barn og unge med tiltak fra barneverntjenesten.....	76
Forutsigbar finansiering av frivillighet og bedre oppgaveavklaring.....	76
KAPITTEL 3: KOMMISJONENS ANBEFALINGER	78
Innledning.....	79
Anbefalinger.....	80
Medvirkning fra barn og unge og deres foresatte.....	80
A: Økt fokus på samarbeid og samordning i tjenestetilbudet.....	80
for barn og unge med sammensatte utfordringer.....	
B: Innsats som demper konsekvenser av risikofaktorer.....	80
C: Tidlig avdekking av risiko for utenforskap og tidlig innsats i grunnskolen.....	81
D: Økt fullføring av videregående skole.....	82
E: Økte muligheter i arbeidslivet.....	83
F: Innsats for å få økt deltakelse fra unge i NEET-gruppen.....	83
G: Behov for mer kunnskap.....	84
Avslutning	86
Referanser	88

Sammendrag

Det er bekymringsfullt at omkring ti prosent av unge står utenfor utdanning, arbeidsliv og opplæring. Disse unge har ofte livsbelastninger på flere områder, i tillegg til utfordringer med psykisk og fysisk helse. Utenforskapet fra skole, jobb, og ofte også sosiale fellesskap, har skapt ekstra belastninger og forsterket vanskene deres. Som samfunn har vi ikke tatt i bruk deres ressurser, ikke tatt godt nok vare på de unge, og heller ikke gjort nok for å inkludere og støtte dem.



Dette er den andre og siste delrapporten fra ordførerens utenforskapskommisjon. Rapporten består av tre kapitler:

Kapittel 1 beskriver kommisjonens faglige tilnærming til arbeidet og gir en kort refleksjon omkring forståelse av begrepet «ungt utenforskap». Det gis også en oversikt over kostnader ved ungt utenforskap og gevinster ved inkludering. Deretter redegjør kommisjonen for kunnskapsgrunnlaget som kommisjonen har basert sitt arbeid på. Kommisjonen har brukt tre hovedkilder:

1. Lokale og nasjonale data og rapporter
2. Lokale instansers erfaringer og innspill
3. Ungdom i Stavangers erfaringer og innspill

Gjennom å benytte denne metodetrianguleringen, mener kommisjonen å kunne gi et godt bilde av den lokale situasjonen, som et grunnlag for videre anbefalinger.

I kapitlet retter også kommisjonen fokus på samarbeid og samordning i tjenestetilbudet for barn og unge. Barn og unge har behov for at tjenestene henger sammen på tvers hvis det skal kunne gis helhetlig oppfølging som dekker behovet. Hva er årsakene til at det oppstår såkalte blindsoner mellom de ulike tjenestene som gjør at oppfølgingen glipper, og hvilke konsekvenser har dette for de unge? Det brukes offentlige utredninger og nyere forskning for å gi noen av svarene på disse spørsmålene. Deretter dreies fokuset mot hvordan det går an å jobbe med utfordringene, både på operativt nivå og på systemnivå.

Hvert delkapittel avsluttes med en oppsummering av hovedmomentene.

Kapittel 2 drøfter innspill fra ungdommer og instanser i Stavanger. Kommisjonen har gjennomført dialogmøter med instanser og har hatt samtaler med unge som opplever utenforskap. Disse innspillene ses i lys av forskning, rapporter og stortingsmeldinger om temaet.

Kapittel 3 inneholder kommisjonens anbefalinger om tiltak, med syv hovedanbefalinger:

- A. Økt fokus på samarbeid og samordning i tjenestetilbudet for barn og unge med sammensatte utfordringer.
- B. Innsats som demper konsekvenser av risikofaktorer
- C. Tidlig avdekking av risiko for utenforskap og tidlig innsats i grunnskolen
- D. Økt fullføring av videregående skole
- E. Økte muligheter i arbeidslivet
- F. Innsats for å få økt deltakelse fra unge i NEET-gruppen
- G. Behov for mer kunnskap

Medvirkning fra barn og unge og deres foresatte

Kommisjonen understreker betydningen av medvirkning på alle nivå. For å gi god hjelp, må ungdommens innspill og behov lyttes til og følges opp. Ungdommene ønsker å medvirke på alle arenaene der de deltar, også når nye tilbud skal utvikles. Medvirkning fra den unge og samarbeid med hjemmet er avgjørende for å få til god tilrettelegging.

Innledning

Vi bygger fellesskap



«Vi bygger fellesskap» er Stavanger kommunes visjon. Visjonen er nært knyttet til målene i kommuneplanen og beskriver kommunens samfunnsoppdrag: Å bygge store og små fellesskap, som tar vare på alle innbyggerne og gir dem mulighet for å delta. I arbeidet med å forebygge utenforskap bør denne visjonen være sentral. Vi kan forebygge utenforskap ved å bygge fellesskap.

Det er bekymringsfullt at omkring ti prosent av unge står utenfor utdanning, arbeidsliv og opplæring. Disse unge har ofte livsbelastninger på flere områder, i tillegg til utfordringer med psykisk og fysisk helse. Over tid har dette ført dem inn i utenforskap. De unge har ofte ikke fått tilstrekkelig hjelp på et tidlig tidspunkt. Utenforskapet fra skole, jobb, og ofte også sosiale fellesskap, har skapt ekstra belastninger og forsterket vanskene deres. Som samfunn har vi ikke tatt i bruk deres ressurser, ikke tatt godt nok vare på de unge, og heller ikke gjort nok for å inkludere og støtte dem.

Kommisjonen har møtt offentlige og frivillige instanser som tar sin del av samfunnsansvaret for at alle skal oppleve deltakelse, støtte, mestring og tilhørighet. Organisasjonslivet, frivillige og lokalt næringsliv bidrar allerede i dag i dette arbeidet. Samtidig er de samstemte om at det er mulig å gjøre mer. Bedre samordning og samarbeid, og bedre informasjon om alle de gode tiltakene som kan tilbys, vil kunne gi ungdommene helhetlige og bedre tilbud. Gjennom et bedre samarbeid mellom offentlige tjenester, næringslivet og sivilsamfunnet kan ungdom få mer støtte til å delta i fellesskapene.

Kommisjonen har også møtt unge som selv har opplevd utenforskap. Vi har lyttet til deres erfaringer og innspill. Dette er ungdom som lever i våre lokalsamfunn, som vokser opp med opplevelser som omsorgssvikt, mobbing, og utstøting fra skole, arbeid og sosiale fellesskap. Ungdommene har såre erfaringer med å ikke bli hørt, sett, trodd på og holdt ut med. De har opplevd at det er stilt

for lave forventninger til dem i skole og arbeidsliv. De har behov for fellesskap der de blir godtatt og anerkjent som de er. Dette er historier om livene til ungdom i Stavanger som foregår her og nå, og som vi sammen må ta ansvar for.

Kommisjonens mandat

Denne rapporten svarer på følgende problemstilling hentet fra mandatet:

«Hvordan kan kommunen sammen med andre aktører bidra til å forhindre ungt utenforskap, og hva kan gjøres for å bidra til at unge som faller utenfor kommer i et langsiktig løp for utdanning, arbeid eller /og skape større sosiale nettverk?»

Nærmere om mandatet:

«I utgangspunktet står kommisjonen relativt fritt i sitt arbeid med de to problemstillingene som er nevnt innledningsvis. Det legges til grunn at arbeidet med konsekvenser av koronapandemien bør prioriteres i tid, slik at det kan leveres innspill på denne raskt. Videre gjelder følgende for begge problemstillingene:

- *Det bør utarbeides et kunnskapsgrunnlag for kommisjonens arbeid, både utbredelse av problemer med utenforskap, årsaks-sammenhenger og konsekvenser, gjerne for ulike aktører som kommune, stat, næringsliv osv. Det er særlig av interesse å avdekke om de som bærer kostnadene for tiltakene og de som høster gevinstene er ulike.*
- *Det bør legges til grunn involvering av andre i kommisjonens arbeid, og det tilstrebes størst mulig åpenhet om kommisjonens arbeid*

- *Kommisjonen skal foreslå et bredt spekter av tiltak, og ikke bare tiltak som kommunen alene skal gjøre. Det er av særlig interesse hvordan ulike aktører i lokalsamfunnet kan samarbeide bedre for å løse utfordringene, jfr. utfordringer med at tiltak og gevinster gjerne er fordelt mellom ulike aktører.*

Kommunedirektøren har ansvaret for å stille til rådighet saksbehandlere som kan fungere som sekretariat for kommisjonens arbeid.

Resultater av arbeidet og videre prosess

Kommisjonens arbeid kan dokumenteres på ulike vis (skriftlige rapporter, møter, foredrag, film mm.), men det bør skrives to eller flere delrapporter som oppsummerer kunnskapsgrunnlaget og forslag til ulike tiltak. Utkast til rapportene utarbeides av sekretariatet, men det er kommisjonen som skal avgjøre innholdet i rapportene.

Rapportene fra arbeidet vil danne grunnlag for kommunedirektørens arbeid med å foreslå oppfølging av kommisjonens arbeid på vanlig vis med saksframlegg og politisk behandling gjennom kommunens utvalg og til slutt kommunestyret.

Arbeidet er tenkt ferdigstilt september/oktober 2021.»

Kommisjonen har i etterkant sett behov for utvidet tid til å ferdigstille arbeidet. Det ble besluttet av kommisjonsleder at den andre delrapporten skulle lanseres i januar 2021.

Kommisjonens sammensetning og arbeidsform

Kommisjonen har i sitt arbeid med denne delrapporten bestått av følgende medlemmer:

- Inge Takle Mæstad, leder (daglig leder Kirkens Bymisjon Rogaland)
- Mona Lill Angell-Olsen (skoleelev, varaordfører i Ungdommens kommunestyre)

- Geir Sverre Braut (professor og legespesialist i samfunnsmedisin, SUS og HVL)
- Ingunn Tollisen Ellingsen (professor og leder av nettverk for velferdsforskning, UiS)
- Venke Furre Haaland (førsteamanuensis i samfunnsøkonomi, UiS)
- Anette Kahlbom (psykologspesialist, klinikk barn, unge og rusavhengighet, SUS (fra 09.11.21))
- Birgit Molland (seniorrådgiver helse og velferd, Stavanger kommune)
- Aladdin Mujezinovic (imam og sekretær, Johannes læringscenter)
- Catrine Utne Pettersen (fagopplæringsjef, Rogaland fylkeskommune)
- Lilja Bjørk Thorsteinsdottir (avdelingsleder klinikk barn, unge og rusavhengige, SUS) (til 09.11.21)
- Fredrik Alexander Livastøl Tønnesen (skoleelev og tidligere medlem av Ungdommens kommunestyre)

Kommisjonens arbeidsform har i hovedsak bestått av felles møtevirksomhet og individuelt for- og etterarbeid mellom møtetidspunktene. Kommisjonen har hatt ni møter. Første møte ble avholdt 20.4.21, og siste møte 8.12.21.

Sekretariatet har bestått av sekretariatsleder (Tonje Hoff) og tre rådgivere (Øystein Lundestad (til 19.10.21), Kari Sjursen og Jone Kristian Sunde). Alle sekretariatsmedlemmene er kommunalt ansatte og arbeider i sekretariatet i interne engasjement. Kommisjonens leder har hatt ukentlige møter med sekretariatet for oppdateringer og avklaringer av det løpende arbeidet.

Mot slutten av rapportarbeidet benyttet kommisjonen en ekstern leser for en kritisk gjennomgang av innholdet. Kommisjonen takker professor i sosialmedisin fra Universitetet i Bergen John Gunnar Mæland for alle tilbakemeldinger og korrigeringer. Det som måtte gjenstå av feil og mangler i rapporten er kommisjonens ansvar.

Metode og kildegrunnlag

Kunnskapsgrunnlaget i rapporten bygger på tre hovedkilder:

- **Nasjonale og lokale data og rapporter**
- **Lokale instansers erfaringer og innspill**
- **Ungdom i Stavangers erfaringer og innspill**

For å svare på mandatet, er det behov for kunnskap om sammenhenger knyttet til hva som fører unge til utenforskap, hva som kjennetegner de unge i utenforskap, hvilke behov de har, og hva som kan bidra til at de kommer inn i skole, arbeidsliv og sosial deltakelse.

Videre er det behov for kunnskap om samfunnsmessige forhold som påvirker ungt utenforskap. Hvordan kan utenforskap forklares på individnivå, knyttet til egenskaper, ferdigheter og risikofaktorer, som er vesentlige i forståelsen av utenforskapet? Hvilke ytre påvirkningsfaktorer knyttet til institusjonelle forhold bidrar til ekskludering av ungdom i skole, arbeidsliv og sosiale nettverk?

Det ligger også i mandatet å se på kostnader ved utenforskapet, for den enkelte unge, men også for samfunnet. Er det mulig å gjøre grep for at flere skal være deltakende, og hvem får gevinsten av dette?

Kommisjonen støtter seg til eksisterende forskning. Statistikk er hentet fra Statistisk sentralbyrå, Folkehelseinstituttet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Rogaland fylkeskommune, Utdanningsdirektoratet og Ungdata.

Nyere kunnskapsoppsummeringer i offentlige utredninger er av særlig interesse for kommisjonen. Disse bidrar til en rask oversikt, og til å få et bredt bilde av sammenhenger. Man unngår å kun søke etter kunnskap som støtter egne antakelser. Kommisjonen har, på grunn av det korte tidsperspektivet, vært nødt til å avgrense kunnskapsinnhentingene. Det eksisterer mye forskning og utredninger på dette området, både nasjonalt og internasjonalt.

En samlet kommisjon stiller seg bak rapporten og dens anbefalinger.



Stortingsmeldinger om temaet er nyttige, både gjennom drøftingene som er gjort av tema knyttet til utenforskap, men også for redegjørelsene av tilgjengelig kunnskap. Kommisjonen har også sett etter nye og andre blikk på ungt utenforskap, som kan fange opp unges egne perspektiver og erfaringer, og som også kan ha et systemkritisk blikk på samfunnsforhold som kan påvirke utenforskap. De to rapportene fra Voksne for barn (2020) om unge i utenforskap har gitt nyttige perspektiver. Det samme har KS-rapporten (Fyhn m. fl. 2021) "Unge som står utenfor skole, arbeid og opplæring (NEET)" og Forskningsrådets sin rapport "Ut av blindsonene" (2021), om samarbeid og samordning av tjenester i kommunene. Dette har gitt et godt kunnskapsgrunnlag å støtte seg til i kommisjonens arbeid.

Kommisjonen har hatt møte med Cecilie Langaker Willumsen, leder NAV Hundvåg og Storhaug, og Kirsten Viga Skretting, prosjektleder for Partnerskap for radikal innovasjon, Forskning, innovasjon og digitalisering i KS. Kommisjonen takker begge for nyttig kunnskapsdeling og konstruktive innspill.

Kommisjonens mandat er rettet mot lokale forhold, hvor ungdom i Stavanger, og Stavanger kommune, som lokalsamfunn, er fokus for oppdraget. Nasjonale kunnskapsgjennomganger gir stort sett bare kunnskap om nasjonale forhold. Det er derfor nødvendig å undersøke lokale forhold for å konkretisere situasjonen for unge i vår region. Mandatet gir også føringer på å involvere andre i arbeidet. Gjennom å benytte en metodetriangulering basert på kunnskapsgrunnlag fra nasjonal forskning og rapporter, kunnskap og erfaring fra lokale instanser og erfaringer fra unge i utenforskap i Stavanger, mener kommisjonen at den har tilegnet seg et godt bilde av den lokale situasjonen, som et grunnlag for videre anbefalinger. Stavanger kommune anerkjenner at barn og unge selv både har rett på, og kompetanse til, å medvirke i forhold som angår dem. For kommisjonen er det å høre unge i Stavanger sine egne fortellinger om utenforskapet av stor verdi. På grunn av den korte tiden for arbeidet kunne ikke forsknings-

instanser ta på seg et slikt oppdrag. Kommisjonens sekretariat har derfor vært i dialog med de unge, for å få deres perspektiv med i kunnskapsgrunnlaget. Godt samarbeid med lokale instanser i kommunen bidro til rask rekruttering av ungdom som ville dele sine tanker og synspunkter. Dette er individuelle erfaringer, og det er ungdommenes egen opplevelse og forståelse. Det ungdommene forteller gir innsikt i forhold som ligger bak den generelle kunnskapen som forskning og rapporter gir, om hvordan utenforskap oppleves av ungdom i Stavanger.

Det er mange instanser og tilbud som bidrar med tjenester til unge i Stavanger. Kommisjonen opplevde en stor velvilje blant både offentlige og private aktører, og fra frivillige organisasjoner til å dele erfaringer, kunnskap og innspill. Dette har gitt kommisjonen bred innsikt i lokale forhold, både når det gjelder hvilke tilbud som finnes, og faglig og erfaringsbasert kompetanse på det å være ung i utenforskap i Stavanger.

Til sammen danner dette kunnskapsgrunnlaget en forståelse av hvilke faktorer som ligger bak utenforskap, hva det fører til for den enkelte og for samfunnet, og hva som kan være tiltak for å unngå at ungdom havner i utenforskap.



Kapittel 1

Kunnskapsgrunnlag



1.1 Faglig tilnærming

Kommisjonen har redegjort for sin faglige tilnærming i første delrapport. Denne ligger til grunn for kommisjonens forståelse, analyse og anbefalinger også til arbeidet med forebygging av ungt utenforskap.

Kommuneplanen

Det sto tidlig klart for kommisjonen at tiltak tydelig må forankres i eksisterende strukturer, lovverk og planer i kommunen. Tiltak får langt kortere og svakere virkning dersom de ikke systematisk innarbeides i kommunens øvrige innsatser.

Kommuneplanens samfunnsdel er et viktig strategisk styringsdokument for kommunen. Den peker ut prioriterte mål og strategier, som skal være styrende for alle som jobber i kommunen. Et av satsingsområdene i den gjeldende kommuneplanen er «Gode hverdagsliv». I satsingen heter det at «Stavanger vil gi barn og unge et godt utgangspunkt for å mestre hverdagen og voksenlivet.

Derfor skal kommunen jobbe for å:

- sikre barn og unge kompetanser for fremtiden
- ta i bruk barn og unges egne ressurser
- gi barn og unge opplevelsen av fellesskap og tilhørighet
- arbeide systematisk for å gi alle like muligheter
- sikre tidlig og tverrfaglig innsats»

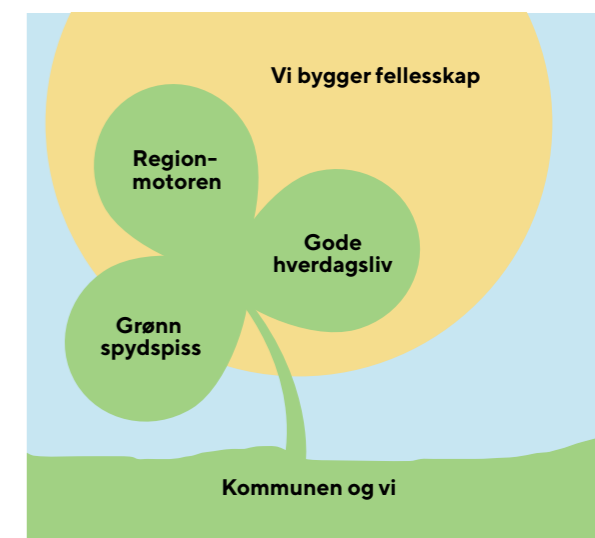
Kommisjonen oppfatter at målene i kommuneplanens samfunnsdel utgjør et godt rammeverk for å svare på oppdraget knyttet til unge i utenforskap. Det er nettopp i arbeidet med å gi ungdom kompetanser og mulighet til å ta i bruk egne ressurser, at kommunen kan legge til rette for deltakelse og mestring. Målene understreker behovet for deltakelse i fellesskap, og opplevelsen av tilhørighet, for at unge skal mestre sin hverdag og voksenlivet. Dette krever både systematisk forebyggende arbeid, og tverrfaglig innsats. Disse målene er tatt videre til konkrete tiltak i kommunens handlings- og økonomiplan for 2022-2026.

Stavanger kommune arbeider aktivt med oppfølgingen av FNs bærekraftsmål om å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. 17 mål og 169 delmål skal fungere som en felles global retning for land, næringsliv og sivilsamfunn. Det å øke unges mulighet for deltakelse, mestring og tilhørighet er en del av Stavangers satsning på å bekjempe ulikhet. Et av hovedprinsippene i FNs bærekraftsmål er at *ingen skal utelates* (*Leave no one behind*). Budskapet er at marginaliserte og sårbare grupper skal inkluderes i utviklingen av samfunnet.

Kommunens folkehelsearbeid

Kommisjonens oppdrag er nært knyttet til kommunens folkehelsearbeid. Kommisjonen forstår i denne sammenheng folkehelsearbeid som samfunnets innsats innenfor ulike sektorer og samfunnsområder, rettet mot påvirkningsfaktorer som fremmer helse, trivsel og livskvalitet, utjevner sosiale forskjeller og andre faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen, og som dermed forebygger sykdom og utenforskap.

Folkehelseloven gir kommunen et ansvar for å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer god helse. Folkehelsearbeid er et ansvar som ligger til alle samfunnssektorer og på alle forvaltningsnivåer. Kommunens folkehelsearbeid skal være kunnskapsbasert, systematisk, langsiktig og tverrsektorielt.



En slik tankegang vil etter kommisjonens vurdering sikre bedre sammenheng og kontinuitet i tilbudene, og gi en tydelig forankring av tiltakene i eksisterende strukturer. Formannskapet er ansvarlig politisk instans for folkehelsearbeidet i Stavanger kommune. Det gir mulighet til å lede arbeidet på tvers av tjenesteområdene.

Kommisjonen legger i sine vurderinger og anbefalinger også til grunn at tidlig innsats lønner seg. Utover gevinsten for enkeltindividet, vil gode tiltak som settes inn tidlig i livet gi den største samfunnsøkonomiske gevinsten på sikt (Heckman, 2006).

Strategier for forebyggende arbeid

Kommisjonen vil seinere i rapporten ta stilling til tiltak som kan bidra til å forebygge utenforskap, og tiltak som kan bidra til at unge som «står utenfor» inkluderes i samfunnsfellesskapet. Bør tiltakene rettes mot forhold ved den enkelte ungdom som står utenfor eller er i risiko for dette? Bør tiltakene ha en tilnærming som retter seg mot forhold i samfunnet omkring den enkelte som virker inn på utenforskap? For å få en systematisk tilnærming til disse spørsmålene, er det nyttig å se på nivåene for forebygging som et faglig og teoretisk rammeverk.

Strategier for forebyggende arbeid kan deles inn i tre nivåer:

1. **Universell forebygging er tiltak som er rettet mot hele befolkningen, uten at man har identifisert de med forhøyet risiko**
2. **Grupperettet (selektiv) forebygging er tiltak som rettes mot de gruppene som har en forhøyet risiko**
3. **Individrettet (indikativ) forebygging er tiltak som er rettet mot individer med høy risiko eller høyt symptomnivå**

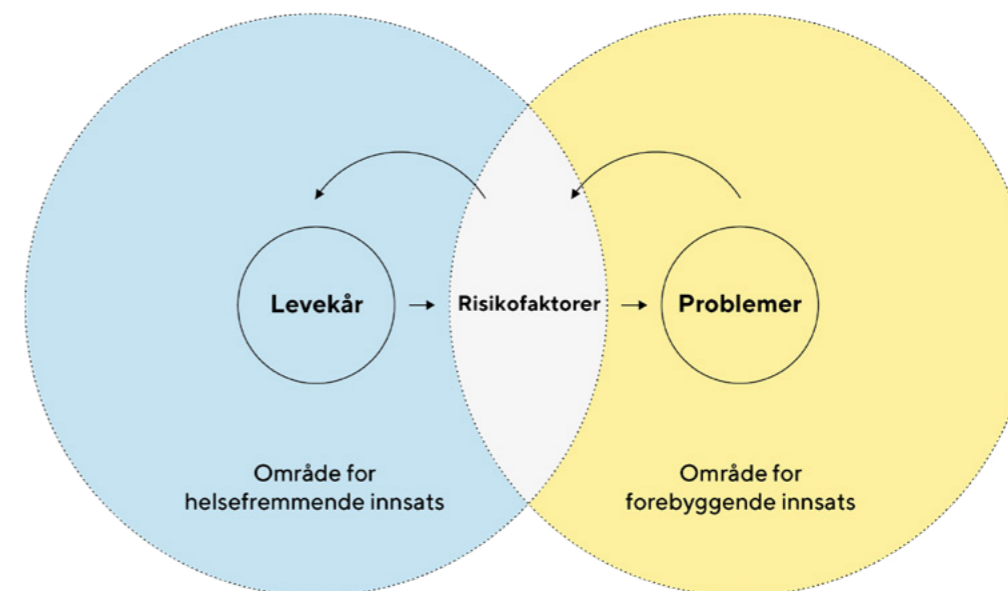
Kommisjonen ser at det må settes inn tiltak på alle forebyggingsnivåene, dersom man ønsker å forhindre kortvarig og langvarig utenforskap. Man kan velge å sette inn innsats ved hjelp av en massestrategi eller en høyrisikostrategi.

De universelle tiltakene er en del av en massestrategi. Universelle tiltak er den beste måten å nå risikogruppene. Det er summen av den reduserte risikoen for en stor del av befolkningen, som samlet sett vil utgjøre en lavere forekomst av utenforskap (Mæland, 2021). Universelle tiltak vil ha størst effekt der det er størst behov. En massestrategi vil dermed ha potensiale til å redusere et større antall «sykdomstilfeller» enn en høyrisikostrategi (Dahl m.fl., 2014). Sagt med andre ord, en massestrategisk tilnærming vil nå flere unge i fare for utenforskap, enn en selektiv høyrisikostrategi. En av fordelene ved å bruke massestrategier, er at det ikke er nødvendig å bruke ressurser på å identifisere hvem som er i risikogruppen. I en høyrisikostrategi vil man konsentrere innsatsen rundt et begrenset antall individer som man vet har forhøyet risiko for utenforskap. Denne strategien øker sannsynligheten for at det enkelte individet får den hjelpen han/hun trenger (Mæland, 2021). Det er fordeler og ulemper ved begge strategiene og kommisjonen ser nødvendigheten av å legge begge strategier til grunn for anbefalinger av tiltak.

Figuren til høyre viser, noe forenklet, hvordan helseproblemer og sosiale problemer oppstår, samt ulike måter å påvirke årsakskjeden. Årsakskjeden består av flere ledd. Levekår påvirker årsakskjeden og handler om hvilke ressurser mennesker har til disposisjon og hvordan de klarer å dra nytte av disse ressursene (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007). Med bakgrunn i levekårene utsettes mennesker i ulik grad for risikofaktorer, som igjen er årsaken til at for eksempel sosiale eller helsemessige problemer oppstår. Ved å bedre levekårene kan en altså redusere risikoen for at problemer oppstår.

Risiko- og beskyttelsesfaktorer

I et helsefremmende perspektiv er det viktig å identifisere faktorer som beskytter mot dårlig helse. Å legge vekt på beskyttelsesfaktorer kan være mer hensiktsmessig enn å ha fokus på risikofaktorer (Mæland, 2021). Dersom man støtter opp under beskyttelsesfaktorene, vil det



Områder for helsefremmende og forebyggende innsats (etter NOU 1991:10).

kunne redusere forekomst og konsekvenser av risikofaktorene. Sagt med andre ord, beskyttelsesfaktorene utgjør robustheten hver enkelt har til å tåle belastninger/risikofaktorer (Bäcklund m.fl., 2010).

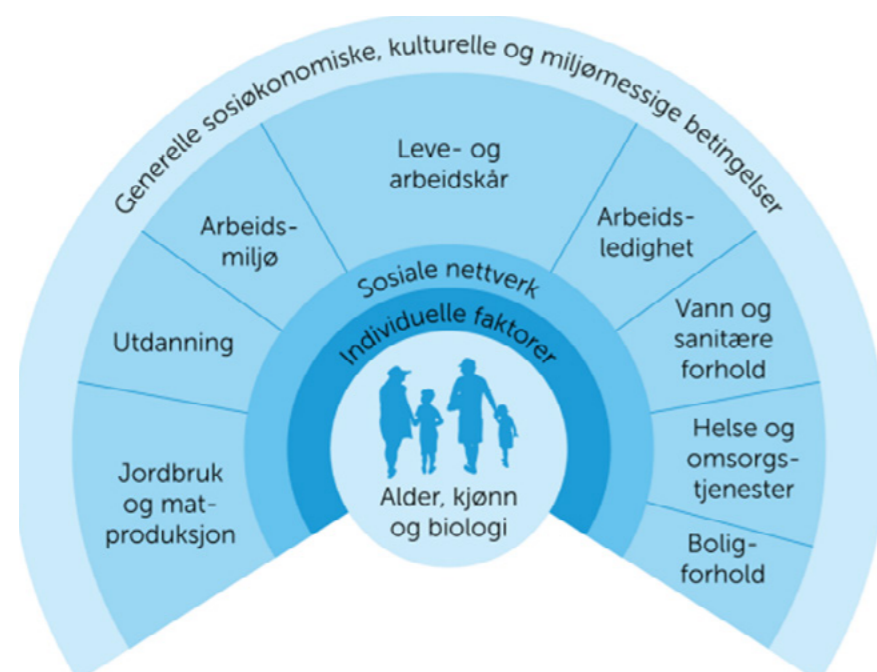
Noen unge er i risiko for utenforskap, mens andre unge allerede er i utenforskap. Senere i rapporten vil kommisjonen redegjøre for sentrale risikofaktorer for utenforskap. Oversikt over risikofaktorer gir nødvendig kunnskap om prosesser som bidrar til at noen unge ikke får samme mulighet som andre til å bruke sine ressurser i skole, arbeidsliv og i sosiale nettverk, og hvordan vi kan styrke mulighetene for deltakelse i disse fellesskapene.

Figuren på neste side gir en oversikt over ulike påvirkningsfaktorer i unges liv. I midten finner vi individuelle egenskaper som alder, kjønn og biologi. I det neste laget av påvirkningsfaktorer finner vi det enkelte menneskets levevaner og det sosiale nettverket rundt individet. I det tredje laget finner vi ytre påvirkningsfaktorer, som er knyttet til blant annet utdanning, levekår og boligforhold. Dette er faktorer som i stor grad påvirkes av de generelle økonomiske, kulturelle og miljømessige betingelsene i samfunnet (Mæland, 2021, s.32)

På samfunnsnivå kan blant annet grad av sosioøkonomisk ulikhet, økonomi og bomiljø utgjøre beskyttelses- og risikofaktorer. På gruppenivå kan faktorene handle om familieforhold, oppdragerstil og skoletilpasning. På individnivå er personlig robusthet og tilknytningsevner eksempler på beskyttelses- og risikofaktorer (Bäcklund m.fl., 2010).

Det er lokalsamfunnet, med alle arenaene som de unge deltar på, som samlet utgjør de unges oppvekstmiljø. Kommisjonen mener innsatsen for å skape gode lokalmiljø er svært viktig for å bygge robusthet hos enkeltindividet og i samfunnet.

Forhold som fremmer og hemmer god helse, kan sees i sammenheng med salutogenese. Teorien om salutogenese, som er utviklet av Aron Antonovsky, tar utgangspunkt i forholdet mellom helse, stress og mestring. Evnen til å mestre er avhengig av de ressurser unge opplever å ha tilgang til. Dette handler om både iboende ressurser og ressurser i omgivelsene. Opplevelse av sammenheng utgjør sentrale motstandsressurser, hvor evnen til å takle stress og motgang avhenger av begripelighet – at en opplever krisen som forståelig.



Dahlgren og Whiteheads illustrasjon av de viktigste påvirkningsfaktorene for helse (gjengitt i Folkehelseforeningen, 2020).

Videre handler det om håndterbarhet – at man opplever å ha ressurser til rådighet og har tillit til at de kan være til hjelp. Til sist handler det om meningsfullhet – at man finner mening i å engasjere seg i de krav og utfordringer en står overfor (Antonovsky, 2012, s. 40–41). Antonovsky pekte også på ulike sosiale helsefremmende faktorer, som sosial identitet og kulturelt fellesskap, materielle ressurser og sosial støtte. Dette kalte han generelle motstandsfaktorer mot stress (Antonovsky, 1979).

1.2 Hva er ungt utenforskap?

Kommisjonen skal undersøke hvordan samfunnet kan bidra til «et langsiktig løp for utdanning, arbeid eller/og skape større sosiale nettverk» (fra mandatet). Vi vil i denne rapporten se på ungt utenforskap i en større kontekst enn bare på områdene utdanning og arbeidsliv. Dette er nødvendig for å få belyst at utenforskap skapes og reproduseres på ulike sosiale arenaer i de unges liv gjennom oppveksten.

Hovedfokus på utenforskap vil være rettet mot unge i alderen 13–25 år. Dette stemmer overens med aldersgruppen som vanligvis er omfattet av diskusjoner om utenforskap.

Kommisjonen har valgt å ikke bruke en bestemt definisjon av utenforskap. En refleksjon rundt begrepet utenforskap kan gi et bedre grunnlag for å forstå hva utenforskap handler om, og hvordan et slikt begrep kan definere unge inn i kategorier som er lite hensiktsmessige. Begrepet kan oppleves negativt og dømmende for de unge selv, og kan dermed bidra til å forsterke unges opplevelse av utenforskap.

Ungt utenforskap viser gjerne til manglende deltakelse i arbeidsliv eller ulike utdanningsløp. Et engelsk faguttrykk som er etablert på dette feltet er NEET. Det omfatter personer som av ulike grunner står utenfor utdanning, arbeid eller opplæring: «Not in Education, Employment, or Training». NEET anvendes i både internasjonal forskning og i offentlig politikk, og er en forholdsvis entydig størrelse som kan gjøre «utenforskap» målbart og sammenlignbart.

Omfanget av unge i NEET-kategorien vil avhenge av hvordan gruppen defineres og registreres. Noen land vektlegger varighet, slik som Sverige. Her registreres NEET over tre år, og viser dermed det vedvarende utenforskapet (Bäckman m.fl., 2011). I Norge har NEET blitt målt ut fra en tverrsnittsanalyse, altså på et gitt tidspunkt. Dette gjør at unge som midlertidig står utenfor skole og arbeid også inkluderes i statistikken. Da registreres blant andre unge som «tar et friår», selv om de forventes å starte utdanning, arbeid eller annen aktivitet etter en slik periode. Unge som venter på å starte i jobb eller utdanning, og har tilbudet klart, telles også med i venteperioden. NEET målinger kan derfor være unøyaktige eller misvisende.

Utenforskap forstått som NEET er også tilnærmingen i stortingsmeldingen *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*. Denne meldingen gir et godt innblikk i aktuelle politiske tiltak på området og tar «i hovedsak opp utfordringer av mer strukturell karakter» (Meld. St. 32 (2020–2021), s. 11). Fokus er rettet mot deltakelse i arbeidslivet og ulike utdanningsløp som skal lede til en slik deltakelse. Begrepet utenforskap blir ikke definert, men meldingens mål og middel er klart formulert: «Denne stortingsmeldingen legger mest vekt på utenforskap fra arbeid. Veien ut av utenforskap går gjennom utdanning og arbeid» (Meld. St. 32 (2020–2021), s. 20). I den grad «andre typer utenforskap» blir tatt opp, er dette fordi det sees i sammenheng med det å ta del i arbeidslivet. Kommisjonen mener at tilnærmingen i Stortingsmeldingen baserer seg på en for snever forståelse av «utenforskap», der de sosiale dimensjonene av utenforskap ikke inkluderes. Den sosiale siden av utenforskapet er lite belyst i meldingen eller i andre tilnærminger som tar utgangspunkt i NEET.

I faglitteratur er ungdom i utenforskap gjerne beskrevet som marginaliserte. (bl.a. Rasmussen m.fl., 2010, Klyve, 2014). Marginaliseringen viser til utstøtingsmekanismer og risikofaktorer hos den unge som bidrar til utsatthet. «Utenforskap» kan oppfattes som tilstanden som de unge er kommet i som et resultat av slike marginaliseringsprosesser.

Kommisjonen er opptatt av at utenforskap må forstås som et strukturelt problem, og at ikke ansvaret for situasjonen legges hos den enkelte unge i utenforskapet. Det er forhold ved samfunnet som bidrar til at unge ikke får mulighet til å delta, mestre og bruke sine ressurser.

Robuste samfunn bidrar til robuste enkeltindivider. Kommisjonen har i arbeidet med rapporten utforsket hvordan individuelle risikofaktorer bidrar til at noen blir mer sårbare, og dermed har større sannsynlighet for utenforskap. Videre har kommisjonen vært opptatt av å identifisere samfunnsstrukturer som styrker unges mulighet til å deltakelse, mestring og tilhørighet, og hvilke som bidrar til marginalisering og utstøting.

I sine rapporter om utenforskap blant barn og unge, bruker organisasjonen Voksne for Barn begrepene objektivt- og subjektivt utenforskap. Objektivt utenforskap er å «stå utenfor viktige samfunnsarenaer eller fellesskap i samfunnet» og oppfyller objektivt definerte indikatorer for utenforskap. Subjektivt utenforskap er på sin side kjennetegnet av at en person «deltar på overnevnte arenaer, men (...) likevel har en opplevelse av å stå utenfor» (Voksne for Barn, 2020, s. 10). Kommisjonen mener at den subjektive opplevelsen er en viktig del av forståelsen av utenforskap. Dette er en dimensjon som kommisjonen også vektla i første delrapport: Alle har behov for å oppleve tilhørighet, mestring og mening. Et samfunn som gir alle denne muligheten, bidrar til livsmestring for til den enkelte og er helsefremmende.

Kommisjonen forstår utenforskap ikke bare som et spørsmål om deltakelse i arbeidsliv, utdanning eller opplæringsløp (jf. NEET). Det omfatter også deltakelse i andre sosiale fellesskap iht. objektivt definerte indikatorer, som f.eks. familie, venner og fritidstilbud. I tillegg kommer altså den subjektive opplevelsen av utenforskap, og hva det betyr for den enkelte å ikke være del av et fellesskap og oppleve sosial støtte.

Avslutningsvis i redegjørelsen av utenforskap vil kommisjonen understreke hvordan begrepet «utenforskap» kan være stigmatiserende for de unge. Unge som står utenfor arbeid og utdanningsløp, er gjerne i kontakt med hjelpetjenester for å få støtte, og er på vei inn i økt deltakelse ut fra ønsket om å delta og bruke sine ressurser. Det å snakke om unge som utenfor bidrar til å låse dem fast i en tilstand de ikke ønsker å være i. Dessuten kan utenforskap oppfattes som en statisk tilstand uten muligheter, og kan dermed i seg selv bidra til ekskludering ut fra en forståelse av at noen er fastlåst eller parkert. En slik tenkning står i sterk kontrast til hva som er sentrale og normale kjennetegn ved barn og unges liv. Barn og unge er under: utvikling, utprøving, endring, kort sagt barn og ungdom er i bevegelse. I samsvar med kommisjonens mandat, brukes begrepene utenforskap og NEET i denne rapporten, selv om kommisjonen også ser ulemper med bruken av disse begrepene.

Vår jobb er å fremme et inkluderende samfunn der bevegelse er naturlig og mulig, og sørge for at bevegelsen for den enkelte ikke stopper opp. Lokalsamfunnet kan bidra til å bevege unge inn i fellesskap der de kan oppleve tilhørighet, mestring og mening og få mulighet til å bruke sine ressurser. Dette arbeidet vil finne god forankring i Stavanger kommunes egen visjon: Vi bygger fellesskap.

1.3 Kostnader ved ungt utenforskap og gevinster av inkludering

Det at unge ikke får mulighet til å delta og bruke sine ressurser i skole og arbeidsliv, har omkostninger både for den enkelte og for samfunnet. Kommisjonen er bedt om å se på konsekvenser av utenforskap og gevinster av tiltak for ulike aktører. I beskrivelsen av mandatet fremgår det at:

«Det bør utarbeides et kunnskapsgrunnlag for kommisjonens arbeid, både utbredelse av problemer med utenforskap, årsakssammenhenger og konsekvenser, gjerne for ulike aktører

som kommune, stat, næringsliv osv. Det er særlig av interesse å avdekke om de som bærer kostnadene for tiltakene og de som høster gevinstene er ulike» (Mandat fra ordfører, februar 2021).

Deltakelse i utdanning og arbeidsliv gir gevinst for den enkelte og for samfunnet

Deltakelse i skole og jobb gir mulighet for sosial inkludering, mestring og mening, som er avgjørende helsefremmende faktorer. Studier viser at de som deltar i jobb og utdanning, også har flere sosiale kontakter enn de som står utenfor disse arenaene. Det å oppleve at man er en del av et fellesskap, at det er bruk for en, at en har noe å bidra med, bidrar til livskvalitet. Dette var også et tema i kommisjonens første rapport.

I stortingsmelding nr. 32 (2020–2021) om utenforskap, vises det til et regnestykke på hva det koster samfunnet når unge ikke får mulighet til å bruke sine evner og ressurser i skole og arbeidsliv: «En rapport fra Vista Analyse anslo tilbake i 2010 de samfunnsøkonomiske effektene av marginalisering blant unge. De fant at om 2 pst./8 pst. av et årskull blir marginalisert, så kan det utgjøre en (negativ) nåverdi på 5 mrd. kroner/15 mrd. kroner per årskull» (Meld. St. 32 (2020–2021), s. 164).

Vista analysen tar utgangspunkt i kostnader vist i offentlige budsjetter. Hjelpeapparatet i kommunen antas å bruke mellom kr 20 000 og 200 000 (i 2010-verdi) til oppfølging av en ungdom med hjelpebehov, avhengig av intervensjon og behandling. Er det behov for institusjonsbehandling, er dette mer kostbart. Vista analyse regnet også på gevinst av tiltak. Deres regnestykke viser at ved å sette inn nye tiltak overfor 100 personer i et forløp som gir arbeidslivstilknytning som voksne, tjener samfunnet 1.1 milliarder kroner. Målt per år i 2010-tall vil dette utgjøre en gevinst på 40 millioner kroner per år i 42 år (Rasmussen m.fl., 2010).

Stortingsmelding 32 (2020–2021) viser til bekymring for økning i utgifter til stønader til unge utenfor. Det å være mottaker av passive ytelser vil også bety at man ikke bidrar med skattbar inntekt til fellesskapet. I tillegg kan utenforskapet føre til

større helseutfordringer for den enkelte, som så blir en kostnad for samfunnet i form av behov for tjenester. Velferdsstaten er avhengig av et stort antall sysselsatte for å sikre videre finansiering. Det at unge er på ytelse gir derfor grunn til bekymring for velferdsstatens bærekraft over tid.

Samtidig er det et samfunnsmessig tap når ikke alle gode krefter blir brukt. Unge har ressurser som kan komme samfunnet til gode. Unge med ulike funksjonshemminger, og unge med innvandrerbakgrunn og ofte svake norskerdigheter, er to grupper unge som ofte står utenfor arbeidsmarkedet, selv om de ønsker å bidra. Blant disse gruppene ender en del opp med å motta passive ytelser fra det offentlige, på tross av ønske om større deltakelse.

Den enkelte unge som står utenfor bærer en stor byrde av sitt utenforskap. KS-rapporten «Unge utenfor arbeid, opplæring og utdanning» peker på at «mens Norge har en relativt lav andel av unge som er NEET sammenliknet med andre land, er norske NEETs i en mer sårbar situasjon enn sine jevnaldrende i samme situasjon i Europa. En høy andel norske NEETs mottar helserelaterte ytelser, har dårligere psykisk helse og er lavt utdannet, sammenliknet med europeiske NEET» (Fyhn m.fl., 2021, s.4). Samtidig har unge i NEET kategorien i Norge hatt store livsbelastninger før de ble NEET. Kunnskapsoppsummeringen fra KS viser at NEET knyttes til risikofaktorer som «lav sosioøkonomisk status og familiebakgrunn, avbrutt skolegang, dårlig psykisk helse, og psykososiale problemer» (Fyhn, m.fl. 2021, s.4).

Det å delta i arbeid er avgjørende for å utjevne levekårsforskjeller. Stortingsmelding nr. 32 (2021) påpeker at oppvekst i lavinntektsfamilier knyttes til dårligere utdanningsresultater og gir høyere risiko for langvarig arbeidsledighet. Dette betyr at barn som vokser opp i familier med lav inntekt har betydelig større risiko for lav inntekt som voksne. Sosiale utfordringer føres dermed videre til neste generasjon som vokser opp i lavinntektsfamilier, og ulikheten reproduseres og sementeres i mønstre. Som det påpekes i Stortingsmelding nr. 32/ 2021 (s.8):

«Hvis sosiale problemer vokser – og særlig hvis de konsentreres i bestemte befolkningsgrupper eller geografiske områder – vil de kunne forsterke hverandre, bite seg fast og i verste fall overføres til stadig nye generasjoner. Da blir fattigdom og utenforskap en ond sirkel»

Ulikheter i levekår påvirker ikke bare de som er rammet av levekårsutfordringer, men også samfunnet som helhet. Også den mer privilegerte delen av befolkningen får lavere livskvalitet, og sosiale problemer øker i land med store sosiale ulikheter (Wilkinson og Pickett, 2011). Ulikhet fører blant annet til mindre tillit i samfunnet, økte sosiale problemer og svekker fellesskapene. Sammenhengen mellom ulikhet og helse er også trukket fram i folkehelsearbeidet, der det å utjevne levekårsforskjeller er et sentralt virkemiddel. Stortingsmelding nr.19, *Folkehelsemeldingen*, viser til at forebygging er lønnsomt over tid. «Det bidreg til god helse i befolkninga, redusert sosial ulikskap i helse, eit meir berekraftig samfunn og ein meir berekraftig velferdsstat» (Meld.St.19 (2019–2020, s.11). Meldingen viser til beregninger gjort av WHO i 2014 og Helsedirektoratets egne beregninger. Dette dokumenteres med eksempler på hvordan forebygging innenfor ulike områder fører til sparte helsetjenestekostnader og flere leveår.

Som nevnt, kan unge i NEET-gruppen knyttes til risikofaktorer som dårligere psykisk helse. Norsk helseinformasjon (NHI.no) viser til at en av tre er uføre som følge av psykiske lidelser, og at depresjon er den vanligste årsaken til uføretrygd. Også her anslås størrelsen på de offentlige utgiftene: «Verdens Helseorganisasjon (WHO) antar at i løpet av de neste 20 år vil depresjon være blant de to mest belastende sykdommene hva angår økonomiske konsekvenser for samfunnet. Sett under ett er angstlidelser den vanligste psykiske lidelsen hos barn, unge og voksne. Nest vanligst er depresjon. Psykiske lidelser koster Norge rundt 70 milliarder kroner årlig i trygdeutgifter, behandlingsutgifter og sosialutgifter. Depresjon står for halvparten av kostnadene for psykiske lidelser» (Norsk helseinformatikk, 2019).

Det å forebygge psykiske lidelser har stor verdi både for den enkelte og samfunnet.

Et annet eksempel på gevinster av tiltak, er utregninger gjort av Det norske Veritas (DNV GL) av prosjekter i Kronprinsparets fond. Her inngår prosjekter som Unginvest og Trivselprogrammet. Målsettinger er knyttet til økt yrkesdeltakelse til unge og økt gjennomføring av utdanningsløp, gjennom styrkebaserte tilnærminger. Det konkluderes med at det er 70 % sannsynlighet for at tiltakene har bidratt til en besparelse over et livsløp på MNOK 3,0 pr deltaker i nåverdi pr 2016. I tillegg peker rapporten på helsemessige gevinster og forbedret livskvalitet for den enkelte og gevinster for samfunnet i form av økt samfunnsengasjement fra den enkelte og deres familie (Det Norske Veritas GL, 2017).

Kommisjonens vurderinger

Utenforskap har store kostnader, og ved å investere i forebyggende arbeid er det derfor potensiale for store gevinster, både på individ og samfunnsnivå. Eksempelene over gir perspektiver på hvordan forebyggende innsats mot blant annet psykiske lidelser vil kunne øke den enkeltes livskvalitet, og spare samfunnet for store kostnader gjennom reduserte trygdeutgifter og mindre behov for helsetjenester. Som kommisjonen viste i første delrapport, bidrar ensomhet og sosial eksklusjon til psykisk uheld, mens deltakelse og mulighet for å oppleve mestring, tilhørighet og mening er psykisk helsefremmende. Deltakelse gir positive effekter for den enkelte og er god samfunnsøkonomi, om man inntar et helhetlig blikk på kostnader og gevinster.

1.4 Unge utenfor arbeid og utdanning i Stavanger

Arbeid gir tilgang til viktige helsefremmende ressurser som sosiale relasjoner, identitet, personlig vekst, og økonomisk trygghet. Høy sysselsetting der også personer med redusert arbeidsevne har et arbeid å gå til, vil være positivt for folkehelse (FHI, 2021).

Unge i NEET-gruppen

De siste årene har man i Norge i større grad sett et behov for å supplere informasjon om arbeidsledighet blant unge med informasjon om unges deltakelse i utdanning og annen opplæring. NEET (Not in Education, Employment, or Training) er et relativt nytt begrep som gir et bredere bilde av unges situasjon. NEET har sin opprinnelse fra Storbritannia på 1990-tallet og har etter hvert blitt et velkjent kartleggingsverktøy også i Europa. NEET er i dag en felles internasjonal måte å registrere unge i utenforskap på, som gjør det mulig å sammenligne situasjonen blant unge i Norge med andre land.

Det betraktes som et alvorlig samfunnsproblem at unge ikke får brukt sine ressurser og ikke deltar i verdiskapingen. Det letes derfor etter gode løsninger for individet og for samfunnet. Denne samfunnsutfordringen overvåkes og følges både nasjonalt og internasjonalt med statistikk over utvikling og kjennetegn ved gruppen. For kommisjonen gir ikke NEET som begrep, en dekkende forståelse av det unge utenforskapet. Det er likevel grunn til å innhente kunnskap om unge i NEET-kategorien, fordi det kan si noe om omfanget av unge utenfor arbeid, skole og opplæring, både nasjonalt og lokalt. Kommisjonen mener at det er en primær målsetting for samfunnet at færrest mulig ender opp i NEET-gruppen. Risikofaktorer for å bli NEET må derfor kartlegges og tiltak må iverksettes på et tidlig tidspunkt.

I 2019 sto 2.065 unge mellom 16 og 25 år i Stavanger utenfor arbeid og utdanning, ifølge statistikk fra Folkehelseinstituttet. Dette utgjør totalt 11 % av alle i denne aldersgruppen. 1.139 av disse er menn

og 926 er kvinner. I en OECD-rapport fra 2018 konkluderer man med at det ikke er en signifikant kjønnsforskjell i NEET-andel i Norge, noe som er tilfelle i en del andre land. Det skyldes at andre OECD-land har en stor andel unge mødre i NEET-gruppen. I Norge er 17 % av unge mødre NEET. I de fleste andre OECD-land utgjør arbeidsledige størstedelen av NEET-gruppen, mens i Norge er denne andelen mindre. I Norge er spesielt andelen unge kvinner som er i NEET-gruppen grunnet helseproblemer en større del enn i andre land (Fyhn m. fl., 2021, s.9). Av de 2.065 mellom 16 og 25 år som sto utenfor arbeid og utdanning i 2019, hadde 765 innvandrerbakgrunn. Ser vi dette tallet i forhold til andel unge med innvandrerbakgrunn i Stavanger, står 28 % av denne gruppen utenfor skole og arbeid. For unge uten innvandrerbakgrunn er tilsvarende andel 8 %.

I OECD-rapporten fra 2018 oppgis det at 70 % av norske i NEET-gruppen er inaktive, uten at årsaken er kjent. At de er inaktive betyr at de ikke aktivt søker jobb eller utdanning, og heller ikke er i jevnlig kontakt med offentlige tjenester (Fyhn, m.fl., 2021, s. 10). De inaktive er enda lengre fra arbeidsmarkedet enn registrerte arbeidssøkere i NAV og utgjør derfor en spesielt utsatt gruppe (OECD, 2018). Dette gir inntrykk av en bekymringsfull tendens. Kommisjonen har gjort et forsøk på å finne ut hva det betyr at en så stor andel av NEET-gruppen regnes som inaktive og hvem de inaktive er. Dette har det vist seg å være vanskelig å finne ut av. Kommisjonen har lett etter støtte og forklaring på OECD sin påstand om 70 % inaktive i NEET-gruppen, både hos NAV og ved å sjekke ut OECD sin primærkilde. Kommisjonen ser at påstanden henvises til i ulike dokument, uten at det gis en fullgod forklaring. Kommisjonen er spørrende og også kritisk til påstanden om at 7 av 10 norske i NEET-gruppen er inaktive. Hva som menes med «inaktiv» er utydelig og det er også uklart hva som ligger i det «å ikke ha regelmessig kontakt med offentlige myndigheter». Kommisjonen ser her et behov for forskning som bidrar til å øke kunnskapen om denne gruppen unge.

Personer som verken er sysselsatt eller under utdanning, men deltar i opplæring utelates fra NEET-gruppen. Eksempelvis vil arbeidsledige som deltar på arbeidsrettede tiltak regnes som under opplæring og ikke som en del av NEET. NEET er en sammensatt gruppe med personer som har økt risiko for senere arbeidsledighet og lavere inntekt. I EUs arbeidskraftsundersøkelse fra 2016 ble NEET-gruppen delt inn i syv kategorier: 1) personer som venter på å starte en jobb eller utdanning, 2) personer som er aktive arbeidssøkere og kan starte i jobb innen kort tid, 3) personer som har søkt arbeid i mer enn ett år, 4) personer som ikke har mulighet til å jobbe på grunn av helseproblemer, 5) personer med familieansvar, 6) personer som oppfatter at de ikke har mulighet til å få seg jobb og derfor har gitt opp og 7) alle andre som faller utenfor de øvrige kategoriene (Eurofund, 2016).



Kommisjonen mener at dette kan være meningsfulle kategorier innenfor NEET-gruppen, men at en slik kategorisering krever grundig individuell kartlegging. NEET er altså en sammensatt gruppe av unge med ulike årsaker som grunnlag for NEET- statusen.

Vi mangler en nøyaktig oversikt over hvor lenge de unge blir værende i NEET. Noen har NEET-status i en kort periode fordi de er mellom to aktiviteter, som for eksempel de som tar noen måneder fri før de starter i høyere utdanning etter at de har fullført videregående opplæring. Noen forsørgeres av familie eller partner og tar ikke kontakt med NAV. Denne siste gruppen har vi lite informasjon om.

Arbeidsledige og stønadsmottakere

Arbeidsledigheten varierer over tid med opp- og nedgangskonjunkturer og per oktober 2021 er ledigheten lav. Brutto arbeidsledighet (helt ledige pluss personer på arbeidsrettede tiltak) i Rogaland er på 10.342 personer (2,7% av arbeidsstokken). For Stavanger er tallet 2.469 personer (3,2%). Ledigheten er nedadgående blant alle grupper av ledige, bortsett fra enkelte grupper som har vært ledige lenge. Vi har et stramt arbeidsmarked, med mange ledige stillinger innenfor en del spesifikke bransjer. En del unge sliter likevel med å få jobb, fordi de ikke har utdanningen eller kvalifikasjonene som kreves for de stillingene som er utlyst.

Kommisjonen har vært i kontakt med seniorrådgiver for statistikk og analyse i NAV Rogaland, Gustav Svane, som har gitt oss tilgang på statistikk for unge i aldersgruppen 16–29 år per oktober 2021. Kommisjonen gjør oppmerksom på at det opereres med ulike årstall og aldersgrupper i statistikken som presenteres i dette kapittelet. De lokale tallene fra NAV er fra oktober 2021 og for aldersgruppen 16 til 29 år, mens statistikken fra Folkehelseinstituttet som gjelder unge utenfor arbeid og utdanning i Stavanger fra 2019 gjelder aldersgruppen 16 til 25 år.

For de som får innvilget uførepensjon etter fylte 20 år, er psykiske lidelser den vanligste medisinske årsaken.

For aldersgruppen 16–29 år per oktober 2021 er ledighetssituasjonen som følger:

Helt ledige	461 personer
Delvis ledige	209 personer
Arbeidsrettede tiltak	155 personer
Totalt	825 personer

Disse personene er alle registrert som «aktive arbeidssøkere», dvs. at de regelmessig leverer meldekort og ønsker å motta tilbud om jobb. Blant de 825 registrerte personene er det 439 personer (53,2%) som er langtidsledige, det vil si at de har vært ledige lenger enn 26 uker. Andelen langtidsledige blant de unge er likevel betydelig lavere enn langtidsledigheten for alle aldersgrupper (69%). Unge arbeidsledige er en omskiftelig gruppe og det er relativt sett god sirkulasjon. Det vil si at mange unge er ledige kun for en kort periode, og vil klare seg selv uten tett oppfølging. Andre er ledige over lengre tid og flere av disse personene har særlig behov for oppfølging fra NAV. Ifølge NAV er det i tillegg også en del unge som ikke registrerer seg i NAV. Her har man ikke tall å vise til, men NAV antar at dette i størst grad gjelder unge menn.

Av de 825 registrerte personene oppgav 735 personer at de hadde videregående skole eller høyere utdanning (89 %). Dette er et usikkert tall som baserer seg på selvregistrering. Antakeligvis er andelen som har fullført videregående opplæring noe lavere. Generelt er unge arbeidsledige en sårbar gruppe ettersom de ofte har lav utdanning, lav kompetanse og manglende jobberfaring i forhold til det stillinger i markedet etterspør. Selv i et jobbmarked med mange utlyste stillinger mangler ofte de unge kvalifikasjonene som kreves, særlig hvis de ikke har fullført videregående skole. 47 personer av de som er helt ledige oppgav grunnskole som høyeste utdanning ved selvregistrering (10%). Dette er en spesielt sårbar gruppe i forhold til jobbmuligheter blant de unge helt arbeidsledige, fordi det er stadig færre utlyste stillinger som ikke stiller krav til utdanning.

I tillegg til ordinære arbeidssøkere har NAV også oversikt over personer med nedsatt arbeidsevne, som ikke regnes som ordinære aktive arbeidssøkere. I aldersgruppen 18–29 år er det 485 personer som er uføre i Stavanger, mens 656 personer mottar arbeidsavklaringspenger (AAP). Nesten alle i gruppen unge uføre er 100% ufør. For de som får innvilget varig uføretrygd før de fyller 20 år, er de vanligste medisinske årsakene psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik (Bragstad, 2018). For de som får innvilget uførepensjon etter fylte 20 år, er psykiske lidelser den vanligste medisinske årsaken. Uføretrygden er varig og en såkalt «passiv ytelse», det vil si at man har ikke krav til aktiv jobbsøking. AAP er en ytelse som dekker det som fram til mars 2010 var tre forskjellige ytelser: attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførepensjon. Unge som mottar AAP er derfor en sammensatt gruppe med ulike helsemessige utfordringer som grunnlag for ytelsen. For ca. 65–70% av gruppen er grunnlaget for ytelsen psykiske lidelser. Det er flere med lettere psykiske lidelser i AAP-gruppen enn i uføre-gruppen. AAP-ytelsen har en maksimal varighet på 3 år, som er den totale tidsrammen for å avklare helseforhold og framtidig arbeidsevne.

Ifølge NAV er det særlig viktig med oppfølging rettet mot personer som mottar arbeidsavklaringspenger. På denne måten kan flere unge få avklart helseforhold og muligheter til å komme i arbeid eller i arbeidsrettet aktivitet. Dette kan bidra til at færre går over på uførepensjon. Dette bør være en naturlig prioritering dersom man ønsker å forebygge at unge blir uføre. Til tross for dette er likevel ofte den offentlige oppmerksomheten rettet mot gruppen av unge med uførepensjon, og hvordan man kan få personer i denne gruppen over til arbeid. Når den maksimale perioden man kan motta AAP er nådd og man ikke har rett på uførepensjon, er den alternative ytelsen for disse personene ofte sosialstønad. Da har NAV som praksis at man pålegges aktivitetsplikt med krav om jobbsøking. Flere personer som har hatt en avklaringsperiode med AAP som ytelse vil derfor etter hvert bli en del av gruppen ordinære arbeidsledige.

Personer som søker sosialstønad og som ikke pålegges aktivitetsplikt og arbeidssøking, er ifølge NAV få. De sliter ofte med helsemessige og/eller sosiale forhold som gjør at aktiv arbeidssøking ikke er hensiktsmessig.

Basert på den statistikk og de vurderinger som kommisjonen har fått fra NAV, framtrer det tre grupper i NAV i aldersgruppen 16-29 år som er sentrale å følge opp: langtidsarbeidsledige (arbeidsledige 26 uker eller mer), personer som mottar arbeidsavklaringspenger og gruppen som ikke er registrert som arbeidssøker eller mottaker av ytelser hos NAV. NAV har god oversikt over og prioriterer unge personer som er langtidsledige og personer som mottar AAP. Det er særlig viktig å kartlegge og følge opp arbeidsledige som ikke har fullført videregående skole. Hvis disse unge kan få tilbud og hjelp til fullføring vil det styrke deres muligheter. Når det gjelder den siste gruppen, de personene som ikke er registrert i NAV, står man overfor en større og mer ukjent utfordring siden vi ikke vet hvem de er og hva som er deres ønsker og situasjon.

Det er ikke mulig å fastslå nøyaktig hvor mange personer som er i NEET-gruppen i Stavanger per i dag i aldersgruppen 16-29 år. Dette skyldes at det ikke er god statistikk over unge som er inaktive i forhold til jobb og utdanning, og som heller ikke er registrert hos NAV. Basert på NAVs statistikk per oktober 2021 ovenfor om unge i Stavanger som er registrert hos dem, vil vi kunne finne mange som vil tilhøre NEET-gruppen innenfor følgende grupper:

Helt ledige	461 personer
Unge uføre	485 personer
AAP	656 personer
Totalt	1.602 personer

Noen unge blir værende lenge i NEET-gruppen, noe som er mer bekymringsfullt enn om man er i NEET-gruppen en kort periode (Meld. St. 32 (2020-2021)).

At unge for en kortere periode er utenfor arbeid, utdanning eller opplæring har mindre konsekvenser for arbeidslivstilknytningen enn det å være utenfor over lang tid. I gruppen helt ledige har 208 personer vært ledige lenger enn 26 uker (45%), mens 114 personer har vært ledige lenger enn 52 uker (25%). En fjerdedel av de unge helt arbeidsledige har med andre ord vært ledige i over 1 år.

I tillegg til de som er registrert hos NAV finner vi de unge som er helt arbeidsledige, ikke tar utdanning eller deltar i opplæring, men som har valgt å ikke registrere seg hos NAV. I denne gruppen finner vi blant andre unge som bor hjemme og forsørges av familie eller partner for en periode. Vi mangler kunnskap om hvem disse personene er, hva som er deres planer, hvordan de forsørges og hvor lenge de har vært utenfor arbeid, utdanning og opplæring.

Kommunens egen statistikk viser at i september 2021 var det 315 personer under 25 år som mottok sosialhjelp i Stavanger kommune. 155 av disse var registrert med sosialhjelp som hovedinntekt og hadde mottatt stønad i minst seks av de siste tolv månedene. Tall fra SSB (2021) viser at innvandrere utgjør en stadig større andel av dem som mottar sosialhjelp. Dette kan henge sammen med språkvansker og at de som gruppe har lavere utdanning som gjør det vanskeligere å få inntektsgivende arbeid (Fyhn m.fl., 2021). Blant norskfødte med innvandrerbakgrunn er andelen sosialhjelpsmottakere derimot lavere enn i befolkningen uten innvandringsbakgrunn (Proba, 2017).

Unge som står utenfor arbeid og utdanning, er som andre unge i ferd med å etablere seg i voksenlivet. Det er derfor bekymringsfullt at omkring ti prosent av unge står utenfor utdanning, arbeidsliv og opplæring. Mange kan ha belastninger på flere områder, i tillegg til utfordringer med psykisk og fysisk helse. Over tid har dette ført dem inn i utenforskap. De unge har ofte ikke fått tilstrekkelig hjelp på et tidlig tidspunkt. Utenforskap fra skole, jobb, og ofte også sosiale fellesskap, har skapt ekstra belastninger og forsterket vanskene deres. Vårt hovedfokus er rettet mot unge i Stavanger og også NAV lokalt har i økende grad også blitt opptatt av NEET-problematikken.

Særlig i forbindelse med pandemien ble dette aktuelt, da mange unge som ble ledige ikke valgte å registrere seg i NAV. Dette har skapt en viss usikkerhet knyttet til omfang og årsaker, og hvordan det er mulig å nå denne gruppen unge

1.5 Risikofaktorer for utenforskap

For å belyse hva som kan føre til at unge mennesker ikke deltar i arbeid, utdanning eller opplæring, vil kommisjonen i denne delen beskrive de største risikofaktorene for å havne i utenforskap. Kunnskap om risikofaktorer gir innsikt i de aktuelle områdene det kan settes inn tiltak for å forebygge utenforskap. Årsakene til at unge havner i utenforskap er sammensatte. Det kan derfor være vanskelig å si hva som er årsaker og hva som er konsekvenser. Det er viktig for kommisjonen å peke på at de som er i risikogruppen, også allerede er i en form for utenforskap, selv om de ikke defineres som NEET.

NEET er hovedtema i NORCE rapporten «Unge utenfor arbeid, utdanning opplæring» (Fyhn m. fl. 2021). Rapporten gir en utførlig beskrivelse av kjennetegn ved NEET gruppen i Norge og trekker opp ulike faktorer som gir økt risiko for å havne i NEET-gruppen. Faktorene av betydning er særlig knyttet til demografiske kjennetegn, familiebakgrunn og sosioøkonomisk status. I tillegg er utdanningsnivå en viktig forklaringsfaktor. Unge som ikke gjennomfører videregående opplæring, er spesielt utsatt for å bli NEET. Andre faktorer som har betydning for utsatthet er psykiske og fysiske helseproblemer samt psykososiale faktorer som mobbing og relasjonelle problemer (Fyhn m.fl., 2021).

Utenforskap i skolen

Skolen er en viktig arena i de unges liv, både sosialt og faglig. En rapport fra OECD i 2018 viste at manglende utdanning er en sentral risikofaktor for å bli NEET i Norge. Det at man tidlig står utenfor utdanning og arbeid øker risikoen for et livslangt utenforskap (Fyhn m.fl., 2021). I KS sin rapport om ungt utenforskap, viser Fyhn m.fl. til at de problemene som gjør at noen faller ut av

skolen, trolig er de samme risikofaktorene som gjør at man senere mister tilknytning til arbeidslivet. De som ikke fullfører skole, utgjør en utsatt gruppe på flere områder. Ikke fullført videregående opplæring gir dårligere levekår og helse, øker risikoen for å bli uføretrygdet og reduserer muligheten for å få seg en jobb (Suren m.fl., 2018). I tillegg til svak tilknytning til arbeidsmarkedet, har de som ikke fullfører videregående skole også økt risiko for å begå kriminalitet (Fyhn m.fl., 2021).

Unge som ikke fullfører videregående opplæring, har syv ganger større risiko for å få NEET-status enn unge som har høyere utdanning. Dette forklarer hvorfor fullføring av videregående skole har stort fokus hos myndighetene. Ingen andre OECD-land har større forskjell mellom disse to gruppene enn Norge (OECD, 2018). Sosiale forskjeller fra tidlig barndom følger barn og unge på veien mot voksenlivet. For å løse utfordringen med frafall i videregående opplæring og lav arbeidstilknytning må man derfor se til tiltak som blir gjort tidlig i utdanningsløpet (Fyhn m.fl., 2021). Vi vil derfor se nærmere på målinger av skolemestring og gjennomføring for ungdom i Stavanger.

I aldersgruppen 15 til 19 år er de aller fleste unge i videregående opplæring. Ifølge tall fra Rogaland fylkeskommune, er det bare to prosent som ikke starter i videregående opplæring. Andelen elever som ikke fullfører videregående opplæring har gått noe ned de siste årene. Rogaland er et av de fylkene der flest elever fullfører.

Den offisielle statistikken for frafall i videregående opplæring viser at 18 % av elevene ikke fullfører. Noen av de som telles med i denne statistikken, har fullført planlagt grunnkompetanse, mens noen fortsatt er i videregående opplæring etter fem år.

Tabellen under viser gjennomføring for 2014-kullet.

Stavanger	I alt	Fullført på normert tid	Fullført på mer enn normert tid	Fullført og bestått	Fullført planlagt grunnkompetanse	Fortsatt i videregående opplæring etter 5 år	Gjennomført vg3, men ikke bestått eksamen/fag- eller svenneprøve	Sluttet underveis
I alt	1528	73,2 %	12,0 %	85,2 %	2,3 %	2,3 %	3,3 %	6,9 %
Studieforberedende	984	85,3 %	7,8 %	93,1 %	1,4 %	0,9 %	2,3 %	2,2 %
Yrkesfag	544	51,5 %	19,5 %	71,0 %	3,9 %	4,8 %	5,0 %	15,4 %

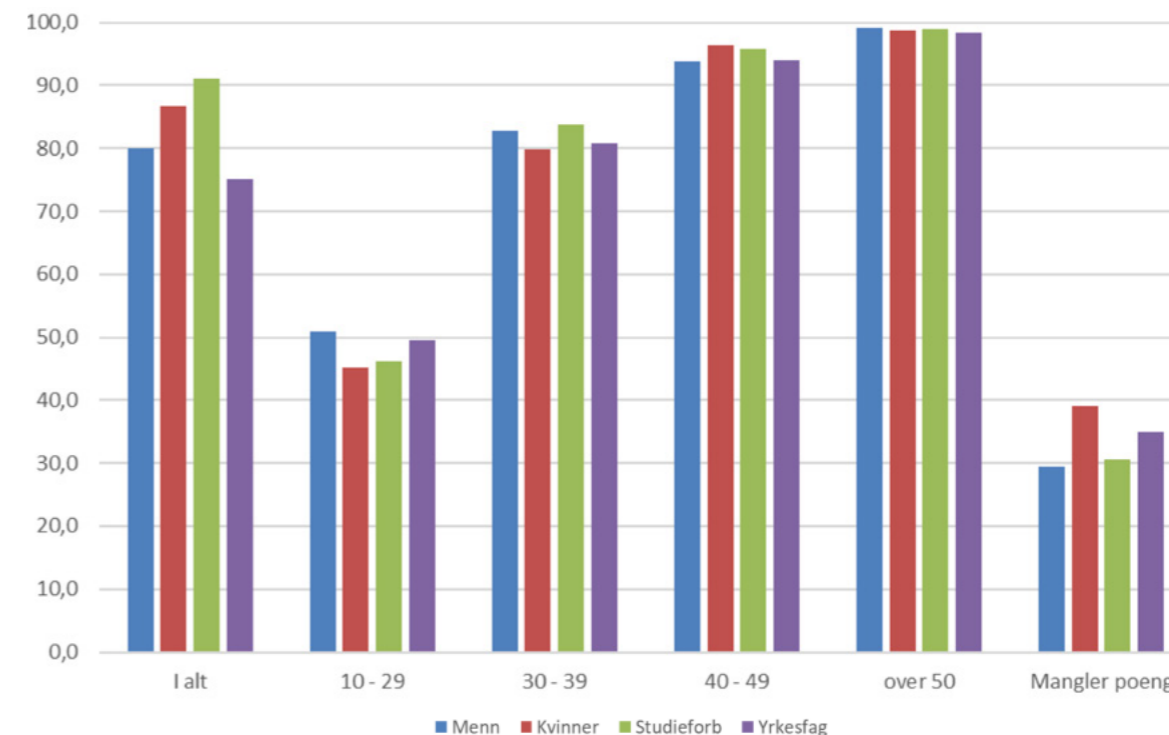
Gjennomføring i løpet av fem/seks år etter todelt utdanningsretning 2014-kullet. Dersom en elev ikke får full yrkes- eller studiekompetanse etter videregående opplæring, kan han/hun likevel få et kompetansebevis på den delen av utdanningen som er bestått. Dette kompetansebeviset kan senere bygges på til full yrkes- eller studiekompetanse (Rogaland Fylkeskommune, 2021).

Elever på studieforberedende utdanningsprogram fullfører i større grad enn elever på yrkesfaglige utdanningsprogram. Denne forskjellen henger sammen med karakterer fra grunnskolen. Elever som søker seg til på studieforberedende har i snitt bedre karakterer fra grunnskolen enn elever som søker på yrkesfag (Rogaland fylkeskommune, 2020). Som forklaring på det høyere frafallet i yrkesfaglige studieretninger, peker OECD-rapporten fra 2018 på hvordan man har valgt å organisere yrkesutdanningen i Norge. De to første delene av utdanningen er i stor grad teoretisk og mange faller av her. I tillegg er det ikke nok lærlingeplasser til alle. OECD er kritisk til måten lærlingeplasser tildeles i Norge, ved at elever selv står med et stort ansvar for å få innpass på en arbeidsplass (OECD, 2018).

Resultater fra grunnskolen er den indikatoren som har størst betydning for gjennomføring av videregående skole (UDIR, 2021).

Elever og lærlinger har høyere gjennomføring jo bedre karakterer de har fra grunnskolen. Det har vært en markant positiv utvikling knyttet til gjennomføring for de med lave grunnskolepoeng de siste årene. Andel elever i Rogaland som fullfører videregående opplæring i løpet av fem/seks år til tross for svake faglige forutsetninger, det vil si under 3 i snitt fra ungdomsskolen, økte fra 31,6 % til 49,3 % i perioden 2013 til 2020 (Rogaland fylkeskommune, 2021).

Gode leseferdigheter er grunnleggende for senere læring. Alle 5.klassinger måles på sine leseferdigheter. Resultatene deles inn i tre nivå der mestringsnivå 1 er det laveste nivået og mestringsnivå 3 er det høyeste. Poenggrensene for de ulike mestringsnivåene ble fastsatt etter gjennomføringen av den nasjonale prøven i lesing i 2016. I 2016 var 25 % av elevene på mestringsnivå 1, 50 % på mestringsnivå 2 og 25 % på mestringsnivå 3 på nasjonalt nivå. Poenggrensene ble bestemt ut fra denne



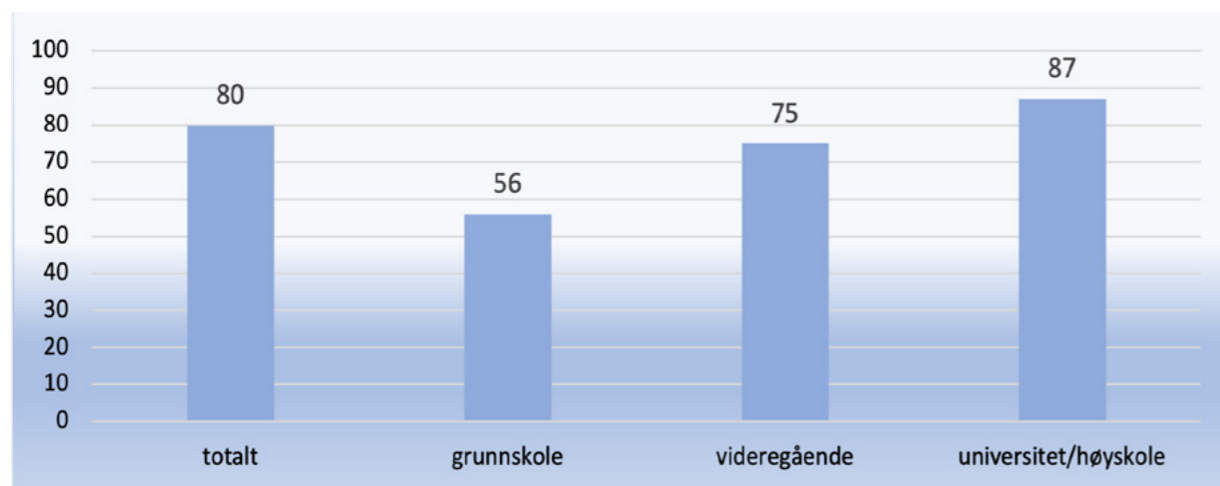
Gjennomføring i løpet av fem/seks år fordelt på kjønn og utdanningsretning etter grunnskolekarakterer (Rogaland fylkeskommune, 2021).

fordelingen og er nå de samme hvert år. Dette gir grunnlag for å måle utvikling over tid (Utdanningsdirektoratet, 2018).

I Stavanger har i gjennomsnitt 19 % av elevene vært på det laveste mestringsnivået i lesing de siste årene. Det er litt flere gutter enn jenter på det laveste mestringsnivået, men forskjellen er ikke stor (Stavanger kommune, 2021). Stavanger har en lavere andel på det laveste mestringsnivået enn snittet i landet, som de siste årene har ligget rundt 23 %. I Oslo er tilsvarende tall 16 % (SSB, 2021).

«At utdannelse er spesielt viktig i Norge vises også ved at det er relativt store forskjeller mellom dem som har dårlige ferdigheter innen lesing og skrivning eller tallforståelse, sammenliknet med dem som har middels gode ferdigheter» (OECD, 2018 i Fyhn m.fl., 2021).

Jenter har høyere gjennomføring enn gutter. Skoleprestasjoner antas å være en viktig årsak til at gutter i mindre grad enn jenter fullfører videregående opplæring. Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner (Stoltenbergutvalget) fant blant annet at jenter har bedre språkforståelse enn gutter før de begynner på skolen. Jenter har også høyere grunnskolepoeng (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021). For skoleåret 2020-21 var gjennomsnittlig grunnskolepoeng 42,7 for guttene og 46,3 for jentene i Stavanger. Blant de som ikke fullfører ser det likevel ut som gutter har en litt bedre mulighet til å få tilknytning til arbeidslivet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020).



Gjennomføring i videregående opplæring totalt og etter foreldrenes høyeste fullførte utdanningsnivå. Gjennomføring inkluderer personer som startet på grunnkurs i videregående opplæring for første gang et gitt år og andelen som har fullført med studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem/seks år. Statistikken viser 3 års glidende gjennomsnitt, 2017-2019. Stavanger. (FHI, 2021).

Tabellen viser hvordan utdanningsnivået til foreldre har betydning for gjennomføring i videregående skole. Det er lavest gjennomføring med 56 prosent hos de som har foreldre med grunnskole som sin høyeste utdanning. Til sammenligning gjennomfører 87 prosent av de som har foreldre med universitet eller høyskole som sin høyeste utdanning. Barn av foreldre med høyere utdanning har høyere grunnskolepoeng enn barn av foreldre med lavere utdanningsnivå.

KS-rapporten *Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning* (NEET) oppsummerer forskning som dokumenterer at familiens sosioøkonomiske bakgrunn er en risikofaktor for å bli NEET. Årsaker til dette vil vi komme tilbake til, men det å rette innsats mot skolefungering for barn av foreldre med lav utdanning, kan være et tiltak som kan gjøres tidlig i utdanningsløpet.

I Rogaland fullfører 82,7 % av de som begynner i lære på normert tid. På nasjonalt nivå er tilsvarende andel 77,1 %. Dette kan forklares med at Rogaland har god tilgang på læreplasser. I alt 50 % av de som begynner på yrkesfag vg1 ender opp med fagbrev. På nasjonalt nivå er dette tallet 38 %. Ifølge Rogaland fylkeskommune «forsvinner» 25 % av de som ikke fullfører yrkesfag i overgangen

mellom VG2 og lærlingperioden. Flere studier bygger opp under kunnskapen om at overgangen mellom skole og læretid er en sårbar overgang (Fyhn m.fl., 2021). Det å gi støtte i overgangen er et tema seinere i rapporten.

Det var flere lærlinger som hevet lærekontrakten i 2019 enn i 2018, men det totale antallet lærekontrakter som er inngått har vært høyere. Den vanligste grunnen til at lærekontrakter blir hevet er personlige årsaker. Her inngår psykisk uhelse som en personlig årsak. I 2019 var det et spesielt stort antall som hevet lærlingekontrakten på grunn av feilvalg. Tabellen på neste side viser årsaker til heving av lærekontrakter.

Elever som kommer fra familier med lavere sosioøkonomisk status har oftere behov for spesialundervisning, sammenlignet med de som kommer fra familier med høy sosioøkonomisk status. 565 elever på 8.-10. trinn fikk spesialundervisning skoleåret 2020/21. Dette tilsvarer ca. 10 % av alle elevene. Av disse var 349 gutter og 216 jenter (Utdanningsdirektoratet, 2021). Elever som får spesialundervisning mottar også oftere andre hjelpetjenester, som for eksempel fra barnevern og spesialisthelsetjenesten sammenlignet med andre elever (Sandbæk og Pedersen, 2010).

	2015	2016	2017	2018	2019
Brudd på arbeidslivets regler	35	24	27	30	22
Feilvalg	80	84	81	95	111
Flyttet	28	30	28	25	20
Fått annet arbeid	18	16	18	30	40
Manglende oppholds-tillatelse	0	0	0	1	0
Personlige årsaker	86	105	113	129	106
Økonomiske årsaker	8	13	8	9	7
Annen frafallsårsak/ ikke oppgitt	21	49	49	32	52
Totalt	272	321	324	353	359

Tallene er fra Rogaland. Hentet fra Rogaland fylkeskommune: Kvalitetsmelding 2020

For de elevene som har behov for spesiell oppfølging har man sett at manglende støtte fra lærere og ensomhet er risikofaktorer for å ikke gjennomføre videregående opplæring. Det relasjonelle og sosiale aspektet ved skolefungeringen har altså stor betydning. De første årene av skolegangen er støtte fra lærerne viktigere enn senere når betydningen av støtte fra medelever blir viktigere (Fyhn m.fl., 2021). Det å sørge for god relasjon mellom elev og lærer, og bygge et inkluderende og trygt skolemiljø bidrar til lavere frafall.

Sosioøkonomiske forhold

Sosioøkonomisk status, svak tilknytning til arbeidslivet, manglende sosialt nettverk, innvandrerbakgrunn, lav utdanning, lærevansker og foreldrenes helseutfordringer er noen av risikofaktorene for å bli uføretrygdet eller motta andre sosiale ytelser (Fyhn m.fl., 2021). Dette er forhold som øker risikoen for manglende utdanning og deltakelse i arbeidslivet, og dermed også risikoen for stønad som inntektsgrunnlag.

Familiens økonomi påvirker barns helse og livskvalitet. Barn som bor i familier med lav inntekt og der foreldrene har lav utdanning har økt risiko for å bli NEET (OECD, 2018). Som vi har vist til, sosioøkonomiske forhold som foreldres inntekt

og utdanning påvirker unges gjennomføring av videregående skole og seinere deltakelse i arbeidslivet.

Stavanger er en av kommunene i landet med høyest medianinntekt og høyest inntektsulikhet. I internasjonal sammenheng er det lav økonomisk ulikhet i Norge, men de siste årene har ulikhetene økt noe. Ifølge SSB er den økonomiske ulikheten større enn statistikken viser. Dette skyldes at kapitalinntekter til en viss grad ikke er medregnet i inntekten. Dersom inntektsulikheten i en kommune er høy kan dette tyde på at det er sosiale forskjeller i kommunen (SSB, 2020).

Tabellene under viser medianinntekt i Norge og de fire største byene, samt Gini-koeffisienten i de fire største byene i Norge og de nordiske landene, Storbritannia og USA.

2019	Medianinntekt	Gini
Norge	540 000	0,25
Stavanger	581 000	0,28
Trondheim	533 000	0,24
Bergen	530 000	0,26
Oslo	495 000	0,31

Medianinntekt og inntektsulikhet i landet og de fire største byene. Gini-koeffisienten beskriver inntektsulikhet og varierer fra 0 til 1. Dersom Gini er 1 betyr det at et enkelt individ i et land har all inntekt. Dersom Gini er 0 betyr det at landets totale inntekt er likt fordelt på alle innbyggerne.

	Gini
Storbritannia	0,366
USA	0,390
Norge	0,262
Sverige	0,280
Danmark	0,264
Island	0,250

Gini-koeffisienten i Norden, Storbritannia og USA. Siste tilgjengelige måling for det enkelte land (OECD, 2021).

Sosioøkonomiske forhold påvirker risikoen for å bli ufør. Denne økte risikoen varierer mellom de ulike kommunene i Norge. I kommuner med høy inntekt, høy utdanning og lav arbeidsledighet, altså kommuner med såkalt høy sosioøkonomisk profil, er det færre som ikke fullfører videregående og flere mottar uføretrygd. Denne lavere risikoen for å motta uføretrygd gjelder likevel ikke for alle grupper. Dersom man ikke fullfører videregående opplæring i en kommune med en høy sosioøkonomisk profil, er risikoen høyere for å ende opp med uføretrygd, sammenlignet med de som ikke fullfører videregående skole og bor i en kommune med lav sosioøkonomisk profil. Det antas at dette

har sammenheng med at den subjektive følelsen av fattigdom også påvirker risikoen for fysisk og psykisk sykdom (Myhr, 2018).

Å vokse opp i en familie med lav inntekt øker, som nevnt, risikoen for utenforskap. Forskning viser sterk sammenheng mellom familieinntekt og hvordan det går med barnet senere i livet (d'Addio, 2007). Tall fra SSB viser at ca. 2.725 barn mellom 0 og 17 år lever i en familie med vedvarende lav inntekt i Stavanger. Dette tilsvarer 10 % av alle barn i denne aldersgruppen. Lavinntektsgrensen beregnes ved å se på medianinntekten for landet over en treårsperiode. Inntekten inkluderer også

offentlige overføringer. Studenthusholdninger er ikke inkludert. Dersom man beregner lavinntekt på grunnlag av den kommunale medianinntekten er andelen noe høyere, ca. 12,7 %. Dette skyldes at medianinntekten i Stavanger er høyere enn landsgjennomsnittet. Det kan oppleves som mer ekskluderende å ha dårlig råd i en kommune der mange andre har god råd (FHI, 2021).

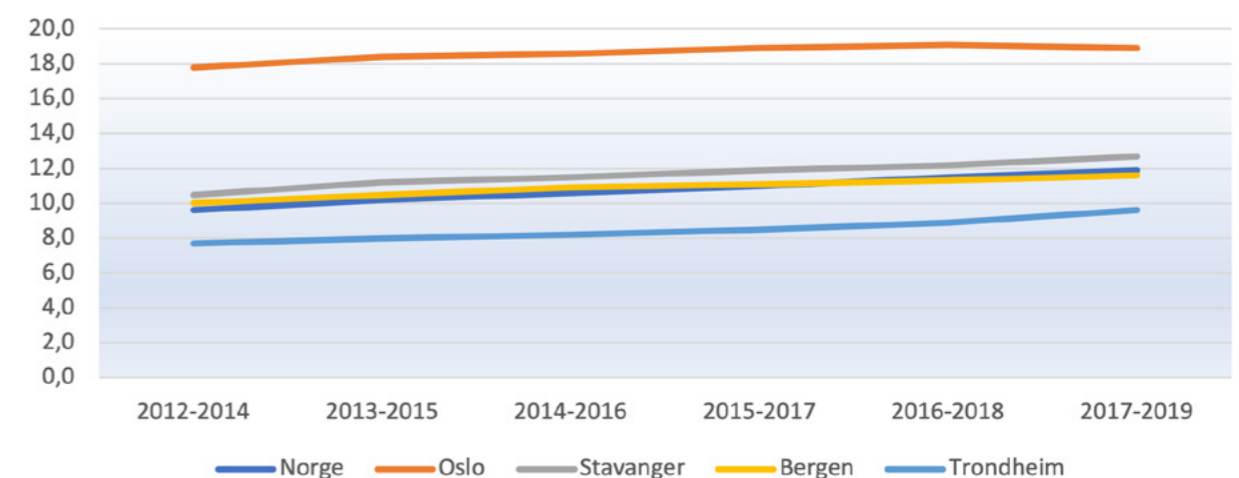
Det er ulike måter å måle lavinntekt på. En indikator viser hvor mange barn som bor i husholdninger som både har lav inntekt og brutto finanskapital under 1G. Dersom man bruker denne indikatoren er andelen barn i Stavanger som vokser opp i lavinntekt 8,9 %.

Barn med innvandrerbakgrunn er som nevnt overrepresentert i statistikken over barn som bor i familier med lav inntekt. Det samme gjelder for barn med enslig forsørger (Hansen, m.fl., 2020). Det er til dels store forskjeller mellom ulike innvandringsgrupper. Blant de med landbakgrunn fra EU, EFTA, USA, Canada, Australia og New Zealand, er andel barn som bor i familier med lav

inntekt nesten på samme nivå som for norske barn. For de barna som bor i husholdninger med landbakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA og Oseania utenom Australia og New Zealand, var andelen på hele 37,8 % i 2019. Det er flere årsaker til at barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i statistikken over barn i lavinntekt. Først og fremst handler det om at foreldrene har lavere utdanningsnivå, men det kan også handle om at innvandrereforeldre opplever kulturelle og sosiale barrierer i det norske samfunnet når de skal følge opp barna (Departementene, 2020). Ettersom innvandrerbarn er overrepresentert i statistikken over lavinntekt, kan økningen i andel barn som lever i husholdninger med lav inntekt ses i sammenheng med at det har vært en økning i innvandrerbefolkningen i denne perioden (Bufdir, 2021).

Grafen under viser andel barn som bor i husholdninger med inntekt under 60 % av kommunal medianinntekt over en treårsperiode, beregnet etter EU-skala.

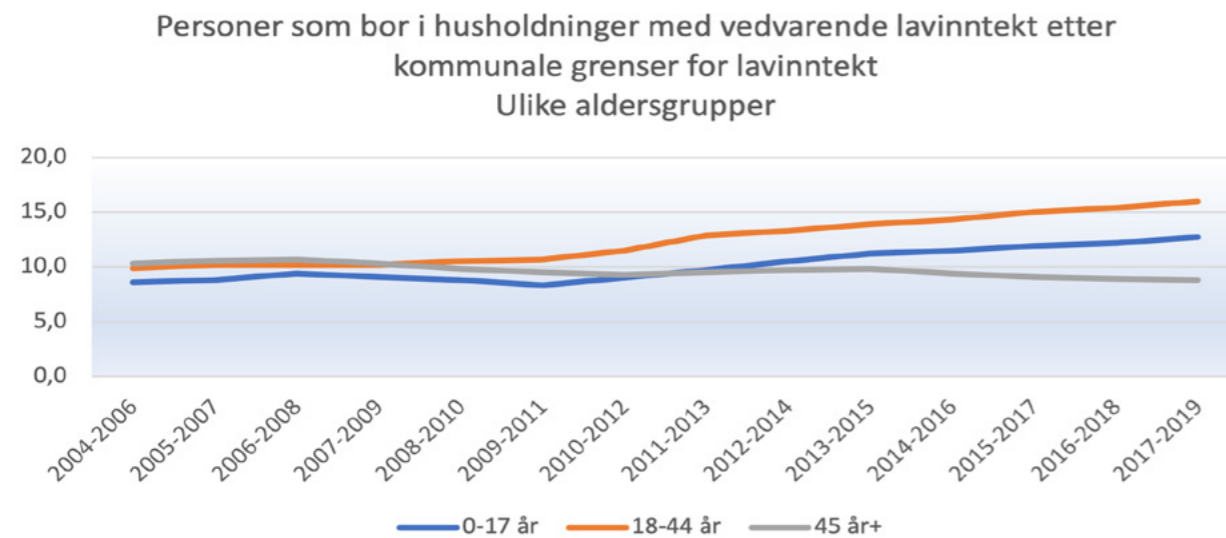
Barn som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt etter kommunale grenser for lavinntekt



Personer som bor i husholdninger med inntekt under 60 % av kommunal medianinntekt over en treårsperiode, beregnet etter EU-skala (FHI, 2021).

Mens det har vært en økning i andel barn og unge som lever i lavinntektshusholdninger, har andelen av de over 45 år som lever i lavinntekt, gått ned de siste årene. Fattigdommen blant barn vokser altså raskere enn fattigdom blant voksne. Grafen under

viser andel personer i ulike aldersgrupper som bor i husholdninger med inntekt under 60 % av kommunal medianinntekt over en treårsperiode, beregnet etter EU-skala.



Personer som bor i husholdninger med inntekt under 60 % av kommunal medianinntekt over en treårsperiode, beregnet etter EU-skala (FHI, 2021).

I (den forrige) regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020-2023) deles barnefamilier som lever med lavinntekt inn i tre grupper:

1. Familier der foreldrene har innvandrerbakgrunn
2. Enslige forsørgere
3. Familier der foreldrene har fysisk eller psykisk sykdom, rusproblemer og/eller funksjonsnedsettelse (s.18)

Stavanger kommune sin plan for barn i familier med vedvarende lavinntekt «Barn vil være med» for 2019-2022, beskriver hvordan barna påvirkes av lav inntekt:

«Barn trenger ikke oppleve utenforskap og marginalisering, selv om familien har lav inntekt. En del foreldre klarer å skjerme barna fra de negative konsekvensene av lav inntekt ved å

prioritere barnas behov og interesser i en ellers presset økonomisk situasjon. Ved lav inntekt over lengre perioder vil det være vanskeligere å skjerme barna. Likevel er det viktig å være oppmerksom på at samspillet mellom sosiale, helsemessige og økonomiske utfordringer over tid ofte forsterker hverandre, og gir økt risiko for marginalisering og andre levekårsutfordringer. Så selv om lav inntekt og levekårsproblemer er to atskilte forhold, henger de også tett sammen. Mange av disse barna risikerer å vokse opp i fattigdom, og vi fanger opp denne gruppen ved å måle hvem som har lav inntekt» (s.3).

Kunnskapsgrunnlaget i planen oppsummerer konsekvensene for barn:

«Å vokse opp i lavinntekt kan ha uheldige konsekvenser både på kort og lang sikt, og dermed påvirke fremtidige muligheter. Forskning med utgangspunkt i livsløpsperspektivet, dokumenterer

hvordan dårlige levekår i ung alder kan forplante seg gjennom hele livet i form av dårligere helse, svakere skoleprestasjoner, høyere frafallsprosent i videregående opplæring, kortere utdanning, avbrutt yrkesaktivitet og oftere mottak av offentlige ytelser. Videre er det klar sammenheng mellom dårlig råd i familien og risikofaktorer relatert til rusmiddelbruk, kriminalitet, mobbing og vold. Sammenligninger av ulike samfunnsgrupper viser systematiske forskjeller i helse, kalt sosial ulikhet i helse. Barn fra lavinntektsfamilier har vesentlig større risiko for å utvikle psykiske og somatiske helseproblemer enn andre barn» (Stavanger kommune, 2019, s.8).

Som utdraget fra planen viser, har levekårsproblemer en tendens til opphopning. Utfordringer på et levekårsområde kan ha ringvirkninger og gi utslag i dårligere muligheter på andre livsområder. Unge som vokser opp i familier med lav inntekt og levekårsutfordringer, er en gruppe som kan identifiseres, og hvor man dermed har mulighet for forebygging.

KS-rapporten påpeker også at sosial ulikhet i seg selv påvirker utenforskap, og at konsekvensene av sosial ulikhet bidrar til marginalisering. Samme rapport understreker at sosial ulikhet fører til en ujevn fordeling av helse. Dersom man klarer å jevne ut sosial ulikhet i helse vil man også kunne påvirke prosessen som skaper utenforskap (Fyhn m.fl., 2021)

Studier viser at dårlig økonomi i familien fører til flere symptomer på psykiske problemer hos barn. Det å vokse opp i familier med dårlig økonomi påvirker både fysisk, psykisk og sosial helse.

Barn har også ofte dårligere subjektiv helse når de vokser opp i en familie med lav inntekt (Dahl, m.fl., 2014). Lav inntekt kan øke stresset i familien, noe som igjen kan øke nivået av konflikt og uforutsigbarhet. Denne type stress kan også ha negative konsekvenser for foreldreferdigheter og oppdragerstil (Conger og Donnellan, 2007). Forskning viser at barn som vokser opp i familier med dårlig økonomi utvikler strategier for å håndtere utfordringer som knytter seg til at familien har dårlig råd. De bruker ofte krefter på at ingen skal finne ut hvordan situasjonen er. Denne belastningen kan virke inn på barnets psykososiale utvikling og identitetsutvikling (Stavanger kommune, 2019).

Familier med lav inntekt har oftere dårligere boforhold enn familier med høyere inntekt (Sandbæk og Pedersen, 2010). En studie med utgangspunkt i resultater fra de nasjonale prøvene har vist at det å bo i utleiebolig, det å bo trangt, støy og hyppig flytting påvirker skoleresultater negativt, spesielt for de eldste barna (von Simson og Umblis, 2021). Tall fra Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet viser at ca. 5786 barn mellom 0 og 17 år i Stavanger, bor trangt. Disse utgjør 18,5 % av denne aldersgruppen (Bufdir, 2021). Trangbodhet er en av indikatorene på redusert bokvalitet. Bosituasjonen kan påvirke barn og unges levekår, skoleprestasjoner og deres sosiale liv. Barn som bor trangt, har ofte mindre privatliv og har utfordringer med å finne en egnet plass til å gjøre lekser. Lav bokvalitet øker også sannsynligheten for at barn ikke tar med venner hjem (FHI, 2021). Kommunale utleieleiligheter er oftere trange og har dårligere standard enn eide boliger. Videre gir det å leie bolig en mer ustabil bosituasjon, med hyppigere flyttinger.

2020	Barn 6-17 år som bor i leid bolig	Barn 6-17 år i vedvarende lavinntekt som bor i leid bolig
Stavanger	13,3 %	59,6 %
Norge	13,2 %	54,1 %

Indikatoren viser hvor stor andel av barn mellom 6 og 17 år som bor i leid bolig (Bufdir, 2021).

2020	Barn 0-17 år som bor trangt	Barn 0-17 år i vedvarende lavinntekt som bor trangt
Stavanger	18,5 %	48,2 %
Norge	19,0 %	48,2 %

Indikatoren viser hvor stor andel av barn mellom 0 og 17 år som bor trangt. Definisjonen på trangboddhet er at 1. antall rom i boligen er mindre enn antall personer og 2. at antall kvadratmeter (p-areal) er under 25 pr person (Bufdir, 2021).

Barn som vokser opp i familier som mottar sosialhjelp har minst fire ganger så høy risiko for selv å bli sosialhjelpsmottakere som voksne, sammenlignet med de som vokser opp i familier som ikke mottar sosialhjelp (Hytten m.fl., 2017). Det er derfor nødvendig å se nærmere på hvor mange barn og unge i Stavanger dette gjelder:

- 2 235 barn mellom 0-17 år i Stavanger bor i husholdninger uten yrkestilknyttede personer (2019). Dette utgjør en andel på 7,2 % av denne aldersgruppen. Tilsvarende tall for Norge er 8,3 %.
- 1 850 barn mellom 0-17 år i Stavanger bor i husholdninger som har mottatt sosialhjelp i løpet av året (2019). Dette utgjør en andel på 5,9 % av denne aldersgruppen. Tilsvarende tall for Norge er 6,6 %.
- 1 688 barn mellom 0-17 år i Stavanger bor i husholdninger der minst en person mottar uføretrygd (2019). Dette utgjør en andel på 5,4 % av denne aldersgruppen. Tilsvarende tall for Norge er 7,7 % (Bufdir, 2021).

Foreldres helsesituasjon kan også påvirke barnas oppvekstvilkår. Foreldre som er plaget av fysisk eller psykisk sykdom kan ha mindre overskudd til å være gode foreldre. Det at man har lav inntekt og utdanning øker risikoen for at man har dårligere helse, noe som igjen kan påvirke foreldrekompetansen og dermed ramme barn i lavinntektsfamilier (Sandbæk og Pedersen, 2010). Dette kan være en av de bakenforliggende årsakene til at lavinntekt går i arv. Manglende utdanning kan gjøre det vanskeligere for foreldre å følge opp barnas

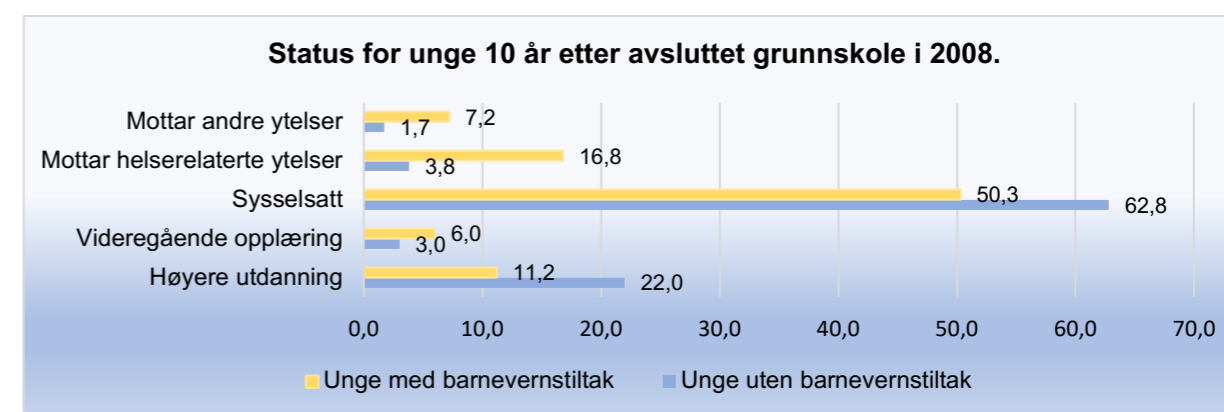
skolegang og lekser. Foreldres interesse for og innstilling til skolen, påvirker også barnas skoleprestasjoner. HUNT-studien fra 2012 fant at unge i alderen 20 til 29 som hadde vokst opp med foreldre med dårlig psykisk helse hadde økt risiko for å motta uføreytelser (Pape m.fl., 2012). Denne sammenhengen kan handle om både biologiske faktorer, som arvelighet for psykisk sykdom, men også miljømessige forhold som utløser sykdom og påvirker foreldres mulighet for godt foreldreskap.

Barn med oppfølging fra barnevernet

Barn som får oppfølging av barneverntjenesten, er en utsatt gruppe. 1 av 3 unge som mottar barnevernstiltak er ikke i jobb eller utdanning 10 år etter at de har fullført grunnskolen og 32 % mottar ytelse fra det offentlige 10 år etter at de avsluttet grunnskolen (Bufdir, 2021). Til sammen 1 085 barn og unge mellom 0 og 17 år mottok tiltak fra barnevernet i Stavanger i 2020. Dette tilsvarer i underkant av 4 % av alle i denne aldersgruppen. Det å motta tiltak fra barnevernet er en indikator for seinere utenforskap.

Figuren på neste side viser forskjeller i status ti år senere mellom unge med barnevernstiltak og unge uten barnevernstiltak ti år etter at de avsluttet grunnskolen i 2008.

Blant barn som har mottatt barnevernstiltak, er det en stor andel som avbryter skolegang, har lavere utdanning, lavere inntekt og er oftere trygdet enn barn uten barnevernserfaring (Clausen og Kristofersen, 2008). Færre enn 40 % av barnevernsbarn fullfører videregående skole (Hansen, m.fl., 2020).



Status for unge 10 år etter avsluttet grunnskole i 2008. Nasjonale tall fra 2018. (Bufdir, 2021).

Barn som har tiltak fra barnevernet, har ofte dårligere skoleresultater enn andre og har høyere risiko for å ikke fullføre videregående opplæring. Forskjellen mellom barn med tiltak fra barnevernet og andre barn når det gjelder fullføringsgrad er større på yrkesfaglige utdanninger enn studieforberedende (Dæhlen, 2017).

De barna som har mottatt barnevernstiltak, men som senere også mottar ettervern, har bedre muligheter for å lykkes i skolegang enn de barna med barnevernstiltak som ikke mottar ettervern. Gruppen som mottar ettervernstiltak, har 36 % større sjanse for å fullføre videregående opplæring enn unge som ikke får ettervern etter tiltak fra barnevernet. Unge voksne med barnevernserfaring er i høy risiko for å bli marginalisert. Sosioøkonomisk bakgrunn spiller en viktig rolle også her. Foreldrene til barn som mottar barnevernstiltak har lavere utdanning og dårlig tilknytning til arbeidslivet enn sammenlignbare grupper (Fyhn, m.fl., 2021).

Fysiske, psykiske og relasjonelle utfordringer

Psykiske og fysiske helseutfordringer bidrar til marginalisering. Psykiske helseutfordringer kan både være en årsak til og en konsekvens av utenforskap. De unge som er i NEET-gruppen, har økt risiko for både psykiske og fysiske helseplager. De rapporterer å ha dårlig helse ni ganger oftere enn andre unge og har seks ganger så stor risiko for å føle seg deprimeret (OECD, 2018).

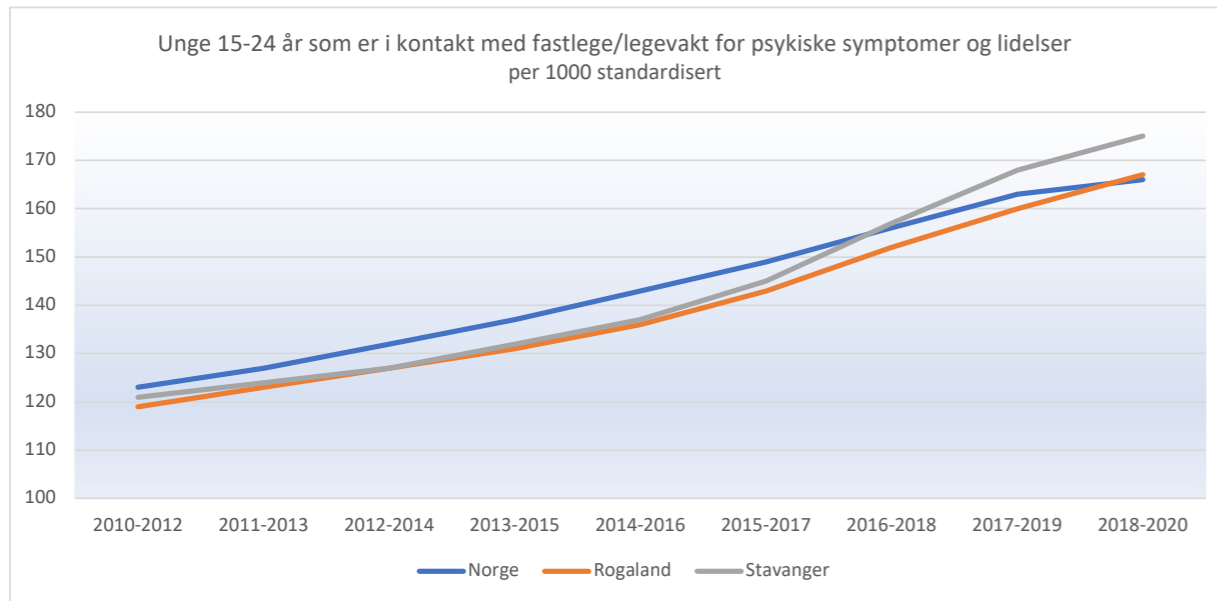
I Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin nasjonale innbyggerundersøkelse fra 2019 svarte 6 % av de mellom 18 og 24 år at de har en bevegelseshemming som medfører begrensninger i dagliglivet. 3 % oppga at de har syns- eller hørselshemming som medfører begrensninger. I tillegg svarte 11 % at de har psykiske vansker som begrenser det daglige livet (Difi, 2019).

KS sin kunnskapsoppsummering fra 2021 viser at flere studier konkluderer med at unge med psykiske og fysiske helseproblemer har økt risiko for å slutte i skolen og bli mottakere av offentlige ytelse (Fyhn m.fl., 2021). Kunnskapsoppsummeringen viser at psykiske helseproblemer er en stor risikofaktor for å få NEET-status. En kombinasjon av psykiske helseproblemer og lav utdanning gir stor risiko for utenforskap senere i livet.

Det har de siste årene vært en økning i andel unge som oppsøker helsetjenesten med psykiske symptomer og/eller lidelser. Som kommisjonen viste til i forrige rapport, har spesialisthelsetjenesten opplevd en 41 % økning fra 2020 til 2021 i antall unge med rett til psykisk helsehjelp. Det var en stigende kurve av unge med psykiske helseutfordringer også før pandemien, men pandemien gjorde kurven brattere (Utenforskapskommisjonen, 2021).

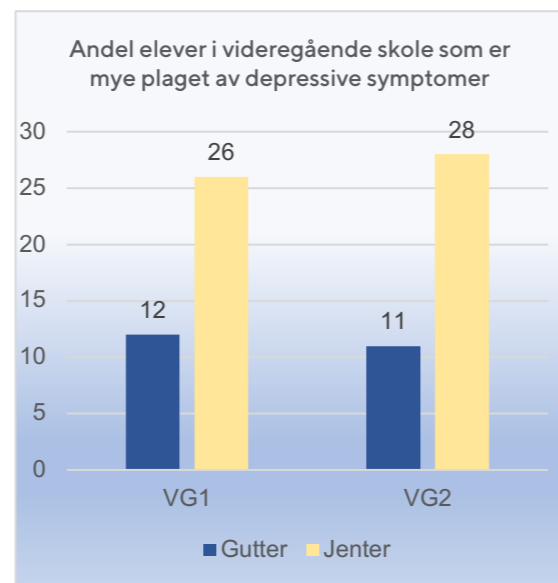
Ungdataundersøkelsene gir oss informasjon om hvordan unge selv rapporterer om sin psykiske helse. Tallene viser at de ungdommene som rapporterer om flest psykiske plager, også sliter på andre områder. Det er sammenheng mellom psykisk uhelse og at familien har dårlig råd, dårlige relasjoner til foreldre, færre venner og mobbing (Sletten og Bakken, 2016).

«Gjennom hele livet gir sosial isolasjon og ensomhet økt risiko for psykisk sykdom, mens sosial støtte og nærhet til andre mennesker beskytter» (FHI, 2021)



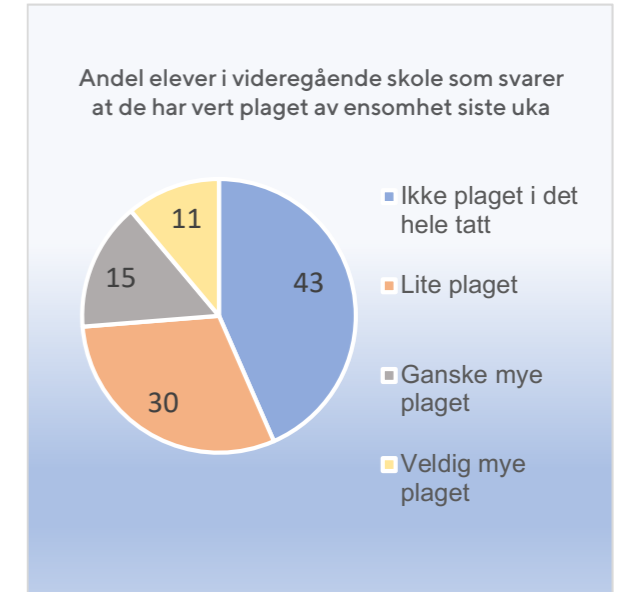
Antall unike personer i kontakt med fastlege eller legevakt for psykiske symptomer og lidelser per 1000 innbyggere per år (FHI, 2021). OBS! akse starter på 100.

Figuren til høyre viser hvor mange elever i videregående skole i Stavanger som i Ungdataundersøkelsen, svarer at de er mye plaget av depressive symptomer. Blant jentene i vg2 svarer 28 % at de har vært mye plaget av depressive symptomer. I 2013 svarte 14 % av Vg1 elevene at de var mye plaget av depressive symptomer, mens i 2019 var tilsvarende tall 19 %.

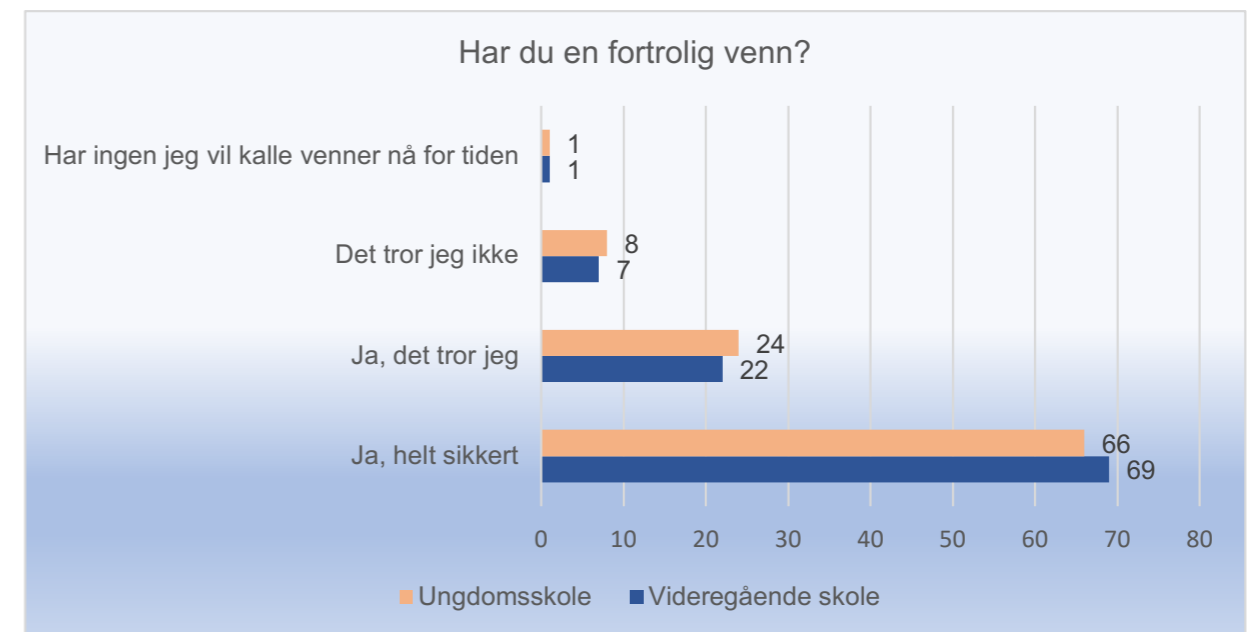


Andel elever i videregående skole i Stavanger som svarer at de er mye plaget av depressive symptomer i Ungdataundersøkelsen 2019 (Ungdatasenteret, 2019).

Ensomhet er en risikofaktor for skolefravall. Frostad m.fl. (2015) fant at det å føle seg inkludert i skolen henger sammen med om man planlegger å slutte. Den subjektive følelsen av å ikke være inkludert øker med andre ord risikoen for å slutte (Frostad m.fl., 2015). Figuren til høyre er fra Ungdataundersøkelsen fra 2019. 26 % av elevene i videregående skoler i Stavanger svarer at de har vært ganske mye eller veldig mye plaget av ensomhet den siste uka (Ungdatasenteret, 2019b).



Andel elever i videregående skole i Stavanger som svarer at de har vært plaget av ensomhet siste uka (Ungdatasenteret, 2019).



Svarfordeling på spørsmålet «Har du en fortrolig venn?» i Ungdataundersøkelsen 2019 (Ungdatasenteret, 2019).

Gode venner er en kilde til sosial støtte, og opplevd sosial støtte er viktig for den enkeltes livskvalitet. Flere studier viser en klar sammenheng mellom lav sosioøkonomisk status og et svakt sosialt nettverk (Dalgård og Sørensen, 2009). Tabellen over gjengir resultater fra Ungdataundersøkelsen fra 2019 som viser at de aller fleste unge i Stavanger har minst en fortrolig venn. 9 % av elevene i ung-

domsskolen svarer at de ikke er sikre på, eller vet at de ikke har minst en fortrolig venn (Ungdatasenteret, 2019a). Nasjonale tall fra Ungdata har vist at det er flere unge i lavinntektsfamilier som mangler en fortrolig venn, sammenlignet med unge fra familier med god økonomi (FHI, 2016).

Tabellen under viser resultater fra Elevundersøkelsen, som gjennomføres årlig på 7. og 10. trinn. På 7. trinn svarer 6,3 % av elevene i Stavanger at de blir mobbet 2-3 ganger i måneden eller mer. Av et årskull på gjennomsnittlig 1788 elever tilsvarer dette ca. 112 elever. Mobbing er, som nevnt, en risikofaktor for psykiske lidelser og kan også være

en årsak til at man slutter på skolen. Kunnskapsoppsummeringen som NORCE har gjort for KS viser at en stor andel av unge som står i fare for å bli uføretrygdet har blitt mobbet. Mobbingen bidrar altså til marginalisering og utenforskap seinere i livsløpet (Fyhn, m.fl., 2021).

Er du blitt mobbet av andre elever på skoler de siste månedene? (skoleåret 2020-21)	Ikke idet hele tatt	En sjelden gang	2 eller 3 ganger i måneden	Omtrent 1 gang i uken	Flere ganger i uken
Nasjonalt - 7.trinn	79,6 %	14,2 %	2,6 %	1,7 %	2,0 %
Stavanger - 7.trinn	81,0 %	13,1 %	2,5 %	1,6 %	2,0 %
Nasjonalt - 10.trinn	86,1 %	10,1 %	1,6 %	1,0 %	1,3 %
Stavanger - 10.trinn	88,0 %	9,3 %	1,2 %	0,6 %	1,1 %

Elevundersøkelsen 7. og 10.trinn, indeksen mobbing på skolen (Stavanger kommune, 2020).

Bruk av rusmidler

De fleste unge har ikke vært beruset i løpet av ungdomsskolen. Ved utgangen av 10. klasse har om lag en av fire ungdommer, ifølge egenrapportering i Ungdataundersøkelsen, vært tydelig beruset. Ved avslutning av videregående skole har denne andelen økt til nesten åtte av ti. Tidlig debut på rusmidler er en risikofaktor for seinere rusproblemer. Unge med rusproblemer faller over tid ofte ut av skole og arbeidsliv. «Unge voksne er i en overgangsfase til voksenlivet og er i ferd med å utvikle egen identitet, tilknytning og egne levevaner. Noen kan være sårbare for utvikling av rusproblemer i denne fasen» (Bäcklund m.fl., 2010, s. 28).

Ungdataundersøkelsen viser at det mellom 2016 og 2019 har vært en økning i antall unge som har prøvd narkotiske stoffer. 6 % av ungdomsskoleelevene svarer at de har brukt hasj eller marihuana en eller flere ganger i løpet av det siste året. Tilsvarende andel for landet er 4 %. De store byene har høyere andel som har prøvd enn utkantkommuner.

Blant elever i videregående skole i Stavanger svarer 16 % at de har prøvd hasj eller marihuana, mens den nasjonale andelen her er 12 %. Det er altså noe flere elever i Stavanger som tester ut hasj eller marihuana enn gjennomsnittet for landet. Bruken av hasj og marihuana øker med økende alder gjennom ungdomsårene og det er flere gutter enn jenter som prøver det ut.

I sin kunnskapsoppsummering finner Fyhn m.fl. at det er uenighet i forskningen når det gjelder bruk av rusmidler i ungdommen og senere tilknytning til arbeidslivet. Bruk av cannabis øker derimot sannsynligheten for å bli mottaker av sosialhjelp. For de med lav sosioøkonomisk status øker dette risikoen for å bli værende lenge utenfor arbeidsmarkedet (Fyhn, m.fl., 2021). Bruk av cannabis kan være en indikator på risiko for utenforskap, og kan i seg selv gi effekter som påvirker evnen til å stå i jobb og utdanning.



Andel ungdomsskoleelever som svarer «1 gang», «2-5 ganger», «6-10 ganger» eller «11 ganger eller mer» på spørsmålet om de det siste året (de siste 12 månedene) har «brukt hasj/marihuana/cannabis» i prosent av alle som svarte på dette spørsmålet i Ungdataundersøkelsen i 2013, 2016 og 2019

Oppsummering

Kommisjonen ser at dårlige levekår kan forplante seg gjennom hele livet i form av dårligere helse, svakere skoleprestasjoner, høyere frafallsprosent i videregående opplæring, kortere utdanning, avbrutt yrkesaktivitet og oftere mottak av offentlige ytelser. Videre er det sammenheng mellom dårlig råd i familien og risikofaktorer relatert til rusmiddelbruk, kriminalitet, mobbing og vold. Barn fra lavinntektsfamilier har vesentlig større risiko for å utvikle psykiske og somatiske helseproblemer enn andre barn. Gjennom hele livet gir sosial isolasjon og ensomhet økt risiko for psykisk sykdom, mens sosial støtte og nærhet til andre mennesker beskytter. Utdanning og arbeid gir tilgang til viktige helsefremmende ressurser som sosiale relasjoner, identitet, personlig vekst, og økonomisk trygghet

Karakterer fra grunnskolen har stor betydning for gjennomføring i videregående skole. Ikke fullført videregående opplæring gir dårligere helse, øker risikoen for å bli uføretrygdet og reduserer muligheten for å få seg en jobb.

Lav utdanning er den største risikofaktoren for å havne i NEET-gruppen. Utenlandsfødte har dobbelt så stor risiko for å komme i NEET-gruppen, sammenlignet med de som er født i Norge. Dette har sammenheng med at en del innvandrere har lavere utdanning og svakere tilknytning til arbeidslivet. Dette fører til dårligere levekår, som igjen vil påvirke neste generasjon. På denne måten kan fattigdom gå i arv.

Norge er et land med forholdsvis høy sosial mobilitet. Det vil si at tendensen til at fattigdom "arves", ikke er like sterk som i andre land. Likevel er det sammenheng mellom foreldres inntekt og barnas inntektsutsikter. Å være mottaker av trygdeytelser går ofte i arv. Unge med foreldre med lav utdanning gjør det dårligere på skolen og fullfører i mindre grad videregående opplæring, sammenlignet med de som har foreldre med høyere utdanning.

Dårlig økonomi i familien er en gjennomgående bakgrunnsfaktor for alle de risikofaktorene som er nevnt i dette kapitlet, noe også KS-rapporten oppsummerer med. Barn som vokser opp i en familie med dårlig økonomi har lavere gjennomføring i videregående opplæring og større risiko for negative helseutfall enn barn som vokser opp i en familie med god økonomi. De opplever i større grad å bli mobbet, har dårligere boforhold og føler seg oftere ensomme. Foreldrene i lavinntektsfamilier har ofte lavt utdanningsnivå og barna har lavere grunnskolepoeng.

Kommisjonen påpeker at det har vært en økning i andel barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt i Stavanger de siste årene. Det er viktig å være særlig oppmerksom på denne utviklingen, også med tanke på at denne gruppen har økt risiko for utenforskap senere i livet.

Kommisjonen vil seinere i rapporten ta stilling til tiltak som kan bidra til å forebygge utenforskap, og tiltak som kan bidra til at unge som «står utenfor» inkluderes i samfunnsfellesskapet. I dette kapitlet har vi sett på forhold som bidrar til utenforskap. Vi har sett på forhold ved den enkelte ungdom som har falt utenfor eller er i risiko for dette, samtidig som det blir tydelig at det er forhold i samfunnet omkring den enkelte som virker inn på risikofaktorene, slik at det fører til utenforskap.

1.6 Systemutfordringer i tjenestetilbudet

Innledning

Det er viktig å se individuelle risikofaktorer knyttet til utenforskap i sammenheng med tjenestetilbudet de unge får av vårt offentlige hjelpeapparat. Hvis vi skal lykkes med å forebygge utenforskap er det ønskelig med et tjenestetilbud som fungerer i samsvar med behovene for hjelp. Brukernes opplevelser i møtet med tjenestene er et sentralt utgangspunkt for å vurdere om det er samsvar mellom tjenester og behov. Hvilke utfordringer opplever brukerne i møtet med tjenestene?

Behovet til utsatte unge kan ofte ikke dekkes av enkelttjenester alene, men krever tjenester som samarbeider, koordineres og strukturelt henger sammen.

Hva er det som gjør at oppfølgingen kan glippe og hvorfor? I dette kapitlet ses det særlig på sentrale utfordringer i forhold til samarbeid og samordning i tjenestetilbudet for barn og unge med sammensatte behov på oppvekst- og levekårsfeltet. Dette gjøres ved å bruke offentlige utredninger og forskningsrapporter som et kunnskapsgrunnlag. Avslutningsvis rettes fokuset mot hva som kan gjøres for å få et mer samordnet og helhetlig tjenestetilbud som kan dekke behovet.

Bakgrunn- utfordringene belyst i rapporter og lokale innspill

I *Stortingsmelding 32, Ingen utenfor (2020–2021)* fremgår det at myndighetene i Norge ønsker en politikk som senker terskelen for den enkelte til å delta i samfunns- og arbeidsliv, for å stimulere landets verdiskaping. Vi må sørge for inkludering av barn og unge på alle nivå og jobbe aktivt for å forebygge utenforskap. Samtidig framgår det av meldingen at skal dette skje, må det aktivt arbeides for å styrke samarbeidet mellom de offentlige tjenestene for barn og unge.

Med ambisjon om å ta tak i samordningsutfordringene i tjenestetilbudet i velferdsstaten, satte Norges forskningsråd ned en bredt sammensatt arbeidsgruppe i 2020 som skulle se på muligheter for en målrettet, helhetlig og koordinert innsats for forskning, utvikling og innovasjon for utsatte barn og unge. Resultatet foreligger i form av en strategi i rapporten "Ut av blindsonene - strategi for et samlet kunnskapsløft for utsatte barn og unge" (2021), og har fått navnet "BarnUnge21-strategien" (Forskningsrådet 2021). Her fastslås det at det må tas tak i utfordringer knyttet til samordning av tjenestene, for at tilbudet skal kunne fungere helhetlig og koordinert i forhold til brukernes behov.

Systemutfordringer og tverrsektorielt samarbeid i kommunal sektor er tema i Fafo-rapporten «Trøbbel i grenseflatene» (Hansen m. fl., 2020). Det vises her til flere tilsynsrapporter som har påpekt at manglende samhandling i oppfølging av utsatte barn og unge er et problem:

"Oppsummert peker disse tilsynene på at barn og unge ikke har fått den oppfølgingen de har hatt behov for, grunnet manglende samhandling og samarbeid mellom tjenester. De peker også på problemer grunnet manglende struktur og systematikk i pågående samarbeid og problemer som skyldes manglende oppfølging av samarbeid mellom tjenester og koordinering av innsatsen til den det gjelder" (Hansen m.fl., 2020, s.7).

Det at ansvar skyves mellom tjenester, informasjon glipper, og ingen tar ansvar for helheten eller koordineringen av tjenestene, omtales i rapporten som "gjenstridige problemer" i grenseflater mellom tjenester i velferdsstaten. Gjenstridige problemer er komplekse og kan bare løses ved å yte innsats på flere samfunnsområder og forvaltningsnivåer.

Inntrykket fra dialogmøtene med tjenestene i Stavanger viser at det ikke står på vilje eller ønske om å hjelpe hos ansatte som leverer tjenestene. Representanter for instanser og tjenester som jobber med barn og unge, er opptatt av utenforskningsproblematikken og har mange forslag til hva som kan gjøres. Det er stor enighet om at det forebyggende arbeidet mot utenforskap er viktig. Det er også enighet om at utfordringene til den enkelte unge må tas tak i tidlig, og at oppfølgingen i overganger mellom skolenivå bør prioriteres. Skal dette kunne skje må det samlede tilbudet være mer samordnet enn det er i dag. Det må samarbeides bedre og innsatsen fra tjenestene må samkjøres mer.

Behovet til utsatte unge kan ofte ikke dekkes av enkelttjenester alene, men av flere tjenester som må koordineres og strukturelt henge sammen for å gjøre det mulig å samarbeide på tvers. Hvis vi skal forebygge utenforskap kan vi med andre ord ikke

bare sette inn mer ressurser i tilbudene og be ansatte om å samarbeide bedre. Vi står også overfor strukturelle utfordringer på systemnivå som må løses for å lykkes.

God samordning mellom tjenester er også et lederansvar. Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinje for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge (2019) slår fast kommunens ansvar: Kommunene bør sikre 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 barn og unge med behov for oppfølging. Videre står det i retningslinjene at kommunens ledelse bør sørge for at relevante virksomheter har rutiner for hvordan ansatte kan handle på bakgrunn av en bekymring for barn og unge. Kommunens ledelse bør også sikre at det er etablerte avtaler om samarbeid mellom virksomheter involvert i oppfølging av barn og ungdom det er knyttet bekymring til (Helsedirektoratet, 2019). Denne retningslinjen er en del av Barnunge21-strategien. Det gis her konkrete forslag til hvordan kommunene kan følge opp med tiltak.

Manglende samordning

Samordningsutfordringer i tjenestetilbudet er en gjennomgående utfordring i velferdsstaten, som har vært gjenstand for politisk oppmerksomhet i mange tiår. Allerede i Norges offentlige utredninger NOU 1982: 28, Barnemishandling og omsorgssvikt, sees manglende koordinering og uavklarte ansvarsforhold som en utfordring som hindrer det å gi god hjelp. Oppsplittingen mellom etater og profesjoner gjør at man ikke får synergier av samarbeid, men i stedet tiltak som til dels motvirker hverandre.

I "BarnUnge21-strategien" (Forskningsrådet 2021, s. 3) erkjennes det at "(...) et bredt tilbud av offentlige tjenester også kan ha problemer med samordning og koordinering. Kort sagt: At tilbudene finnes, men at de ikke når de riktige brukerne til riktig tid. Da kan et stort, offentlig system i verste fall miste den enkelte bruker av syne. Bedre samordning er derfor et hovedpoeng i denne meldingen" (Meld. St. 32 (2020–2021), s.8).

Det hender også at representanter fra flere NAV-kontor møter i samme ansvarsgruppe. Koordinering og samhandling mellom aktører fra tjenester med ulik intern organisering og ulike styringslinjer vanskeligjøres når det er mange deltakere.

Det er utviklet gode verktøy for loggføring av arbeid som kan brukes i den videre oppfølgingen av den enkelte (for eksempel basert på den såkalte BTI-modellen, - bedre tverrfaglig innsats). Dette viser seg imidlertid å ikke være lett å få til i praksis, og handler i stor grad om ressurser og prioriteringer. Tett samarbeid er ressurskrevende for tjenestene. Her støter vi også på fag- og sektorbasert regelverk for informasjonsdeling og taushetsplikt som skal ivaretas. Kommisjonen bemerker at muligheten for å innhente informert samtykke for å dele informasjon, i stor grad kan oppheve taushetspliktbarrieren. Unge og deres foresatte ønsker god hjelp og støtte, og vil inkluderes i vurderingen av hvilken informasjon som skal deles videre. Slik medvirkning kan bidra til at instansene det nødvendige samtykke til å dele informasjon med andre relevante instanser.

Som kommisjonen påpeker i denne rapporten, trenger den unge en trygg person som er der over tid i oppfølgingen, uavhengig av hvilken rolle denne personen har formelt. Stabilitet og trygghet er avgjørende for at den unge skal føle seg sett og forstått, uavhengig av hvor samkjørte tjenestene er. Koordineringen av roller og oppgaver er også avgjørende. Den personen som har ansvar for å koordinere hjelpen rundt en bruker, er dirigenten som sørger for at tjenestene er samordnet og settes inn på riktig tidspunkt. At noen har og tar ansvar som dirigent er viktig, selv om denne personen ikke behøver å være den som er brukerens primære kontakt. God samordning over tid kan være krevende hvis man ikke har gode rutiner og systemer for koordinering og rolleavklaring i arbeidet.

Blindsoner mellom tjenestene

Denne rapporten viser til at ansatte som jobber i de ulike tjenestene i begrenset grad kjenner til andre tilbud, og hva disse kan tilby. Når de unges utfordringer er sammensatte, kan manglende kjennskap til andre tjenester føre til uklare ansvarsforhold mellom tjenestetilbudene. Dette gjør det utfordrende å samordne arbeidet rundt den enkelte og å henvise ungdommen videre til riktig tilbud. Det kan gå bra hvis for eksempel hjelpere eller ansatte strekker seg utover eget ansvarsområde, men det skjer ikke alltid. Det kan derfor fremstå som tilfeldig hvilken hjelp du får.

I Rapporten "Ut av blindsonene" brukes begrepet "blindsoner" for å beskrive utfordringene som oppstår mellom tjenestene. Årsaken er: "(...) at noe ikke blir sett og forstått og derfor ikke får den oppmerksomheten som er nødvendig. I mange tilfeller oppstår blindsoner fordi tjenestene som er etablert for barn og unge, ikke evner å oppdage at et barn eller en ungdom er utsatt, eller fordi de bare ser deler av utfordringene barnet eller ungdommen har. De mest sårbare viser seg ofte å ha behov for flere tjenester samtidig, og da er det viktig at tjenestene både samarbeider og har overlappende kunnskap" (Hansen m fl, s. 6).

Blindsonene som oppstår, kan skyldes at tjenestene har forskjellige oppdrag, løsninger, verdier og normer. Videre kan det skyldes at kunnskapen om andre tjenester er mangelfull, og at det på mange områder mangler pålitelig, forskningsbasert kunnskap. Disse forholdene kan skape uklare grenseforhold, som bidrar til at systemet av tjenester ikke henger sammen. Konsekvensene kan bli at løsningene havner i blindsoner som ingen tar tak i, og som gjør at den unge ikke får hjelpen som trengs: "(...) Ofte ligger løsningene i grenseflatene, men de havner ofte i blindsonen fordi de ulike delene i kunnskaps-systemet opererer uavhengige av hverandre. I virkeligheten er det en gjensidig avhengighet mellom dem, og et velfungerende kunnskaps-system kan beskrives som et kunnskapstriangel der hjørnene er forskning, utdanning og innovativ praksis" (Hansen m. fl, s.16).

Ansatte i tjenestene har selvsagt et ansvar for å unngå at oppfølgingen glipper, da det er enkelt-individer som handler og fatter avgjørelser i praksis, men årsaken til at det oppstår blindsoner ligger først og fremst i systemet. Grenseflatene mellom tjenestene åpner for glippsoner og gir rom for ansvarsfraskrivelse. Ved å se på endring av systemet vil ansatte kunne få bedre forutsetninger for å kunne ta dette ansvaret i enda større grad enn i dag.

I BarnUnge21-strategien understrekes at det i arbeidet med samordningsutfordringene i tjenestetilbudet har vært for lite oppmerksomhet på barn og unges rettigheter til å få dekket sine behov etter FN's barnekonvensjon. Dette er en utfordring også fordi det handler om reelle muligheter til å bruke disse rettighetene:

"Selv om det norske samfunnet tilbyr en rekke livsvalg for de aller fleste, er det ikke alle som har forutsetninger eller kapasitet til å bruke disse mulighetene. Forskning understreker at barnets kapasitet til å utnytte mulighetene hviler på om barnet får støtte i utviklingen av sine evner og talenter, slik barnekonvensjonen beskriver (Folkehelse rapporten, 2018)" (Forskningsrådet 2021, s.15).

Det er behov for mer kunnskap om strategier for å endre praksis. Tidlig innsats, samordning og tverrfaglighet samt helhetlige tjenester må være målet å strekke seg etter. I strategiplanen "Barn-Unge21" foreslås en partnerskapsmodell mellom forskning, utdanning og praksis/innovasjon som veien å gå for å nå målet. I praksis/innovasjonsbiten inngår ikke bare kommunen som aktør, men også frivilligheten, næringsliv og andre private aktørers bidrag. En slik satsing vil kunne styrke det tverrsektorielle samarbeidet, og krever en ny måte å tenke lederskap på, som må forankres på øverste nivå.

Tverrsektorielt samarbeid

I rapporten «Trøbbel i grenseflatene» defineres tverrsektorielt samarbeid som "(...) en samlebetegnelse på ulike former for tverrfaglig, tverretatlig og tverrsektorielt samarbeid. Tverrsektorielt samarbeid forutsetter at aktørene har et samarbeid hvor de har utviklet en felles forståelse av de utfordringene de står overfor, og arbeider sammen for å løse disse, mot et felles mål" (Hansen m.fl., 2020, s.37).



Tverrsektorielt samarbeid er ekstra viktig overfor sårbare barn og unge som har sammensatte behov. Kommisjonen bemerker samtidig at dette ikke må sees som svar på alle utfordringer knyttet til det å gi helhetlig hjelp. Det trengs mer forskning på effekt av tverrsektorielt samarbeid og metoder for samarbeid.

I arbeidet med Fafo-rapporten "Trøbbel i grenseflatene" ble det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse rettet mot de 60 største kommunene i Norge. Hensikten var å undersøke nærmere hvordan den enkelte kommune samarbeidet på tvers av tjenester på oppvekstfeltet. Mange kommuner har i svært stor grad/i stor grad tverrsektorielt samarbeid høyt oppe på dagsorden. Flere kommuner har etablert tverrfaglige team og rutiner som gjør at ulike tjenester møtes. Enkelte kommuner har også satset på videreutvikling av modellen Bedre tverrfaglig innsats (BTI) for å styrke samarbeidet.

Skolen er en arena der flere kommuner oppgir at de har satset på samarbeid mellom flere tjenester. Fafo-undersøkelsen viser til en utvikling de siste årene hvor skolen i økende grad er blitt en arena hvor flere ulike profesjoner deltar i oppfølgingen av barn og unge (Hansen m. fl., 2020, s.62). Flere kommuner mener behovet for samordning blir særlig tydelig i grenseflatene mellom tjenestene. Når ingen opplever at et barns eller en ungdoms utfordringer ligger tydelig innenfor deres ansvarsområde, er det lett å skye oppgavene over til andre. Resultatet er at ingen har eller tar ansvaret, eller at tjenestene setter inn parallelle tiltak som i verste fall ødelegger for hverandre. Ifølge Hansen med kolleger er dette en utfordring som må løses på systemnivå.

Det er en stor utfordring for kommunene å ha tilstrekkelig kjennskap til andre tjenesters bidrag og kompetanse. Dette stemmer godt med det inntrykket kommisjonen har fått fra instanser og ungdom i Stavanger. Flere av tjenestene vet ikke om hvilke andre tilbud som finnes eller hva de kan bidra med. Det er et stort behov for å få bedre oversikt. Dette kan gi økt grunnlag for at tjenestene kan samarbeide bedre og spille mer på hverandre.

I Norge har det vært stor forskningsmessig oppmerksomhet på forebygging av frafall i videregående opplæring i de senere årene. Det er en stor bekymring knyttet til elever som slutter i videregående opplæring og hva slags oppfølging disse unge får når de beveger seg i grenselandet mellom skole og arbeidsliv. Dette er en potensiell glippsone, der særlig Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen har et ansvar, sammen med NAV. Tverrsektorielt samarbeid mellom fylkeskommune og NAV har i denne forskningen derfor vært et sentralt fokusområde.

IRIS rapporten "Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om å hindre frafall fra videregående skole. Utfordringer og gode grep" (Mathiesen m.fl., 2017), fokuserer på tverrsektorielt samarbeid. Rapporten bygger på en kvalitativ undersøkelse av samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen i 6 ulike fylker, og framhever en rekke barrierer som gjør det vanskelig å samarbeide. Under er de mest sentrale utfordringene presentert i stikkordsform. Som også andre rapporter har vist til, er dette i stor grad utfordringer på systemnivå med potensielle glippsoner mellom tjenestene som gjør samarbeidet vanskelig:

- Utfordringer med de ulike forvaltningsnivåene og varierende kommuneøkonomi.
- Negativ holdning eller skepsis til formalisering av samarbeid.
- Mangel på klarhet i retningslinjer og ansvar.
- Geografisk distanse når samarbeidspartene sitter langt borte fra hverandre.
- Å ikke ha felleskontor.
- Å ha ulikt definerte målgrupper, ulikt mandat/ arbeidsområde.
- Manglende/feil kunnskap om hverandre.
- Utbredt bruk av «stammespråk» og fagspråk.
- Treghet i komplekse organisasjoner og liten endringsvillighet (Mathiesen m.fl., 2017, s.58).

Rapporten konkluderer også med at det er gode erfaringer med tiltak for å samarbeide bedre. Også disse momentene viser til løsninger på systemnivå. Det er i organisering, ledelse og struktur det kan gjøres grep:

- Organisatoriske tilpasninger
- Korte og konsise samarbeidsavtaler med avklarte mandat og ansvarsområder
- Samarbeidsmøter både på operativt og strategisk nivå
- Felles tiltak og prosjekter
- Anerkjennelse av ansattes egnethet
- Felles virkelighetsforståelse gjennom kunnskapsutveksling
- Felles kompetanseheving og felles språk rundt målgruppen
- Endrings- og samarbeidsvillige ansatte (Mathiesen m.fl., 2017, s.57)

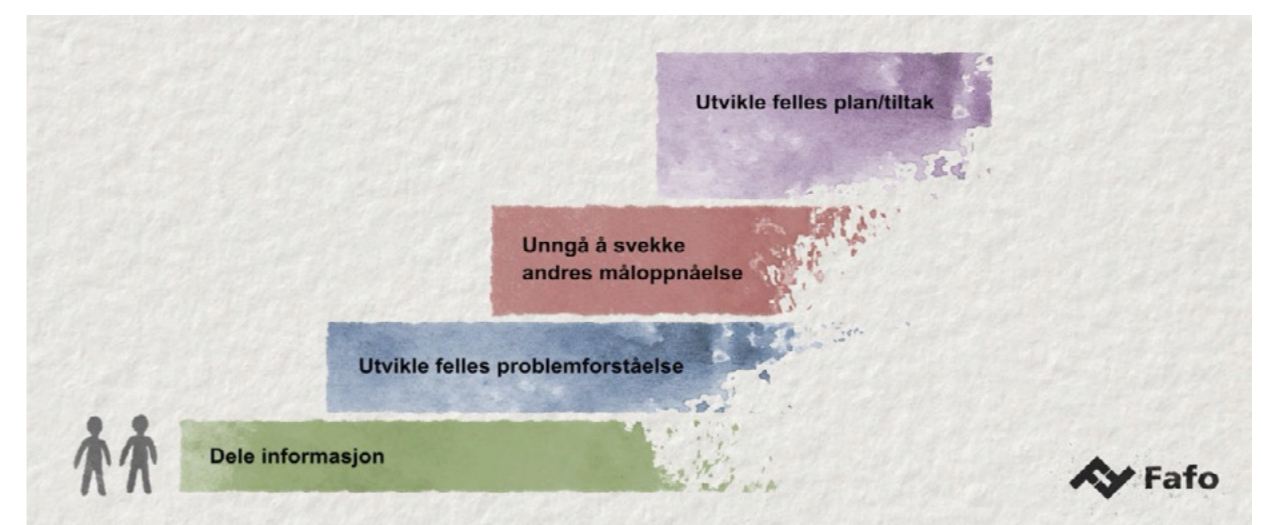
Selv om dette er forhold som trekkes fram fra samarbeidet mellom NAV og fylkeskommune for å redusere frafall fra videregående skole, kan disse tiltakene også gi god overføringsverdi til samarbeid mellom kommunale tjenesteområder.

Samhandlingstrappen

Samarbeid på tvers internt og eksternt rundt brukere er en del av arbeidsoppgavene til alle som jobber på tjenestenivået. Det er ulike nivå og grader av

samarbeid, og det er etablert flere gode samarbeidsrutiner som kan fungere godt i praksis. I Fafo-rapporten "Trøbbel i grenseflatene" anvendes det en enkel analytisk modell (se under), som viser hvordan samarbeid på tvers kan utvikles gradvis mot en mer samordnet innsats. Dette er en enkel modell som ikke fanger opp kompleksiteten i virkeligheten, men som likevel vil kunne fungere som et meningsfullt analytisk redskap for bedre samarbeid.

Modellen er utviklet av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), og er utformet som en trapp med fire trinn. Trappen illustrerer en prosess der hvert trinn innebærer en bestemt grad av samarbeid. Informasjonsdeling ses på som avgjørende premiss for samarbeid. Videre må det arbeides med en felles problemforståelse. De ulike instansene kan dele virkelighetsoppfatning og utvikle et felles ståsted på hva som er utfordringer og hvilke løsninger som kan brukes i samarbeid. Det å etablere felles "utfordringsbilde" bidrar til å konkretisere mål og virkemidler. Samordnet innsats forebygger at tiltakene motvirker hverandre og trekker i ulike retninger. Erfaringer fra samarbeid kan også føre til utvikling av felles planer eller lede til prosjektrettet innsats på tvers for å prøve ut nye modeller for å forbedre tjenestene.



Kilde: Hansen m.fl. 2020, s. 81.

I et pågående samhandlingsprosjekt mellom Helse Stavanger og Stavanger kommune, kalt «Barn og unges helsetjeneste», er formålet bedre samhandling. Prosjektet er avgrenset til psykisk helse. Verktøyet består av syv samhandlingsforløp for de vanligste psykiske helseplagene hos barn og unge. Forløpene fungerer som et kart over tjenestene og gir oversikt over de ulike tjenestenes roller og ansvarsområder. Verktøyet er primært laget for fagfolk for at de skal klare å gi barn og unge et sammenhengende hjelpetilbud. Det finnes tilgjengelig informasjon for barn, unge og foresatte om hvor de kan få hjelp.

«Nye muligheter» i Kvernevik er eksempel på et vellykket tverrfaglig samarbeidsprosjekt i Stavanger kommune. Prosjektet var rettet mot et levekårsutsatt område i en kommunedel i Stavanger, der et viktig mål var å utvikle mer brukernære tjenester. I prosjektet klarte en blant annet å utvikle felles tverrfaglig problemforståelse av levekårsutfordringer i bydelen. Prosjektet er avsluttet og har gitt nyttige erfaringer i arbeidet med å utvikle nye samarbeidsmodeller, der også frivilligheten er inkludert. Hadde det vært følgeforskning parallelt med prosjektet, kunne disse erfaringene i større grad vært systematisert for å synliggjøre effekter. Erfaring med prosjekter er ofte at man ikke har rigget for følgeforskning fra prosjektstart, og at evidensgrunnlaget dermed svekkes.

Tid for radikal innovasjon?

En helhetlig forståelse av ungt utenforskap krever at vi ser individuelle forhold, sosiale prosesser og systemer, samt breiere samfunnsmessige forhold i en sammenheng. Ungt utenforskap er en stor samfunnsutfordring. KS har jobbet med samordningsutfordringene over lengre tid, i ulike prosjekter og forskningsprogrammer. Skal vi få gjort noe med systemutfordringene, må vi gå lenger enn å bare vedta at tjenestene skal samarbeide bedre. Ifølge KS man må man gå mer radikalt til verks og også få kunnskap om rotårsakene til problemene.

I likhet med Forskningsrådets strategigruppe, peker også KS på behov for mer kunnskap og forskning. Kommunen kan ikke løse denne utfordringen alene. Blindsonene man finner på tjenestenivå henger sammen med forhold andre steder i samfunnsstrukturen, på høyere forvaltningsnivå, i utdanningene og i forskningen. Det må derfor opparbeides mer kunnskap om forutsetningene for problemene. Basert på innsikt og kunnskap om systemsvakhetene, kan innovasjon og endring bli mulig.

KS mener vi må forberede oss på omfattende endringskrav for offentlig sektor framover. Det må gås radikalt til verks og vi må tørre å stille krevende spørsmål til etablerte måter å drifte kommunale tjenester på. Kan det være slik at systemene f.eks. dagens budsjetteringspraksis, mål- og resultatstyring, eller selve organiseringen av offentlig sektor, er til hinder for helhetlige og langsiktige løsninger? Faren er at vi gjør mer av det samme, selv om dette ikke nødvendigvis leder til positiv endring. Kanskje kan Stavanger kommune være en foregangskommune i å prøve ut nye og mer radikale grep for systemendringer og samhandlingsformer med mål om å stå bedre rustet i arbeidet med å forebygge og motvirke ungt utenforskap.

KS mener videre at kommunene må kartlegge systemsvakhetene i egen kommune for å se hva man kan gjøre selv. Dette innebærer at samarbeid og samordning må være fokus på alle nivå i kommunen. Samtidig må det jobbes nasjonalt med dette. KS-prosjektet «En offentlig sektor for vår tid» har dette formålet. Prosjektet vil starte med en målrettet kartlegging av systembarrierene som hindrer både kommunal og hele offentlig sektor i å sette barn og unges behov i sentrum. Arbeidsgrupper jobber særskilt med lovverk, budsjett og målstyring. Innsikt kan gi svar på om dagens rammebetingelser for tjenestetilbudet bør endres for å få bedre løsninger, eller om vi må endre måten å jobbe på innenfor de rammene vi har.

Kommisjonens vurderinger

Kommisjonen ser at samordningsutfordringene er komplekse og at det ikke finnes en enkel løsning på disse. Vi mener det likevel er mulig å jobbe med utfordringene både på operativt nivå i praksisfeltet og på ledelsesnivå i kommunen. I tillegg er det en anbefaling at kommunen, sammen med andre samfunnsaktører deltar i nasjonalt utviklingsarbeid og satser på forskning som kan gi mulighet for mer radikal endring og innovasjon.

Tiltaksområder

Skal vi lykkes med bedre samordning av tjenester, kreves målrettet innsats på flere områder. I Fafo-notatet «O-24 samarbeidet» framheves sju forhold som er viktige å jobbe med: ledelsesforhold, tid og ressurser, struktur og rutiner, koordinering, respekt for ulike kompetanser, felles arenaer og brukermedvirkning (Hansen m.fl. 2019, s. 51). Stavanger kommune bør se nærmere på hvordan og i hvilken grad disse forholdene er ivaretatt og inngår i eksisterende planverk, og vurdere om det bør gjøres særskilte grep eller tiltak.

Med kunnskapen vi har om sviktsoner og vanskelige grenseflater mellom tjenester er det sentralt å gi instansene rom for å strekke seg langt for å møte behovene til barn og unge, også hvis løsningene finnes i grenseflatene til de formelle ansvarsområdene. Dette krever tillitsbasert ledelse, og gode rammer for å samarbeide på tvers sammen med grensetjenester.

Skolearenaen er et spesielt viktig område der innsats fra flere yrkesprofesjoner allerede er til stede, og der metoder for samordning og samarbeid kan utvikles videre. Kommisjonen mener at det bør vurderes å sikre en koordinerende instans også i det forebyggende arbeidet, når risiko er avdekket. Klare og konsise samarbeidsavtaler bør utvikles og felles modell med bruk av IP bør vurderes som en tilnærming også på forebyggende nivå.

«En dør inn» – kan sees på som et metaforisk uttrykk for behovet for bedre sammenheng og koordinering av hjelpetilbudene. I en stor kommune som Stavanger vil det ikke være mulig å samle alle tjenester i et bygg med en felles dør. Denne rapporten viser hvor mangfoldig tjenestetilbudet er, og hvor mange ulike aktører som kan bidra. Informasjon og samordning, og en fast kontaktperson for ungdommen som følger opp over tid og kopler andre på, kan likevel bidra til opplevelse av «en dør inn». Kommisjonen mener at det må utvikles systemer som sikrer at ungdom opplever å bli sett og hørt, trodd på og holdt fast, i og får hjelp til å komme videre. Det er også et behov for å utvikle en oversikt over tilbudene som finnes for ungdom, som er enkelt tilgjengelig for ungdom og deres foresatte.

Utviklingsarbeid

Videre mener kommisjonen at kommunen bør se nærmere på det arbeidet som KS har igangsatt gjennom prosjektet «En offentlig sektor for vår tid», der et sentralt anliggende er å se nærmere på strukturelle rammebetingelser til samordningsutfordringene på tjenestenivået. Dette er et utviklingsarbeid der det er nedsatt arbeidsgrupper på tvers av kommuner som skal bringe fram mer kunnskap om rotårsaker til utfordringene vi står overfor. Stavanger kommune kan kople seg mer på disse arbeidsgruppene og delta aktivt i et utviklingsarbeid som kan bidra til endring av rammebetingelser og nye måter å styre, måle og organisere tjenestene på.

Det står sentralt for kommisjonen at det er behov for å se nærmere på rammebetingelser og sentrale styringsverktøy for tjenestene. Hvordan styres og måles tjenestene etter budsjetter og resultater i dag? Hvordan samsvarer måloppnåelsen med behovet til barn og unge? Er det mulig å ta i bruk nye måleindikatorer og KPI-er (Key Performance Indicators) som går på brukertilfredshet, tillit, relasjonskvalitet, styrkebasert samarbeid og kontinuitet i relasjonene? Hvordan vil dette kunne styrke kvaliteten i tjenestetilbudet?

Forskning

Utenforskap er en av vår tids største samfunnsutfordringer som krever at vi skaffer oss kunnskap som vi ikke har i dag. Det er behov for å satse mer på forskning som grunnlag for framtidig innovasjon og endring. I denne sammenheng mener kommisjonen at kommunen kan se til Forskningsrådets BarnUnge21-strategi og det kunnskaps-triangelet slik det er presentert i strategien. Modellen illustrer hvordan praksisfelt/innovasjon, forskningsmiljø og næringsliv sammen bidrar i et partnerskap for å utvikle ny kunnskap. I dette ligger også potensiale for å skaffe kunnskap om nye måter å tenke ledelse på. Kommisjonen anbefaler at det utvikles en ny modell for samarbeid og samordning mellom kommunen og frivilligheten. Konkret kan man her vurdere hvordan Stavanger kommune, barne-, og ungdomsorganisasjonenes kontaktutvalg (BUK) og idrettsrådet kan samhandle for å i større grad spille hverandre gode. Det anbefales at forskningskompetanse koples på tidlig i prosjekter, slik at det er mulig å evaluere erfaringer fra og effekter av prosjektene.

1.7 Lokale innspill

Innledning

Kommisjonen arrangerte i september/oktober 2021 to dialogmøter om ungt utenforskap med aktuelle instanser i Stavanger. Det ble lagt ut åpen invitasjon til dialogmøtene på Stavanger kommunes internettside, og de fleste instansene ble også invitert gjennom e-post. I tillegg til kommunale instanser, frivilligsentralene og Idrettsrådet, ble frivillige organisasjoner og foreninger invitert via Barne- og ungdomsorganisasjonenes kontaktutvalg (BUK).

På dialogmøtet fikk hver deltaker presentere ungt utenforskap sett fra sitt ståsted, med følgende problemstillinger som utgangspunkt:

Hvordan kan kommunen sammen med andre aktører bidra til å forhindre ungt utenforskap, og hva kan gjøres for å bidra til at mange flere unge som i dag faller utenfor kommer i et langsiktig løp for utdanning, arbeid eller/og skape større sosiale nettverk?

- Hva kjennetegner ungdommene som er i /eller i risiko for utenforskap?
- Hvilke instanser og frivillige tilbud er i kontakt med disse ungdommene.
- Hva trenger ungdommene som er i /eller i risiko for utenforskap?
- Hva kan gjøres for å forhindre ungt utenforskap?
- Hvilke tiltak eksisterer, behov for nye?

Gjennom dialogmøtene med instansene fikk kommisjonen verdifulle innspill på forhold knyttet til ungt utenforskap i Stavanger. I tillegg hadde kommisjonen et ønske om å gjøre en kvalitativ undersøkelse rettet mot ungdom, for å få belyst utenforskapsproblematikken sett fra deres ståsted. Kommisjonens sekretariat gjorde derfor en egen kunnskapsinnhenting, og gjennomførte intervju med 11 ungdommer mellom 16 og 25 år med egen erfaring fra utenforskap. Ungdommene ble rekruttert via instanser som er i kontakt med de unge. Intervjuene foregikk som gruppeintervjuer

med tre grupper. Ungdommens erfaringer er individuelle og subjektive, og selv om erfaringene ikke gir grunnlag for generaliseringer, gir de likevel viktig innsikt i hvordan utenforskap oppleves av ungdom i Stavanger.

Dialogmøtene viser at instansene i stor grad er samstemte om risikofaktorer og kjennetegn ved ungt utenforskap. Som denne gjennomgangen vil synliggjøre, samsvarer synspunktene som kommer fram godt med aktuell forskning på utenforskap blant unge. I det følgende presenteres vekselvis sentrale synspunkter som kom fram på dialogmøtene og sentrale synspunkter fra intervjuene med ungdommene. Disse gjengis i rekkefølge etter hvor sentrale instanser og ungdommer mente momentene var.

Mangelfulle eller brutte relasjoner

Lokale instanser og ungdommer i Stavanger beskriver en bakgrunn hos de unge med mangelfulle eller brutte relasjoner. Dette var det forholdet som var mest fremtredende i forståelsen av ungt utenforskap fra ungdommer og instansene. Det fortelles av instansene at ungdommene opplever at ingen savner dem når de er borte fra skole eller fritidsaktivitet. De får lite støtte til å delta sosialt. Noen har foreldre som ikke har overskudd til å hjelpe ungdommen med fritid og sosialt liv. Ungdommene har få eller ingen trygge voksenpersoner i nettverket sitt. Mange unge sitter bare inne. Noen ungdommer har funnet tilhørighet i negative miljøer med rus og kriminalitet, der de lett blir inkludert.

Ungdom, som ble intervjuet av sekretariatet, ble spurt om hvordan ungdom i utenforskap har det. De gjennomgående svarene er at ungdom som er utenfor har det tungt, at de er passive og står utenfor de sosiale miljøene. De forteller at de kjeder seg, ligger i sengen og sløver, og føler seg ensomme. Når de ikke deltar på skolen eller i jobb, mister de kontakt med venner, og ingen tar kontakt. Utenforskapet gjør dem deprimerte og fysisk syke. Angsten og sårbarheten øker når de bare er hjemme og dermed øker terskelen for å delta.

De føler seg annerledes og utenfor normalen. En av ungdommene beskriver det på denne måten: «De faller ut av skole. Det er noe i livet, noe vanskelig man har opplevd. Det kan være bosituasjonen hjemme, at man ikke har venner, opplevd vonde ting». Ungdommene har falt ut og har ikke hatt nettverk som har fanget dem opp.

Instansene og ungdommene peker på at sosial støtte er avgjørende for å oppleve mestring, mening og tilhørighet. En av ungdommene sier «det er vanskelig å få hjelp når man ikke har foreldre eller andre som bistår og pusher på for en». Ungdommen «hadde ikke foreldre som maste og drev arbeidet framover». En annen ungdom forteller at «når foreldre er på, skjer ting fortere». Som 15 år gammel jente hadde hun selv ikke mye å si. Hun opplevde å ikke bli lyttet til når det ikke var en voksen der sammen med henne.

Som kommisjonen også påpekte i delrapport 1, bidrar sosial støtte til å mestre påkjenninger i eget liv. Det å være sosialt utenfor bidrar til svekket selvtillit og selvbilde. Det kan gi følelse av maktesløshet og kan svekke den psykiske helsen.

Ungdommene mener også at den sosiale støtten bidrar til robusthet til å mestre livsområder som skole. En av dem sier:

«Det er lett å gi opp. Man trenger å bli sett. Ungdom trenger å ha et nettverk som fanger opp, de kan være oppsøkende også, retta spesielt mot skolefravall. Hjelpen må være der ungdom er».



Opphopning av risikofaktorer – sammensatte vansker

Instansene beskriver at ungdommene har sammensatte og flere belastende forhold samtidig i livene sine. Noen av risikofaktorene har oppstått i tidlige barneår, og dermed fått konsekvenser på oppvekstforholdene til ungdommene. Dette har bidratt til at ungdommene over tid har blitt marginalisert.

Ungdommene som ble spurt om hva som kjenner tegner unge i eller i risiko for utenforskap, beskriver noe av det samme. Deres svar viser at de strever med ulike belastninger:

«Lite sosiale sirkler utenom de organiserte i fritidstilbud»

«Folk som mangler initiativ»

«Vært i kontakt med barneverntjenesten»

«Har mentale utfordringer, traumer, psykiatrisk historie»

«Har fysiske funksjonshemminger»

«Er uføre grunnet fysiske eller psykiske problemer»

«Har ustabil helse».

Utenforskap i skolen

Tilbakemelding fra instanser og ungdom viser at ikke alle elever opplever skolen som en arena for tilhørighet, mestring og anerkjennelse.

Sosiale utfordringer og lite sosial støtte er en rød tråd i tilbakemeldingene fra instansene. Et flertall av instansene påpeker dette. De unge opplever ensomhet i skolen. Noen har introverte personligheter som gjør det vanskelig å delta. Ungdommene forteller:

«Jeg hadde mange venner, men ingen nære. Jeg følte at de ikke la merke til om jeg ikke var der (på skolen)»

«Jeg mista venner på barneskolen. Jeg tok avstand fra folk når jeg hadde det vanskelig. Jeg kom ikke inn i miljøet på skolen igjen»

Manglende skolefungering dominerer blant temaene som ble trukket fram av deltakerne på dialogmøtene. Instanser forteller om barn og unge som blir utsatt for mobbing og utestenging. Det sosiale utenforskapet er gjennomgående hos ungdommene. Flere av instansene påpeker at ungdommene har en historie med sosialt stress og utenforskap i klassen. Ungdommene har ofte lave sosiale ferdigheter. Mange har opplevd mobbing.

Lenden skole- og ressurscenter mener at undersøkelser av sosiale relasjoner og gruppedynamikk i klasser (sosiometrisk metode), viser at det i hver klasse er gjennomsnittlig en til to elever som trenger støtte for å bli sosialt inkludert. De blir ikke valgt som venn i lek eller i samarbeid i klassen, og kan heller ikke selv velge venner. Ungdom som er intervjuet forteller om vonde opplevelser knyttet til å føle seg ensom i skolen, grue seg til friminutt og oppleve å være usynlig. Utrygghet og lite støtte kan også gå utover evnen til å lære. Hvis man gruer seg til friminuttet, blir det ofte vanskelig å ta imot læring i timen.

Instansene beskriver at ungdom i utenforskap ofte har lav skolemestring. De er gjerne urolige og ukonsentrerte. Mange av ungdommene har svake skoleferdigheter. Ungdommene kan ha problemer med å komme tidsnok og ha mye fravær. Det påpekes at dårlig skolefungering øker risiko for seinere utenforskap fra utdanning og arbeid. Symptomer på lav skolefungering, faglig og sosialt, har ofte vist seg allerede i småskolen, men behov for bistand fra hjelpeapparatet meldes for seint i skoleløpet.

Den ene ungdommen som ble intervjuet sier at hun «nok egentlig begynte å falle ut på barneskolen»: «Jeg hadde masse greier i livet. Skolen er det første som ryker. Jeg var mer på do og i skolegården fra 5. klasse. Jeg hadde det ikke bra.»

Om hjelpen hun fikk sier hun: «Jeg hadde oppfølging fra en spesialpedagog, men åpnet meg ikke for denne. Jeg hadde kontakt med barnevernet, men ble ikke flytta før mange år seinere. Det var mye fokus på å være på skolen. Jeg ble kjørt av far, men gikk hjem allikevel. Jeg hadde et tydelig kroppsspråk, så det syntes at jeg hadde det vanskelig.

Jeg falt ut av barneskolen, var et problembarn i skolen, med slåsskamper, prating i timen. Men samtidig var jeg skoleflink og hadde gode evner. Jeg gjorde bare ikke det jeg skulle. Det var få lærere som så hvorfor det var sånn. Jeg smilte og lo, så ikke trist ut, men samtidig hadde jeg sinneutbrudd. Jeg ble mobba på skolen, og opplevde at lærerne ikke tok tak i dette. Jeg fikk ofte skylden for negative episoder. Jeg var skuffet over skolen, jeg holdt maska og ville skjule hvordan jeg hadde det. Den masken har jeg enda.

Jeg kunne ønsket at de spurte hvorfor det er sånn, hvorfor gjorde du det. Det hadde gjort en forskjell».

Flere av instansene mener at ungdommene har blitt utstøtt av skolesystemet over tid. Det presiseres at dette handler om ressursmangel i skolen, store klasser og for høye krav til eleven. Store klasser med veldig mange utfordringer og mye bråk gjør tilrettelegging vanskelig for lærerne. En ungdom forteller: «Det var mye problemer i mitt kull. Mye i min klasse. Lærerne ble slitne, det virka som om de ga opp. De kunne ha jobba mer med å gjøre skolen til en trygg plass å være».

Flere av instansene mener at mange av ungdommene møter et lite fleksibelt skolesystem. Mange av dem fullfører ikke skolen. Flere av instansene mener det er for lite fokus på å tilrettelegge for fullføring. En ungdom sier: «Det var altfor mange som tenkte at det var greit at jeg droppet ut siden jeg hadde så mange problemer. Jeg er bitter for det i dag. De burde heller forsøkt tilrettelegge mer og høre med meg hva jeg trengte, ikke bare anta at jeg trengte slakk».

Flere instanser forteller at ungdommene får vansker i overgangen mellom grunnskole og videregående skole og at det gjør at en del unge dropper ut.

I dialogmøtene kommer det frem at skolen ikke er tilstrekkelig tilrettelagt for elever med funksjonsnedsettelse. Det er ofte mangler ved den spesialpedagogiske undervisningen, lav kompetanse om sykdom/diagnose, assistenter uten utdanning og manglende universell utforming. Elever med funksjonsnedsettelse opplever ofte også å bli utelatt fra undervisning som gym/svømming.

Marginalisert familiesituasjon

Ungdom som har det vanskelig på skolen kan ofte også ha utfordrende forhold hjemme. Instansene beskriver ungdom som har manglet sosial støtte fra familien. Foreldre kan ha egne utfordringer som rus, psykiske eller fysiske helseutfordringer. Barneverntjenesten forteller om mangler ved omsorgssituasjonen hos unge i utenforskap. Flere ungdom har opplevd omsorgssvikt og mishandling. Det er en gjennomgående tilbakemelding at mange av de unge i utenforskap har barnevernserfaring.

Videre forteller noen av instansene om familier med svake nettverk og lite ressurser i familien. Det kan være foreldre som er utslitt av omsorgsbyrde eller levekårsstress, og der parforholdet går i stykker. Unge kan ha for mye ansvar hjemme. Det fortelles om unge med høyt konfliktnivå hjemme. Flere instanser peker på sosial arv som en årsak til utenforskapet. De mener at det at foreldre står utenfor arbeid, har lav utdanning, har svake sosiale nettverk og har lav inntekt, er faktorer som går i arv.

Psykiske og fysiske helseutfordringer

Instansene er samstemte på at psykiske helseplager kjennetegner unge i utenforskap i Stavanger. Psykisk uhelse kan både være årsak til og en konsekvens av utenforskapet. En ungdom forteller hvordan mangel på muligheter gir psykiske vansker:

«Man mister livsgnist når man ikke selv ser en framtid. Det er press på å ta utdanning og det er ingen muligheter uten».

Ungdommene sliter gjerne med følelser og relasjonsutfordringer. Dette går ut over deres psykiske helse. Flere har psykiatriske diagnoser som ADHD og autisme, og kan ha opplevd traumer. Noen opplever sosial angst eller andre former for angst. De har gjerne svak emosjonell kompetanse. Det blir av en instans påpekt at de unge i utenforskap takler press fra omgivelsene dårlig. Noen driver med selvsikading eller ruser seg. Dette forstås som en måte for ungdom å håndtere vanskelige følelser på.

For ungdom som har alvorlige psykiske helseutfordringer, kan det å delta i skole eller arbeid være utfordrende. En av ungdommene sier at det er viktig at man opplever at det er forventninger til en, selv om det er områder i livet man har store utfordringer på. Hun opplevde at hjelpetilbudene tillot at hun falt ut. Hun sier:

«Det kan også være at hjelpeapparatet ikke har trodd at man vil klare å fullføre på grunn av den vanskelige livssituasjonen, og derfor ikke tilrettelegger for at man skal fullføre».

Hun skulle ønsket at hjelpeapparatet hadde tro på henne og hadde høyere forventninger. Ungdommen mente at hjelpeapparatet først og fremst så problemene hennes, og at det var vanskelig for henne å være i skolen. Ungdommen skulle ønsket hun fikk veiledning på hvordan de kunne tilpasse skolen og lage et fleksibelt opplegg for henne.

Instanser som er i kontakt med ungdommene trekker fram at mange av dem har dårlig fysisk helse. Ungdommene kan ha lav terskel for å føle seg syke og bli syke. Noen har funksjonshemminger. Mange unge med utmattelsessyndrom og muskel- og skjelettplager, er i utenforskap. Det gjelder også ungdom med ervervede hjerneskader.

Utenfor arbeidsliv

Instansene forteller om unge som ikke deltar i arbeidslivet. Det gjelder unge som ikke mestrer arbeidslivet på grunn av ulike utfordringer. Instansene mener at unge med svake norsk-kunnskaper sliter mer enn andre med å få læreplass. Det kan se ut som det å ha utenlandsk navn i seg selv øker barrieren for å få læreplass. En annen gruppe som nevnes av instansene er unge nyutdannede uten arbeidserfaring, og som derfor strever med å komme inn på arbeidsmarkedet.

Ungdommene som er intervjuet, ønsker seg et arbeidsliv som har plass til alle. Ungdom som er på uføretrygd, vil også arbeide. Flere av ungdommene sier at de synes det er lite greit at de tjener så lite. De har ulike stønadsordninger som grunninntekt og får da 40 kr i timen i tillegg til stønaden. De synes det er for lav lønn å jobbe for. Noen av de unge sier at de avslår arbeid på disse betingelsene.

Minoritetsbakgrunn

Det å ha innvandrerbakgrunn trekkes fram av flere som en risikofaktor. Flyktningfamilier med barn med utfordringer er sårbare for utenforskap. Det samme er ungdom som har bakgrunn som enslige mindreårige flyktninger.

Også blant de frivillige organisasjonene som driver fritidstilbud er det å ha minoritetsbakgrunn en uttalt utfordring. Det oppstår oftere misforståelser overfor foreldre og unge med minoritetsbakgrunn. Frivilligheten oppfatter at dette skyldes ulike kulturelle forståelser av innhold og forventninger til hva fritidstilbudene er og gjør, samt språklige misforståelser.

Mangelfull kontakt med hjelpetjenestene

Det er en gjennomgående tilbakemelding at svakheter med tjenesteapparatet bidrar til fastlåsing i utenforskap. Dette synliggjøres på flere måter. Tjenestene mener at det mangler et tilstrekkelig samarbeid og en koordinering av innsatsen. Tjenester samhandler ikke, eller i for liten grad. Videre er det en del unge som ikke blir tatt tilstrekkelig tak i, men som «flyter mellom tilbudene». Dette kan blant annet være ungdom med lærevansker, ADHD, og autisme.

En del av de unge er systemtrøtte etter å ha hatt kontakt med ulike deler av hjelpeapparatet uten å oppleve at de har fått tilstrekkelig hjelp. Det at de unge sliter med å følge opp avtaler, fører også til at de skyves ut av noe av hjelpen de tilbys. Tjenestetilbudene oppleves som uoversiktlige og er dermed vanskelige å ta kontakt med, både for ungdommen og ansatte i tjenesteapparatet.

Unge i utenforskap søker kontakt og hjelp i tjenester og tilbud

Et påfallende funn fra dialogsamlingene er at et svært stort antall tjenester og tilbud er i kontakt med de unge som er i utenforskap eller i risiko for dette. Unge utenfor er i kontakt med hjelpetjenester for å få støtte og er ofte på vei inn i økt deltakelse; de ønsker å delta og bruke sine ressurser. Men instansene ser potensiale for enda bedre oppfølging til de unge dersom det var mer samhandling og i større grad en helhetlig tilnærming. Når instansene blir spurt om hvem ungdom i utenforskap er i kontakt med, nevnes 46 tilbud og tjenester, og listen er ikke utfyllende. Det nevnes offentlige hjelpeinstanser, ideelle organisasjoner, idrett og fritidstilbud, livssynsorganisasjoner, digitale hjelpetilbud, og sosiale entreprenører. Vi kan slå fast at ungdom i utenforskap ikke er utenfor på alle livsområder, men holder fast i kontakter av ulike slag. Det å ikke samhandle og sørge for helhetlig tilnærming, kan bidra til å låse de unge fast i den tilstanden de ikke ønsker å være i.

1.8 Forslag til tiltak fra instanser og ungdommer

God relasjonell kvalitet i samhandlingen med ungdommen

Instansene i Stavanger som har gitt innspill i dialogmøter, har påpekt relasjonens betydning for unge. Instansene mener at ungdommen har behov for relasjoner til voksne som «ser dem, hører på dem, holder ut med dem og ikke avviser». Denne tilbakemeldingen kom både fra offentlige instanser, fra organisasjonslivet, og fra frivillige i kontakt med de unge. Dette behovet hos de unge fikk oppsiktsvekkende stor tilslutning. Instansene beskriver unge som trenger tydelige og trygge voksne, og hjelpere som ikke gir opp.

Det ble videre sagt at det må forhindres at ungdommene opplever nye svik og nederlag. De trenger voksne som har tid og kan gå rolig frem, som ser dem, fanger opp og som ikke dømmer. De unge har behov for relasjoner av ikke-evaluerende karakter. De har behov for å bli verdsatt for dem de er.

Ungdom som er intervjuet, forteller om å bli møtt på en nedlatende eller dømmende måte:

«Måten andre snakker til en på, det nedlatende, det å ikke være verd noe avsløres også i ansiktsuttrykk og kroppsholdning»

«Har møtt dømmende holdning fra bekjente, men ikke fra de næreste»

«Opplever sånne holdninger også i NAV, og hos lærere»

«Lærere som gjør forskjell på de flinke og de dårlige».

Ungdommene opplevde å bli sammenlignet med andre og evaluert i relasjon til voksne i nettverket. Dette oppfattes som dømmende og nedvurderende.

Det beskrives også behov for informerende støtte. De unge sier at de trenger «*voksne som vet hvilke muligheter som eksisterer og prøver å finne ut av det*».

Instanser påpeker videre at voksne i frivilligheten bidrar med å være den voksne som ser ungdommen og har tid til dem. Det er samtidig viktig at de voksne har god rolleforståelse, slik at ungdom får den hjelpen de trenger og at de voksne har kompetanse og posisjon til å stå i kontakten over tid.

Økt medvirkning

Instansene vektlegger betydningen av ungdommens medbestemmelse. Det å være en trygg og god voksen som ser og forstår, innebærer også å bringe den unges stemme videre. Mange tjenester mener det må legges til rette for større grad av brukermedvirkning. For å gi god hjelp, må ungdommens innspill og behov lyttes til og følges opp. Også ungdommene som er intervjuet er opptatt av å få medvirke, på alle arenaene der de deltar, og når nye tilbud skal utvikles.

En ungdom understreker betydning av medvirkning. Ungdom må spørres og tas på alvor. Ungdommen sier:

«Jeg er lei av sånt som egentlig skal hjelpe, men jeg ikke er blitt spurt hva slags hjelp jeg vil ha».

En annen ungdom forteller at hun i 4. klasse ba helsesøster om å bli henvist til psykolog, men helsesøster mente at hun kunne prate med henne i stedet. Hun delte ikke det som var vanskeligst med helsesøster. Det gikk 6 år før hun fikk psykolog. Ungdommen understreker at barn vet hvem de vil snakke med selv. Hun ble ikke lyttet til på dette.

Behov for mer informasjon om tilbud, og mer samarbeid og samordning

Det var en gjennomgående respons fra deltakerne på dialogmøtene, uavhengig av om de representerte offentlige instanser eller organisasjonslivet: det er behov for å prate mer sammen, dele informasjon

og samarbeide. Det store antallet deltakere fra ulike tjenester og tilbud, viser at ungdommen forholder seg til mange instanser som hver for seg bidrar til inkludering.

Det ble understreket at det eksisterer mange gode tiltak, og disse bør styrkes og bygges videre på. Hadde arbeidet i større grad vært samordnet, kunne ungdommen ha opplevd et samkjørt lag som jobbet i samme retning. Manglende samordning gir dårlig ressursutnyttelse. Kommisjonen påpekte dette også i forrige delrapport.

Det må utvikles bedre systemer for informasjon om tilbud og tjenester, tilpasset målgruppene, og bedre systemer for samarbeid og samordning. Dette må inkludere frivilligheten og andre tilbud som ikke drives av det offentlige. Mange representanter fra instanser sa at de i dialogmøtene våre møtte andre som var potensielle samarbeidspartnere de ikke visste om fra før.

Det foreslås en samlet oversikt over tilbud tilpasset unge. Unge som står i fare for å falle ut må lett kunne finne fram til tilbud som er spesielt tilpasset dem. Noen mente det bør være brosjyrer i papirformat i tillegg til informasjon digitalt. «*Det må ryddes i jungelen av tilbud slik at ungdom og foreldre finner fram til tjenester*», ble det uttalt. Det foreslås en nettside med informasjon slik at ansatte kan ha oversikt. I tillegg ble det sagt at det må være aksept i ledelse og stab for at ansatte bruker tid på å bli kjent med andre tjenesteyteres tilbud.

Ungdommene sier at nettsiden til kommunen er komplisert. Det er vanskelig å søke opp tilbud. En ungdom foreslår en nettside «*der man kan si noe om hvordan man har det og få svar tilbake om hvilke tilbud som finnes*». Informasjonen bør være tilrettelagt for den som spør.

Leder for Mental Helse Ungdom i Rogaland, Martin Nordbø, uttaler i Stavanger Aftenblad 10. januar, 2021: «*Det å ha mange personer å forholde seg til var vanskelig i en allerede vanskelig situasjon. Jeg tror at et bedre samspill mellom helsetilbud vil hjelpe mange*» (Pettersen, 2021).

Selv om Nordbø her uttaler seg om hjelpetilbud for psykisk helse, gir dette en innsikt i hvordan unge selv opplever et fragmentert tilbud som ikke samarbeider i tilstrekkelig grad. En av ungdommene som ble intervjuet av kommisjonen, forteller at hun selv ba om ansvarsgruppe. Hun synes det var tungt å fortelle historien mange ganger, og ville at alle skulle sitte sammen med henne i ansvarsgruppe.

Det er behov for mer helhetlig innsats, ifølge instanser og tjenestetilbud. Bedre samarbeid og rolleavklaring vil gi bedre tilbud til de unge. Det må være tydelig hvem som har ansvar for hva. Oppfølgingen må gis på tvers av arenaene den unge deltar på. Instansene foreslår mer bruk av tverrsektorielle team for å løse utfordringer og gi samordnet hjelp. Instansene må samarbeide om å gi tilpasset hjelp for å få ungdommen deltakende på arenaer der de mestrer og trives. Det må deles informasjon og settes av tilstrekkelig tid til samarbeid. For å få til et godt samarbeid, trengs det holdningsskapende arbeid om verdien av dette. Det er også behov for kompetanseheving på det å bli god på samarbeid.

Frivilligheten må i større grad trekkes inn i arbeidet. Idretten kan samarbeide med hjelpetjenester om å inkludere sårbare unge. Dette krever god kommunikasjon, rolleforståelse og hjelp til å inkludere. Idretten har også behov for økt kompetanse på det å inkludere, men står klare til å gjøre denne jobben. I dialogmøte utrykte flere instanser ønske om et tettere samarbeid med frivilligheten.

Stavanger har mange aktører på utsiden av kommunens tjenester som tar et samfunnsansvar og bidrar til å inkludere ungdom og gir dem muligheter. Denne ressursen er ikke løftet tilstrekkelig frem og anerkjent som samarbeidspartner. Formelle avtaler mellom kommunen og frivillige, kan være et tiltak. Informasjonsutveksling og tid til å møtes for samarbeid, kan gi grunnlag for felles bilder av aktuelle utfordringer, som igjen kan gi grunnlag for mer samordnet innsats.

Både Sparebankstiftelsen SR-Bank og Kronprinsparets fond foreslår satsing på evidensbaserte tiltak og prosjekter på tvers av tilbud i offentlig sektor og frivillighet. Sparebankstiftelsen SR-Bank viste til workshop i Stavanger i 2020 med fokus på barn og unge som lever med lavinntektsutfordringer. Det deltok mange dyktige miljøer som vil bidra. Men deltakerne identifiserte samarbeid og koordinering som det aller viktigste tiltaket for samlet å gi et bedre tilbud og styrke innsatsen overfor barn og unge. Tiltakene inkluderer unge som står i fare for å falle utenfor skolen eller er ensomme. Sparebankstiftelsen SR-Bank har igangsatt samarbeidsprosjekter i flere byer, og kan tilby prosjekter også i Stavanger. Det å finne gode samarbeidsmodeller og samarbeidskanaler er en del av prosjektene.

Tverrfaglige, robuste skoler

Instansene peker på skolen som en hovedarena for å forhindre ungt utenforskap. Først og fremst anbefaler instansene tiltak for å fange opp elevene mye tidligere i skoleløpet for å unngå seinere utenforskap. Instansene er opptatt av at skolen møter alle og dermed har en mulighet til å se og fange opp elever med utfordringer. Skolen må få bistand til å ta i bruk kartleggingsverktøy for å oppdage og følge opp de sårbare så tidlig som mulig.

For å kunne motvirke utenforskap, er riktig hjelp til rett tid avgjørende. Innsatsen må bygge på et styrkebasert tankesett og instansene må gå sammen om å fange opp og hjelpe tidlig. Det tverrfaglige samarbeidet er avgjørende for å lykkes med dette. Det må være gode rutiner i skolen for bruk av kartleggingsverktøy overfor sårbare barn og unge, slik at disse oppdages så tidlig som mulig.

To av ungdommene som ble intervjuet, mener også at det må arbeides for å se signalene hos barn og ungdom på at de ikke har det bra og fange dem opp tidlig. Miljøarbeideren i skolen, kan være en person som oppdager tidlig. De ønsker også flere erfaringskonsulenter med egenerfaring. For mange barn og unge vil erfaringskonsulenter være lettere å prate med om det som er vanskelig.

Ungdommene mener også at det ikke bør være ventetid til tilbud som PPT.

Instansene mener at tiltakene må være evidensbaserte, det må være dokumentasjon på at tiltakene virker i forhold til hensikten. Det er også behov for flerfaglige tilnærminger til målgruppen. Dette understrekes særlig knyttet til skolene.

Det anbefales miljøtjeneste på alle skoler, tverrfaglig tilnærming for å skape gode skolemiljø for alle og ekstra støtte til de som trenger dette, både faglig og sosialt. Det er behov for mer innsats for å gi alle elever et helsefremmende og inkluderende læringsmiljø og forebygge mobbing. Ungdom mener også dette. De anbefaler at skolen må tilrettelegge for mer inkludering av alle ved å «lage regler for at alle må hilse på hverandre, ingen skal være usynlige, alle må rullere på hvem de samarbeider med i klassen, miljøarbeidere organiserer aktiviteter i friminuttene slik som spill og konkurranser, ha forventning om at alle skal bry seg om hverandre». Aktiviteter på skolen etter skoletid til faste tider kan bidra til å inkludere alle sosialt. Det er «positivt å bli kjent med andre etter skoletid, man får tid til å kople og bli kjent».

Ungdommene forteller:

«I skolen har jeg opplevd utestenging og mobbing. Det startet på barneskolen».

«Føler man seg utenfor sosialt så havner man utenfor faglig».

«Føler man seg utenfor, kan det føre til skulking og dropout».

Samtidig forteller flere av ungdommene at de allikevel kommer seg gjennom skolen ved å se fremover, telle ned, holde ut. Noen har «foreldre som pusher til å gå på skolen uansett- det må du bare. Det hjelper». Noen forteller at de har indre motivasjon, de «er målrettet og holder ut».

I dialogmøtene kom det fram at skolen må ta hensyn til at elever kan være sårbare, og har ekstra behov for trygge omgivelser. Skolene må ha lettere tilgang på spesialiserte skolerettede tiltak. Det foreslås tilrettelagt leksehjelp for å styrke elever som får lite leksehjelp hjemme. Det ble også påpekt et behov for bedre oppfølging av elever med funksjonsnedsettelse. Ansatte må få mer opplæring i bruk av verktøy knyttet til tale, syn og hørsel.

Skolefravær og mobbing, ble nevnt som to risikofaktorer for seinere utenforskap. Skolefravær må derfor følges opp tidlig. Instansene mener også skole og hjem samarbeidet må bli tettere fra tidlig alder, for å bygge opp under skoledeltakelse og mestring.

Skolen må ha flere muligheter til å tilby fleksible utdanningsløsninger for ungdom som er i ferd med å falle ut, også på ungdomsskolen. Det anbefales mer støtte til ungdom for å finne veien videre når man faller ut av skolen. Et tiltak som nevnes er praksis med noe lønn for ungdom som ikke mestrer ungdomsskolen. Målrettet jobbtrening i skolen trekkes fram som tiltak for elever med funksjonsnedsettelse.

En av ungdommene forteller om en god erfaring med skolen, etter å ha falt ut tidligere. Hun sier «det å få ny mulighet når du feiler, er avgjørende. Det er ikke sikkert at man lykkes med å ta eksamen på første forsøk. Og at det er gratis, du får låne bøker. Der jeg går nå er alle i samme båt, og det gjør at det er lavere terskel for å spørre om hjelp når der er noe jeg ikke forstår. Jeg har en handlekraftig rådgiver som har koll på rettigheter. Jeg blir behandlet som en voksen, som om jeg gikk på Universitetet. Det er fokus på å komme gjennom og bestå. Skolen tar kontakt når noen er fraværende».

Støtte i sårbare overganger

Overganger mellom skoletilbud er sårbare, og krever bedre samordning og samarbeid for å hindre at ungdommen ikke får tilstrekkelig tilrettelegging og risikerer skolefravær.

Det vektlegges å være tett på i overgangene og sikre at ungdommen ikke slutter. De ustabile må holdes på. Instanser anbefaler en koordinator som følger ungdommen over tid og i overganger. Samarbeidet mellom skolen og foreldre nevnes som vesentlig i det å for å bygge støtte omkring eleven.

Instansene anbefaler at ungdom må få bedre hjelp med utdanningsvalg. Feilvalg er en viktig årsak til heving av lærekontrakter. Her kan Rogaland fylkeskommune bidra mer allerede i ungdomsskolen. Det å planlegge et langsiktig løp sammen med ungdommen er vesentlig. Ungdom må få bedre kjennskap til de fleksible utdanningstilbudene på videregående nivå. Livsmestringsprogrammet FLYT nevnes som et virkemiddel i denne sammenheng.

Andre innspill til innretning på tjenestene

Ungdommene har behov for at tjenestene kan oppsøke dem der de er. Det foreslås et arenafleksibelt psykisk helsetilbud. Ungbo orienterer om at det er under oppbygging et ambulant psykisk helseteam for ungdom.

Instansene foreslår videre flere miljøterapeuter på ulike arenaer. Det påpekes at tilbud til ungdom bør ha svært lav terskel, og at det ikke bør være ventetid i lavterskeltilbudene. Videre understrekes betydningen av at samme person følger ungdommen over tid. Det er sårbart med bytte av tillitsperson. En ungdom som er intervjuet foreslår «et tilbud med lav terskel og uten henvisning, der de kan komme og få veiledning på hvilke muligheter de har. Det kan også være mulig å få hjelp med skolearbeid der. Et sentralt koselig sted». Hun foreslår å også «å legge ned OT og bygge opp noe nytt».

Flere instanser foreslår, som ungdommen, å samle hjelpetilbud og ha en dør inn for ungdom og foreldre. Det kan være servicesenter, ungdomstorg eller lignende som tilbyr tjenester fra NAV, fylkeskommunen og oppfølgingstjenesten. Ungdom i risiko for utenforskap har i tillegg behov for individuelle løsninger, og det krever fleksible tjenester, blant annet fra NAV, fylkeskommunens fagopplæringsenhet og skole.



Det foreslås å utvikle et digitalt hjelpetilbud der det er mulig å være anonym. Det er viktig med digitale tilbud som har lav terskel, som også er tilgjengelige via sosiale medier. Andre foreslår en app til barn og unge med funksjonsnedsettelse, der de kan finne informasjon om temaer som psykisk helse og seksualitet, men også om forhold som skatt, arbeidsliv osv.

Med tanke på utvikling av nye tilbud, pekes det på betydningen av at unge selv er med og utformer disse tilbudene. Videre kan Asker velferdslab være en modell å se til, mener noen.

Barneverntjenesten mener at det mangler alternativ til akutt plassering for ungdom, tilbud til ungdom som begår kriminalitet og avrusnings-tilbud til ungdom under 18 år.

Det er behov for universelle utforminger på alle arenaer for å gi alle mulighet til å delta. Det etterspørres syns-, og hørselskontakt i kommunen og tverrfaglig uttrykningssteam. Det er startet opp med ordning med barnekoordinator innenfor fysio-, og ergoterapitjenesten i kommunen, som kan bidra til bedre tjenester for unge med funksjonsnedsettelse. Det må sørges for individuelle løsninger til denne målgruppen, med ressursfokus. Faste forløp erfares som å sette unge i bås.

Det er også behov for mer kunnskap om hvordan støtte pårørende, både voksne og barn.

Ungdommene ønsker å bli møtt med respekt og av noen som har tro på dem. De vil veiledes og få forslag til løsninger.

Fleksibilitet og tilrettelegging i skole eller arbeidsliv

Instansene mener mer fleksible og tilrettelagte løp i utdanning og arbeidsliv vil gjøre det lettere å delta for ungdom med psykiske helseutfordringer. Det foreslås at ungdom som er i risiko for ikke å fullføre eller mestre skole og arbeidsliv følges tettere og over tid. Ulike mentorordninger kan også bidra til å få ungdom i aktivitet og holde dem i utdanning eller jobb.

Om deltakelse i arbeidslivet sier ungdommer som er intervjuet:

«Det å komme i gang med deltakelse krever hard innsats av den enkelte. For å få jobb må man vise at man kan»

«For å komme i jobb kreves god oppfølging fra skole, og hjelp fra lærer»

«Godt miljø på jobb viktig for å ikke slutte»

«Godt miljø på jobb og greie kollegaer er bra for den psykiske helsen»

Betydningen av å delta i skole eller arbeidsliv understrekes av instansene. Det er avgjørende for ungdommen å ha et dagtilbud. Samtidig er det behov for fleksible ordninger og hjelp til delta for de som er i risiko for å falle ut. Unge som står langt fra deltakelse kan få tilbud om et alternativt dagtilbud.

Instansene ønsker flere tilrettelagte tilbud for ungdom i arbeidslivet. Næringslivet kan stille opp, det er store bedrifter i distriktet som kan gi arbeid som ikke krever fagutdanning. Kombinering av utdanning og arbeid kan være et alternativ og en motivator for ungdom som er skoletrøtte eller har mye fravær. Dette foreslås også på ungdomsskolenivå. For at unge skal kunne mestre arbeidslivet, kreves det tilrettelegging og ordninger for dette.

Studentorganisasjonen i Rogaland, StOr, anbefaler å sette i gang tettere sosial støtte omkring studenter for å sikre at de ikke faller ut. Her er student til student støtte og obligatoriske kollokviégrupper aktuelle tiltak.

Barneverntjenesten erfarer at oppfølgingstjenesten (OT) ikke går tett nok på i arbeidet å forebygge fravær og frafall i skoleløp. En telefon er ikke nok, sies det. To av ungdommene som er intervjuet har også denne erfaringen. De forteller at når man har falt ut, ringer Oppfølgingstjenesten en gang i året. De blir stilt standard spørsmål for å sjekke om en har planer om å begynne igjen. Det oppleves som en instrumentell samtale der personen fra OT har faste spørsmål og skal gjennomføre en pålagt oppgave. Den ene ungdommen mener at hun ikke fikk råd om hvordan hun kunne få tilpasset opplæring for å klare å fullføre.

Ungdom som er intervjuet, sier videre om hvordan hjelpen gis eller bør gis:

«Jeg fikk jobb gjennom opplæringskontoret»

«De som skal hjelpe må gå fram på en forsiktig måte - gi forslag»

«Hjelperen må ikke være nedlatende»

«Hjelperen må være positiv»

«Respekt må gå begge veier»

«Få lønn under arbeidstrening»

«Få lønn for å jobbe ekstra selv om man er på uføretrygd»

«Lite å tjene 40 kr timen i tillegg til uføretrygd»

«De med funksjonshemninger være like prioritert i jobb - ha en sjanse i arbeidslivet»

«NAV er greie»

«Allservice har gitt god veiledning»

Også her ser vi at betydningen av kvaliteten i relasjonen påpekes. Ungdommene ønsker å bli møtt med respekt og av noen som har tro på dem. De vil veiledes og få forslag til løsninger. Selv om de har tilrettelagt arbeid, er det viktig for dem at de får lønn for arbeidet de gjør, og at den utgjør mer enn den ordinære stønaden.

NHO Rogaland er opptatt av å jobbe med utenforskap på to hovedmåter. Den ene er å forebygge utenforskap gjennom individuelle fleksible løsninger for å få fagbrev, noe det er gode muligheter for i dag. Den andre er å jobbe aktivt sammen med NAV for å finne løsninger for de som allerede er falt ut. Det er betydelig vilje til å ta samfunnsansvar, spesielt i større bedrifter. NAV er tett på i sitt markedsarbeid for å komme i kontakt med aktuelle bedrifter som kan bidra til en vei inn i arbeidslivet. NAV har også gode ordninger med mentortilbud i bedrift, slik at unge får hjelp til å etablere seg og at bedrifter får kompensasjon for å sette av ressurser til dette. NHO inviterer til samarbeid med næringslivet om praksis eller lære. Dette fungerer godt i dag, og kan utvides. NHO anbefaler å utvide tilbud med fleksible lærlingeløp. Rogaland fylkeskommunes seksjon for fag og yrkesopplæring understreker at det er muligheter for fleksible tilbud, men at det trengs mer kjennskap til at disse mulighetene finnes.

Det foreslås også å gi flere ungdom mulighet til sommerjobber og småjobber. Her kan også frivilligheten bidra med ordninger. Dette vil gi ungdom erfaring med arbeid og arbeidslivets spilleregler og mulighet til å tjene egne penger. Barneverntjenesten foreslår at ungdom som ikke mestrer skolen, får noe lønn når de er i praksis.

Det mangler tilbud om skole eller jobb til ungdom som bruker rus. Dette bidrar til ytterligere marginalisering.

Støtte og kompetanse på livsmestring og tidlig psykisk helsehjelp

Som denne og forrige rapport har redegjort for, sliter mange av de unge som opplever en form for utenforskap, med psykiske vansker av ulik alvorlighetsgrad.

Instansene mener at lett tilgang til psykisk helsehjelp kan forebygge utenforskap. Det er avgjørende å komme tidlig i gang med hjelp. De unge har behov for sosial og emosjonell hjelp. Lettere psykiske helseplager må normaliseres, og de unge må få støtte til å mestre disse. Mange unge uttrykker at de trenger støtte for å få bedre selvtillit, selvbylde

og økt mestring. De må lære å håndtere vanskelige følelser. Unge med identitetsutfordringer må oppleve å få hjelp til å håndtere dette.

Livsmestringsprogrammer ble også nevnt som en tilnærming, eksempelvis det nasjonale FLYT-programmet i regi av Kronprinsparets Fond – et program som er tatt i bruk ved skoler i Stavanger.

Ungdom i utenforskap, eller i fare for dette, har ifølge instansene, ofte behov for støtte for å mestre hverdagslivet. De trenger aktiviteter og fritidstilbud som gir rutine og innhold, og de har ofte behov for hjelp for å få kontroll på økonomien. Mange av de unge har, som nevnt, lite foreldrestøtte og trenger at andre voksne bidrar. Flere tjenester og instanser mener de unge i utenforskap må få trene på hverdagsoppgaver og på det å ha rutiner. Her bidrar også frivillige. De ser at unge trenger å for eksempel lære seg å lage enkle middagsretter. Det å få praktisk opplæring og hjelp er særlig viktig når de flytter for seg selv.

Instansene understreker betydningen av at ungdom opplever mening. Det å bety noe for andre, høre til og mestre, er avgjørende. Instanser i kontakt med de unge må dyrke frem og styrke deres gode egenskaper. De må tilbys meningsfulle aktiviteter og støttes i det å mestre eget liv på egne premisser. Livsmestring er nylig innført som fagområde i nye læreplaner i grunnskolen, noe som gir gode rammer for læring som samsvarer godt med disse behovene.

Tiltak som støtter i å bygge sosiale nettverk

Behovet for trygge og tilrettelagte møteplasser for å gi tilhørighet, mestring og mening, ble også påpekt av kommisjonen i forrige rapport. Dette er også en anbefaling knyttet til å forebygge utenforskap. Unge i sosialt utenforskap har behov for arenaer der de kan trene på sosiale ferdigheter. Det påpekes av flere instanser. De har behov for møteplasser der de kan bygge sosiale relasjoner til jevnaldrende i trygge omgivelser, og oppleve tilhørighet.

Tilbud der ungdom treffer andre i samme situasjon kan også være et av tiltakene for å forebygge sosial isolasjon og bygge nettverk.

Instansene vektla fritidsarenaer som kan inkludere alle på en trygg og god måte. Ungdommer utdyper:

«Viktig at deltakerne tar hensyn til hverandre- alltid jobbe med miljøet»

«Tilbud som håndterer at det blir mye drama med mange sårbare sammen»

«Gå inn for at folk er mer sosiale, tilrettelegge for dette»

«Tilrettelegge slik at alle kjenner seg ivaretatt»

«Lov å komme og bare være stille»

«Bli tatt godt imot når man begynner i enaktivitet»

«De som mangler initiativ, trenger organiserte faste tilbud»

«De som ikke er helt A4 trenger tilbud som har takhøyde for dette»

«Deltakerne har ulike behov for aktiviteter på grunn av ulike fysiske og psykiske evner»

«Jobb er bra, men også å ha noe sosialt ved siden av jobb»

Mange av instanser anbefaler at det tilbys flere aktiviteter der tilhørighet og mestring er fokus, ikke prestasjoner. Ungdommene har behov for fritidstilbud som gir gode opplevelser og som fungerer som trygge møteplasser.

I tillegg påpekes det at ungdom som bruker mye av fritiden sin med venner i sentrum, savner et sentralt sted å være inne.

For noen ungdommer er det behov for tilrettelagt fritid og å gi ungdom tilgang til disse tilbudene. Støttekontakt, fritidskontakt, treningskontakt og fritidsmentorordningen nevnes som virkemidler

for å få dette til. Barneverntjenesten ønsker tilbud om fritidsmentor også for ungdom over 13 år. Frivilligheten kan bidra mer i å inkludere sårbare unge i tilbudene. Dette krever, som nevnt, en god rolleforståelse. De må ha ansatte i frivilligheten som følger sårbare ungdom særlig opp. Lav eller ingen kontingent vil også bidra i rekrutteringen av utsatte unge. Men frivilligheten etterlyser også hjelp til rekrutteringen og å få tilført kompetanse på inkludering. Det foreslås at det gjøres formelle avtaler med frivilligheten om dette oppdraget. Skal flere unge med innvandrerbakgrunn delta, er det viktig å samarbeide mer med foreldrene for å informere om tilbud og gjøre dem trygge på tilbudene.

Forutsigbar finansiering av frivillighet

For at frivilligheten skal kunne bidra i inkludering og støtte til unge som er i risiko for utenforskap, etterlyses forutsigbare rammer. Frivilligheten kritiserer tilskuddsordninger som kun retter seg mot nye prosjekter. Det ønskes mulighet for støtte til faste tilbud, det som man over tid har sett fungerer. Mer tilskudd vil bidra til at man kan ansette flere. Det å ha ansatte er nødvendig for å få opp dugnadsinnsatsen, den må koordineres.

Økonomisk støtte

Lavinntekt trekkes fram som en bakgrunnsfaktor for mange unge i utenforskap. Det foreslås også mer kunnskap til ansatte om hvordan oppdage levekårsstress. Gode fritids- og ferietilbud fremheves som bra fordi det øker livskvalitet og bidrar til utjevning av sosiale forskjeller. Mer økonomisk støtte til lavinntektsfamilier vil kunne lette situasjonen for familiene generelt.

Foreldrestøtte

Tettere skole-foreldresamarbeid ble vektlagt av instansene. Videre ble det påpekt at det er viktig for barn og unges sosiale integrasjon at foreldre med minoritetsbakgrunn lærer seg norsk. Foreldrestøttende tiltak, som å veiledes på hvordan skape god trivsel og samhold i familien, ble foreslått.



Kapittel 2

Drøfting av lokale innspill fra ungdom og instansene



Det er et stort samsvar mellom den kunnskapen som instanser og ungdom formidler, og det som framkommer i statistikk og forskning som kommisjonen har sett på. Ungdommene som er intervjuet av kommisjonen sine historier står som eksempler på opplevde erfaringer av utenforskap. Andre ungdom i utenforskap har andre historier å fortelle. Likevel ser vi klare paralleller mellom det ungdom i Stavanger beskriver, og det ungdom som har deltatt i forskningsstudier forteller.

Fellesskapets betydning

Som denne rapporten viser, har unge i utenforskap sårbarheter med seg. Det gir derfor mening å se til Kjøsutvalgets anbefaling: det må bygges inn motstandskraft i omgivelsene for å beskytte de sårbare. Det er gjennom relasjoner i nærmiljøet og i samfunnet at vi bygger den beskyttelsen som de sårbare trenger. For unge som er i risiko for utenforskap eller som opplever dette, er behovet for støttende relasjoner og inkluderende fellesskap sentralt.

Stortingsmelding nr. 6 (2019–2020), viser hvorfor dette er sentralt: «Barn og elever får det beste grunnlaget for å utvikle seg sosialt og faglig, hvis de opplever at de er en verdifull del av fellesskapet og blir godtatt som de er. De skal føle at de hører hjemme i samfunnet, og at det er bruk for dem og de perspektivene og de har» (s.8).

Kommisjonen viser til vurderinger gitt i første delrapport «Når lokalsamfunnet, med sin sosiale støtte, tilbud og tjenester, virker sammen, bygges robusthet. Dette er det beste vern mot konsekvenser av kommende kriser, både for samfunnet og for den enkelte» (Stavanger kommune, 2021, s.8).

God relasjonell kvalitet i samhandlingen med ungdommene

Det instansene og ungdom i Stavanger beskriver, fremheves også i KS-rapporten «Unge utenfor opplæring og utdanning» (Fyhn. m. fl., 2021).

Denne består blant annet av en kunnskaps-gjennomgang av et stort datamateriale og intervjuer med ungdom i NEET-gruppen:

«(..) psykososiale problemer er dominerende i de unges rekonstruksjoner av hva som har ført dem inn i en uønsket situasjon. I kjernen av problemene er manglende tilhørighet i viktige relasjoner oppsiktsvekkende fremtredende. Unge forteller om ulike former for brutte eller manglende relasjoner, som har tatt form av omsorgssvikt, trøblete familiebakgrunn, brudd i kontakt med foreldre, mobbing i skoleårene, manglende tilhørighet blant jevnaldrende og ensomhet. Mange unge forteller også, i sammenheng med eller uavhengig av disse forholdene, om en negativ spiral av manglende mestring og lav selvfølelse. Videre forteller de om det de anser som mangelfull oppfølging av skole eller NAV, og at dette kan bidra til å akselerere prosessen mot frafall og utenforskap» (Fyhn m.fl., s.5).

Sårbarhetene til de unge forsterkes i møte med samfunnet når de ikke får nok støtte, og når de opplever å stå utenfor viktige fellesskap. Ungdom i Stavanger gir sterke beskrivelser av hvordan dette oppleves, og viser til betydningen av å lytte til deres erfaringer når arbeidet med å motvirke utenforskap skal styrkes.

Instansene i Stavanger mener at for å kunne motvirke utenforskap, er riktig hjelp til rett tid avgjørende.

Voksne for barn har gitt ut to rapporter om utenforskap blant barn og unge. Også her finner vi støtte for det utfordringsbildet kommisjonen har beskrevet i tidligere kapitler. Respons analyse gjennomførte en studie for Voksne for barn, med mål om å gi innblikk i hvordan unge i utenforskap har det. Rapporten «*Det må jo ha vært min egen skyld. En rapport om utenforskap hos barn og unge*» beskriver et «*komplekst utfordringsbilde preget av en vanskelig oppvekst, psykisk uhelse, skam, ensomhet og unge som i stor grad tar på seg ansvar og skyld for en situasjon de ikke rår over*» (Horn m. fl. 2020, s.5). Det ble foretatt nettbaserte intervjuer med 365 unge mellom 15 og 25 år som har opplevd utenforskap. Undersøkelsen konkluderte med at 95 % av de unge som er med i undersøkelsen, også er ensomme og mangler sosial støtte. Dette bidrar til psykiske helseplager. På den måten kan psykiske helseplager være både en årsak til og en konsekvens av utenforskapet (Horn m. fl, 2020, s.39). Situasjonen til de unge er sammensatt. Her beskrives en opphopning av sårbarhetsfaktorer som bidrar til utenforskap. Selv om oppvekstbetingelser og strukturelle faktorer er av stor betydning for de unges situasjon, tar de unge selv ansvaret for situasjonen de er havnet i og har skyldfølelse for ikke å komme ut av den. Å hjelpe unge ut av utenforskapet og gi dem håp og mestringsopplevelser blir sentralt.

Både de lokale instansene og ungdommene kommisjonen har vært i kontakt med, mener at kvaliteten på relasjonen til hjelpere er avgjørende for å få god hjelp. De unge trenger å bli hørt og sett, at noen har tro på dem og ser deres ressurser. De trenger å få lov til å prøve og feile, og de trenger hjelpere som kjenner mulighetene og hjelper dem videre.

Relasjonen må være robust: de unge trenger voksne som holder ut og tåler dem. Igjen ser vi klare paralleller til funn og anbefalinger i forskning og rapporter som kommisjonen har gjennomgått.

KS sin rapport gjennomgår store mengder av forskningsdata for å finne rotårsaker til utenforskapet og konkluderer enda tydeligere:

«Det mest oppsiktsvekkende funnet i litteraturgjennomgangen på tvers av problemstillingene er hvor fremtredende relasjonelle utfordringer er blant unge NEETs, og hvordan brutte eller manglende relasjoner og manglende tilhørighet ser ut til å spille en rolle i mange av de mer «harde» eller objektivt målte risikofaktorene for å havne utenfor skole og arbeidsliv. Relasjoner ser også ut til å være en nøkkel i å gi god oppfølging til de unge, i form av fleksibel, oppsøkende oppfølging og hjelpere som evner å få en naturlig kontakt med de unge. Det relasjonelle aspektet bør løftes frem som en grunnleggende forståelse i videre forskning på de unge i NEET-kategorien, og i utviklingen av nye tiltak» (Fyhn m.fl., s.5).

Også i Stortingsmelding nr. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO, fremheves betydningen av relasjoner til de unge, her i sammenheng med å mestre skolen faglig og sosialt (s.8):

«Barna og elevene må ha voksne rundt seg som gir støtte og omsorg, enten de må ha hjelp til å finne seg en venn, delta i lek eller lære seg å lese, skrive og regne eller forstå samfunnet vi lever i.» og videre «Ansatte med god kompetanse og nære relasjoner til barna og elevene er avgjørende for at vi får et inkluderende og godt utdanningsløp for alle».

Tidlig avdekking av risikofaktorer og samordnet innsats

Denne rapporten tegner et bilde av at unge i utenforskap har sammensatte vansker. Risikofaktorene for seinere utenforskap er i stor grad kjente for instansene i kontakt med unge. Hva som utgjør risikofaktorer, er dokumentert

gjennom et stort forskningsmateriale. Flere risikofaktorer kan oppdages og tas tak i allerede i barnehage- og tidlig grunnskolealder.

Instansene i Stavanger mener at for å kunne motvirke utenforskap, er riktig hjelp til rett tid avgjørende. Instansene må gå sammen om å fange opp og hjelpe tidlig. Det tverrfaglige samarbeidet er avgjørende for å lykkes med dette. Det må være gode rutiner i skolen for bruk av kartleggingsverktøy overfor sårbare barn og unge, slik at deres utfordringer oppdages og tas tak i så tidlig som mulig.

Stortingsmelding 32 (2020-2021) *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*, konkluderer på samme måte som lokale instanser: Barn og unge med sammensatte utfordringer trenger koordinerte og helhetlige tjenestetilbud. Dette omtales også Stortingsmelding 6 (2019-2020), *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. I meldingens forslag til tiltak vektlegges tidlig innsats i skolen. Skolen må arbeide for å forebygge utfordringer, og tiltak må settes inn umiddelbart når utfordringer avdekkes. Rask hjelp og tilrettelegging er avgjørende for å unngå at utfordringer vokser seg større.

Medvirkning fra barnet og samarbeid med foresatte ses også som viktig for å få til god tilrettelegging. Meldingen påpeker at det bidrar til trygghet og motivasjon når barn og unge høres, føler seg sett og forstått og får være med å påvirke egen læring. Foresatte kan gi kunnskap om hvordan barnet har det og hva den unge trenger. Dette gir et godt utgangspunkt for utvikling og læring.

Støtte til livsmestring og tidlig psykisk helsehjelp

Som denne rapporten har vist, har mange unge i utenforskap psykiske utfordringer. Psykiske vansker har bidratt til utenforskapet, og utenforskapet har videre forsterket vanskene. Kommisjonen kom med anbefalinger om psykisk helsetilbud også i forrige rapport. Lavterskeltilbud uten henvisning, som er åpne når det passer for unge, er sentralt. Det må være god kapasitet slik at unge slipper ventetid. Voksne for barn sin undersøkelse fant at unge i

utenforskap hadde større risiko for psykiske helsevansker enn andre. Rapporten «*Det må jo ha vært min egen skyld. En rapport om utenforskap hos barn og unge*», satte dette i sammenheng med at unge utenfor opplever dårligere livskvalitet:

«Ungdommene som står i utenforskap har dårligere psykisk helse, og er mer ensomme enn befolkningen ellers. Det er rimelig å anta at også livskvaliteten deres er lavere. God livskvalitet kan på mange måter sees som en viktig beskyttelsesfaktor mot psykisk sykdom. Dette skyldes blant annet at noen av faktorene som bidrar til livskvalitet synes å beskytte mot psykiske vansker som for eksempel alvorlig depresjon, og angst- og depresjonslignende plager» (Horn m.fl. 2020, s.60).

Voksne for barn-rapporten (2020) anbefaler en styrking av psykisk helsetilbud for barn og unge. Rapporten konkluderer med at omfanget av psykiske helseplager og lidelser er stort blant unge i utenforskap: «*Mangel på livskvalitet og psykisk uhelse, samt eksisterende risikofaktorer, gjør denne gruppen sårbar for å utvikle psykiske lidelser – om de ikke allerede har det*» (Horn m.fl., 2020, s.56).

Voksne for barn -rapporten er kritisk til det tilbudet unge i utenforskap får i dag:

«Ungdom med utfordringsbilder som det vi ser i denne undersøkelsen, trenger hjelp til å komme i tilbake i aktivitet. Mange har behov for omfattende psykoterapeutisk behandling for å bearbeide egen situasjon og historie, og de aller fleste trenger hjelp med relasjonelle utfordringer. Per i dag er det ingen hjelpetilbud som dekker alle disse områdene. På mange måter vil også de hjelpetilbudene som finnes kunne jobbe mot hverandre» (Horn m.fl., 2020, s.59).

Kjøsutvalget anbefaler at kommunene må bygge ut lavterskeltilbud for psykisk helsehjelp for barn og unge. Slike tilbud bør ha nasjonale føringer for hva de skal inneholde. Tiltaket må sees i sammenheng med det igangsatte arbeidet med å utarbeide en ny tverrsektoriell veileder for psykisk helsearbeid for barn og unge rusproblematikk, vold og overgrep (jf. Opptrappingsplan barn og unges psykiske helse).

Tverrfaglig oppfølging i skolen

Kommisjonen har allerede i forrige rapport påpekt skolens betydning, også som en sosial arena for barn og unge. Skolen treffer alle og har mulighet til å fange opp signaler og risikofaktorer tidlig. Men det trengs tverrfaglig innsats for å oppfylle målet om en grunnskole der alle inkluderes i fellesskapet og får utvikle kunnskap for framtiden, slik kommuneplanens mål beskriver det. Læreren skal ikke stå alene om dette arbeidet.

Skolefravær i grunnskolen og svak skolefungering kan predikere seinere utenforskap. I Stortingsmelding nr. 6 (2019-2020) leser vi at det anslagsvis 15- 25

prosent av barn og unge trenger særskilt tilrettelegging i skolen. Også i denne meldingen foreslås et tverrfaglig støttesystem rundt eleven som tilnærming. Det kan bestå av pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) og helsestasjon- og skolehelsetjenesten. Skolen og støttesystemet skal samarbeide om å yte tjenester til barn og unge med ulike behov. Meldingen anbefaler at denne kompetansen er tilgjengelig nær eleven.

Bedre oppfølging av elever som har fravær trekkes fram blant annet i Stortingsmelding nr. 21 (2020-2021) Fullføringsreformen. Her foreslås blant annet at oppfølgingstjenesten (OT) og pedagogisk psykologisk rådgivningstjeneste (PPT) i videregående skole, kan arbeide forebyggende for blant annet å hindre at fravær utvikler seg til frafall. Denne Stortingsmeldingen foreslår også å utvide målgruppa for OT til 16-24 år.

De unge trenger å bli hørt og sett, at noen har tro på dem og ser deres ressurser.



Kjøsutvalget påpeker også at fravær i grunnskolen er en predikator på seinere frafall fra videregående skole. Bedre identifisering og oppfølging av elever med høyt fravær fra et tverrsektorielt team vil, ifølge utvalget, være et viktig forebyggende grep. Dette samsvarer med anbefalingen fra lokale instanser.

Kjøsutvalget viser til metoden «Nærværsteam» som tilbys på flere videregående skoler i Norge. Tilbudet er en samlokalisering av tjenester som helsesykepleier, psykisk helserådgiver, sosialpedagogisk rådgiver og oppfølgingstjenesten. De arbeider tverrsektorielt i oppfølgingen av elever og veileder ansatte. Det vises også her til at ungdommens utfordringer ofte er sammensatte og derfor krever tverrsektorielle løsninger. Det vektlegges å møte ungdommenes behov for trygge og tydelige voksne som lytter, forstår og tar deres opplevelse på alvor. Videre kan en teamorganisering gi løsning på utfordringen med at elever og ansatte kan ha vansker med å finne fram i tilbudene, og på at manglende samhandling vanskeliggjør en god oppfølging av ungdommen.

Prosjektet prøves nå ut i fire fylker som en del av «Program for bedre gjennomføring i videregående skole». Fra forskningen på effekten av prosjektet, gjennomført av Anvik og Waldal i 2018, kommer det fram at helsesykepleiers rolle i skolen ble styrket. Nærværsteamets samarbeid med grunnskolen har bidratt til at bedre oppfølging av potensielle frafallskandidater i videregående skole. Kjøsutvalget foreslår at modellen med nærværsteam også prøves ut i grunnskolen (Kjøes m.fl., 2021).

Noen av ungdommene som er intervjuet forteller også at det ble stilt for lave forventninger til dem. For lite hjelp og for lave forventninger i skolen, omtales Stortingsmelding nr. 6 (2019-2020) *Tett på- tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* (s.9):

«Mye har gått riktig vei i barnehager og skoler de siste årene. Vi har likevel store utfordringer å ta tak i. Ikke alle barn og elever får den hjelpen de trenger. Mange får hjelp for sent og møtes med

for lave forventninger. Det betyr at mange barn og elever har en hverdag der de ikke blir sett og forstått, og der de utvikler seg og lærer mindre enn de kunne gjort med et bedre tilrettelagt pedagogisk tilbud. Det er alvorlig.»

Stortingsmelding nr.6 (2019-2020) påpeker at for lite tilrettelegging av skoletilbud og lave forventninger gjør at ikke alle får brukt sine ressurser og at ikke alle får det trygge skolemiljøet de krav på. At dette anses som alvorlig, understreker de store konsekvensene dette får for enkeltmennesket og samfunnet. Vi ser av blant annet rapporten «Det må jo ha vært min egen skyld. En rapport om utenforskap hos barn og unge» (Horn m.fl., 2020), at unge med funksjonsnedsettelse i mindre grad kan delta i alle aktiviteter i skolen. Stortingsmelding nr. 6 viser at det ofte er mangler ved den spesialpedagogiske støtten i skolen. De unge med funksjonsnedsettelse deltar sjeldnere enn andre barn og unge i faste fritidsaktiviteter og de opplever oftere ensomhet.

Nordland fylkeskommune har nylig gitt ut en rapport om utenforskap blant unge i Nordland. Det vises her til en rapport fra Barneombudet: «Barnekonvensjonen artikkel 23 gir barn med funksjonsnedsettelse rett til en opplæring og undervisning som fremmer barnets sosiale integrering og personlige utvikling (Barneombudet, 2017). Samtidig peker undersøkelser som Barneombudet har gjort nasjonalt at mange unge med funksjonsnedsettelse opplever en skolehverdag preget av utrygghet, få eller ingen venner, mobbing, utestenging, krenkelser og tvangsbruk fra både medelever og voksne på skolen. Elever som har rett på spesialundervisning forteller til Barneombudet om en skolehverdag mer preget av opphold på gangen eller i eget rom, enn læring sammen med andre barn. Manglende forventninger fra lærere er et annet gjennomgangstema. Lave forventninger påvirker motivasjon, selvbilde og utbytte av opplæringen. Elevene etterlyser bedre tilrettelagt spesialundervisning som treffer elevenes behov og at undervisningen gjennomføres av noen som kan faget eller har den kompetansen som elevene har behov for.

Elever med funksjonsnedsettelse og elever med behov for spesialundervisning har i likhet med alle andre elever, behov for å bli sett av lærerne, oppleve at disse bryr seg og bygge relasjoner til lærerne. Blant barn og unge med fysiske og mentale funksjonsnedsettelse har 30-50 % angst og atferdsvansker mot 7 % i den generelle barnebefolkningen» (Nordland fylkeskommune, s.31). Unge med funksjonsnedsettelse har høyere sannsynlighet for å havne i utenforskap på grunn av manglende tilrettelegging i skole, fritid og arbeidsliv.

Voksne for barn ser skolefravær i lys av manglende sosial inkludering i skolen. For å få til god inkludering, må det jobbes med hele elevgruppen, ikke bare de sosialt sårbare. Det må også gis støtte i friminutt og andre situasjoner der elevene er sammen. Skolen må få en kultur for inkludering.

Voksne for barn sin rapport fra 2020 «Det må jo ha vært min egen skyld, en rapport om utenforskap hos barn og unge», viser til at det ikke er det å gå på skolen som er utfordring for de som har stort fravær, men at det er de sosiale situasjonene som er vanskelige. Når man ikke er en del av de sosiale miljøene på skolen, blir det svært utfordrende å være til stede:

«Ensomhet henger nært sammen med skolevegring og tanker om å slutte på videregående skole. Ungdommene i denne undersøkelsen opplever det å ikke ha venner som svært skamfullt og smertefullt. Noen takler dette ved å bli hjemme fra skolen» (Horn m.fl., 2020, s.65).

Dette sier også ungdommer i Stavanger noe om. De foreslår mer tilrettelagt sosiale aktiviteter i skolen og mer arbeid med inkludering i klassemiljøet. Ungdommene i Voksne for barn sin undersøkelse sier at de trenger å trene på sosial kompetanse. Denne rapporten foreslår å rette innsatsen mot arbeid for sosial inkludering og bygging av sosial kompetanse. Dette vil, ifølge Voksne for barn, bidra til at det er mulig for elevene å komme på skolen. Voksne for barn er i sin rapport spesielt opptatt av sammenhengen mellom sosial støtte og relasjoner i skolen, og utenforskap.

De mener at det må jobbes mer med omsorg og relasjonsutvikling i skolen. Dette vil gi større ivaretagelse av elever med risiko for å falle utenfor. Det understrekes at dette må være en kultur i skolen som er forankret i skolens organisasjon og i kunnskapspolitikken som føres, og ikke et ansvar som legges på den enkelte lærer. Dette samsvarer med anbefaling i Stortingsmelding nr.6 (2019-2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* (s.11):

«Det (er) helt grunnleggende at alle barnehager og skoler har en kultur for inkludering og tidlig innsats. En viktig forutsetning for dette er god ledelse på alle nivåer i kommunen, fylkeskommunen og hos private barnehage og skoleeiere. Regjeringen vil dessuten at statlige mål og tiltak for barnehage- og skoleutvikling skal ha inkludering som et grunnleggende premis».

Stortingsmelding nr. 6 (2019-2020) utdyper også dette:

«Når det oppstår nye behov underveis i utdanningsløpet, skal barn og elever få rask hjelp og tilrettelegging for å unngå at utfordringer vokser seg større. Det er viktig for at den enkelte skal oppleve seg som en verdifull del av fellesskapet og ha muligheter til utvikling og læring. Det er også verdifullt for samfunnet at alle får den hjelpen de trenger tidlig, slik at alle som har forutsetninger for det, kan utvikle seg til aktive samfunnsborgere som deltar i arbeidslivet og bidrar til verdiskapingen i landet» (Meld. St. 6 (2019-2020), s.12).

Behov for skoler med fleksible løsninger

Gjennom innspill fra dialogmøtene og fra ungdom i utenforskap, har kommisjonen oppfattet behovet for en skole som kan gi mer fleksible tilbud til elever som er i fare for å slutte i videregående opplæring, og for elever som har høyt fravær og lite skolemotivasjon i ungdomsskolen. Samtidig finnes mange gode tiltak som kan gi tilpassede skoleløp, men som ikke er gjort kjent for skoleeier og skolens ansatte som gir veiledning.

Her er det en utfordring knyttet til informasjon og kjennskap til alternativer hos de som er tett på ungdommen, og kommunikasjon med ungdommen om alternative løp før de slutter. Det ble foreslått mer innsats for å veilede elever i skolevalg.

Oppfølgingstjenesten får kritikk fra noen av instansene kommisjonen har vært i kontakt med, og fra ungdommene, for å ikke å være tett nok på ungdom som har falt ut. Dette er en tjeneste som også vurderes i Stortingsmelding nr. 32, (2020-2021), *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsnivå* og i Stortingsmelding nr. 21, (2020-2021), *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Det foreslås her å styrke oppfølgingstjenesten og PPT, slik at de kan jobbe forebyggende mot skolefrafall og drive oppsøkende arbeid for å fange opp flere. Dette samsvarer også med Kjøsutvalgets anbefaling.

Systematiske tiltak for å gi støtte i sårbare overganger

Denne rapporten har synliggjort at det å gi god støtte i overganger bidrar til bedre skolemestring og kan forhindre frafall. Det å ha økt fokus på tiltak som bidrar til gode overganger, er grundig belyst i andre rapporter og Stortingsmeldinger. To sentrale kilder her er Stortingsmelding nr. 21 (2020-2021), *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*, der det å sikre god overgang mellom grunnskole og videregående opplæring er belyst, og Stortingsmelding nr. 6 (2019-2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* (s.26): «Overganger skal være preget av kontinuitet og oppleves som trygge for barna og elevene. Det krever god planlegging, god ledelse, god informasjonsoverføring og godt samarbeid på tvers av nivåer og fag. Barna og elevene må få hjelp til å finne seg til rette, og både barna og elevene selv og foreldrene må få medvirke».

Overgangen fra VG2 til læreplass er også en sårbar overgang ettersom hele 25 % av de som ikke fullfører videregående opplæring faller av i

denne overgangen. Stortingsmelding nr. 21, *Fullføringsreformen*, foreslår blant annet tilgang til sosialrådgivning for lærlinger og lærekandidater, videreutvikling av lærekandidatordningen og praksisbrevordningen, rett til læretilbud eller et likeverdig tilbud og å opprette likeverdig tilbud for de som ikke får læreplass.

Instansene mener mer fleksible og tilrettelagte løp i utdanning og arbeidsliv også vil gjøre det lettere for ungdom (med psykiske helseutfordringer) å delta. Det foreslås at ungdom som er i risiko for ikke å fullføre skole eller mestre arbeidslivutdanning følges tettere og over tid.

Kjøsutvalget er opptatt av at det må være tilstrekkelig kapasitet til å ivareta de som står i fare for å havne langvarig utenfor arbeidslivet som følge av endringer i arbeidssituasjonen eller økte vansker knyttet til psykisk helse og rus. De anbefaler også styrking av Individuell jobbstøtte (IPS).

Motvirke negative konsekvenser av levekårsutfordringer

Levekårsutfordringer som lav inntekt, foreldre som er sosialhjelpsmottakere eller trygdemottakere, lav utdanning hos foreldre eller svake norskkunnskaper bidrar til marginalisering og utenforskap. Ungdommene forteller at de har belastninger på flere livsområder. Mange av belastningene oppsto og var ifølge ungdommene synlige før ungdomstiden. Samtidig forteller ungdommene at de ikke får tilstrekkelig hjelp.

Stortingsmelding nr. 32 (2020-2021), *Ingen utenfor*, foreslår økonomiske tilskudd som et tiltak mot utenforskap. Det foreslås nødvendig inntektssikring for de som trenger det. Levekårsstress og utrygg økonomi kan bidra til manglende kapasitet til å være aktiv jobbsøker, og i stedet føre til økte psykiske og fysiske helseutfordringer. Det kan også gi mindre overskudd til forelderollen.

Voksne for barn rapportene (Horn m.fl., 2020 og 2021) peker på fattigdom som en faktor som kan bidra til marginalisering og utenforskap. De unge som intervjues her ser på bedre familieøkonomi som et tiltak som ville hjulpet dem.

Flere rapporter framhever NAV som en sentral aktør i arbeidet med å gi utsatte barn og familier et helhetlig tilbud. Kommisjonen viste også til behov for økt innsats for familier med levekårsutfordringer i forrige rapport. Familiekoordinatorene i NAV har en sentral rolle her:

«Foreldrestøttende tiltak rettet mot sårbare grupper må styrkes. Stavanger kommunes tjenester til familier med levekårsutfordringer må ha en ekstra oppmerksomhet på at disse familiene har vært blant de som ble mest rammet av pandemien. Permitteringer og en vanskelig familieøkonomi ser ut til å være en indikator på økte vansker under pandemien, som også har rammet de unge.

Tjenestene til familier med utfordringer som følge av levekårsstress må fokusere tiltakene mot økonomiske, levekårsrelaterte og psykososiale forhold i familienes liv. NAV har kompetanse på og en viktig rolle i denne tilnærmingen, blant annet gjennom sine familiekoordinatorer. Familiekoordinatorene har kompetanse på å håndtere kompleksiteten i disse familienes situasjon og samarbeide bredt med andre både i kommune og stat.

Det må også avsettes tilstrekkelig med ressurser som bidrar til å avdekke og støtte nye familier som har fått det vanskelig som følge av pandemien, slik at disse familiene kan få hensiktsmessig hjelp og støtte.

I Stavanger gjør mange frivillige lag og organisasjoner ekstra innsats for å inkludere familier med levekårsutfordringer i sine tilbud. Denne ressursen må utnyttes videre til å gi den ekstra innsatsen familiene trenger. Forutsigbare tilskuddsordninger og involvering av frivilligheten er vesentlig i dette arbeidet» (Utenforskapskommisjonen, 2021, s.60).

Forebygge sosialt utenforskap

Ungt utenforskap har en sentral relasjonell side. I forkant av det å være utenfor skole, jobb og arbeidstrening, har de unge ofte opplevd utenforskap fra sosiale fellesskap. De har manglet eller opplevd svikt i relasjoner som er av betydning for å oppleve trygghet, bli sett og hørt og få støtte. Sosial støtte er en avgjørende beskyttelsesfaktor for å tåle belastninger og ha tro på egen verdi og betydning for andre. Vi har sett at unge savner inkluderende fellesskap der de blir godtatt som de er, der de kan øve opp sin sosiale kompetanse og der fokuset ikke er å bli målt på prestasjoner.

Deltakelse i skole og arbeidsliv gir tilgang til viktige fellesskap. Ungdommene forteller at de opplever det å ikke delta og få bruke sine ressurser som en stor belastning.

Voksne for barn rapporten refererer til at ungdommene som er intervjuet sier at de har behov for arenaer der de kan trene på sosial kompetanse (Horn m.fl., 2020). I forbindelse med Kommisjonens forrige rapport, ble det samme påpekt av Ungdommens kommunestyre. Ungdom som er sosialt usikre, trenger sosial trening og å få støtte til å delta. Skolen er en viktig arena for dette. Men det krever at skolen legger til rette for aktiviteter og strukturer som gjør at også de med svak sosial kompetanse får mulighet til å øve og bli inkludert. Skolen må i større grad ha fokus på den sosiale læringen som skjer i skolen, og på å ha tiltak som gir alle tilgang til fellesskapene. Dette ble også tatt opp av ungdom som ble intervjuet til denne rapporten. Skolen er en sentral sosial arena for ungdom med lite nettverk. Det å ha støtte gjennom organiserte aktiviteter i friminutt, og gjerne etter skoletid, kan bidra til at flere finner en plass i fellesskapene.

Skape arenaer som støtter i å bygge sosiale nettverk på fritiden

Unge i utenforskap opplever ofte å stå på utsiden av jevnaldersmiljøer. Mange har opplevd utestenging og mobbing. Sammen med psykiske helseplager gjør det at ungdommene er sårbare og usikre i sosiale fellesskap med andre ungdommer.

En del forteller at de trenger å øve opp sin sosiale kompetanse. De må lære seg å beherske omgangsform og sosiale koder, og bli trygge nok til å delta.

Dette er særlig behandlet i rapporten til Voksne for barn (Horn m.fl., 2020, s.56):

«For mange er mangel på venner den mest prekære utfordringen, og det som har størst innvirkning på deres livskvalitet. Ungdommene opplever selv manglende sosial, emosjonell og relasjonell kompetanse. Nyere forskning viser at

traumer i barndommen hemmer utvikling i deler av hjernen som er knyttet til sosiale, relasjonelle og emosjonelle ferdigheter. For andre har mobbing eller manglende kontakt med jevnaldrende fra tidlig alder ført til at de ikke har fått utviklet disse ferdighetene, slik andre barn har. Uten slik kompetanse er det vanskelig å skape nære relasjoner, og ensomheten vedvarer. At de som etter hvert har klart å skape vennskap, har gjort det med andre unge med liknende erfaringer, er derfor ikke overraskende».

Sosial støtte er en avgjørende beskyttelsesfaktor for å tåle belastninger og ha tro på egen verdi og betydning for andre.



Støtte i skolen til barn og unge med tiltak fra barneverntjenesten

Det å ha tiltak fra barneverntjenesten kan predikere økt risiko for utenforskap. Unge i kontakt med barneverntjenesten har ofte store utfordringer som gjør at de har rett på hjelp. Samtidig forteller ungdom til kommisjonen at det ble stilt for lave forventninger til dem. Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) sin undersøkelse fra 2015, utført av Rambøll, viser at ca. 4 av 10 ansatte i barnevernet og ca. 1 av 5 ansatte i skolen, oppgir at de har lavere forventninger til barn og unge med tiltak fra barnevernet enn til andre, når det gjelder muligheter til å lykkes med skolegangen. (Kavli m. fl., 2015) Denne rapporten konkluderer (s.1):

«Utnyttelsen av en persons evner er situasjonsbestemt, relasjonelt betinget, og dermed mulig å påvirke. Med dette er det en generell holdning blant et stort flertall ansatte i barnevernet og skolen at man med tilpasset opplæring og egeninnsats fra eleven kan ha de samme forventningene til barn og unge med tiltak fra barnevernet som til andre barn og unge. Det er også tro på at tilpasset undervisning kan gi store forbedringer i skolerestater for elever med tiltak fra barnevernet, både blant ansatte i barnevernet og i skolen. I tillegg er det en generell holdning blant et tydelig flertall at tiltak innenfor ordinær skole er best for å tilpasse undervisningen til barn og unge med tiltak fra barnevernets sine behov».

Samarbeid mellom barnevern og skole som sikrer god oppfølging, kan bidra til bedre skolemestring for de unge. Denne støtten må strekke seg ut over grunnskolen. Som vår rapport har vist til, har unge som mottar ettervern fra barneverntjenesten økt sannsynlighet for å gjennomføre videregående. Dette dokumenterer at det å sikre de utsatte unge hjelp og støtte over tid, bidrar til skolemestring.

Forutsigbar finansiering av frivillighet og bedre oppgaveavklaring

Stavanger kommune har et sterkt organisasjonsliv. Frivilligheten tilbyr et mangfold av aktiviteter og fellesskap for unge. Det er tidligere påpekt et behov for å gjøre tilbudene bedre kjent. Frivilligheten er allerede i kontakt med unge som har utfordringer, og inkluderer dem i sine tilbud. Samtidig etterlyser organisasjonene mer samarbeid med kommunen for å få tilført kompetanse på inkludering, og for å være en samarbeidspartner i utvikling av nye tilbud. For at frivilligheten skal kunne bidra i inkludering og støtte til unge som er i risiko for utenforskap, etterlyses forutsigbare rammer: Stabil og forutsigbar finansiering, klarhet i oppdrag og forventninger, og større grad av samarbeid.

Dette ble også belyst i Kjøsutvalgets rapport. Kjøsutvalget mener at frivilligheten er en stor ressurs i arbeidet med inkludering og bygging av gode fellesskap. Det påpekes at finansieringen av tilbudene bør gjøres mer forutsigbar. Videre at det etableres en praksis for hvordan det offentlige samarbeider med frivilligheten som en likeverdig partner. Utvalget mener at det bør utredes nærmere hvordan man kan skape gode langsiktige praksiser for samarbeidet.

Kjøsutvalget viser til at Folkehelseloven § 4 pålegger kommunene å samarbeide med frivillig sektor i folkehelsearbeidet. Utvalget skriver i sin rapport at ansvars- og oppgavefordelingen ofte er uklar. Videre mener utvalget at frivilligheten kan bidra med å skape nye møteplasser og aktiviteter for målgrupper som har lite nettverk og fellesskap. Behovet for å finne gode måter å nå ut til befolkningen med informasjon om tilbudene som finnes, understrekes.



Kapittel 3

Kommisjonens anbefalinger



Innledning

Utenforslagskommisjonen har i denne rapporten hatt en gjennomgang av hva som kjennetegner unge som er i utenforslag eller er i risiko for å havne i utenforslag. Det er tegnet et bilde av unge med sammensatte vansker, der svake relasjoner og manglende sosial støtte er framtreddende. Mange har opplevd mobbing, omsorgssvikt og sviktende relasjoner. Dårlige levekår i ung alder kan forplante seg gjennom hele livet i form av dårligere helse, svakere skoleprestasjoner, høyere frafallsprosent i videregående opplæring, kortere utdanning, avbrutt yrkesaktivitet og oftere mottak av offentlige ytelser. Barn fra lavinntektsfamilier har vesentlig større risiko for å utvikle psykiske og somatiske helseproblemer enn andre barn. Gjennom hele livet gir sosial isolasjon og ensomhet økt risiko for psykisk sykdom. Unge med psykiske og fysiske helseproblemer har økt risiko for å slutte i skolen og bli mottakere av offentlige ytelser. De som ikke fullfører skole, utgjør en utsatt gruppe på flere områder. Ikke fullført videregående opplæring gir dårligere levekår og helse, øker risikoen for å bli uføretrygdet og reduserer muligheten for å få seg en jobb.

De sammensatte vanskene krever samordnet og helhetlig hjelp. Det er avgjørende å avdekke vansker og risikofaktorer, for å kunne sette inn tiltak tidlig i livsløpet. For å få dette til, er medvirkning fra barn og unge og deres foresatte sentralt. Samtidig trenger de som faller utenfor tilstrekkelig støtte til å finne sin plass i fellesskapene. Sårbarhetene til de unge forsterkes i møte med samfunnet når de ikke får nok støtte og når de opplever å stå utenfor viktige fellesskap.

Ungdom i Stavanger gir sterke beskrivelser av hvordan dette oppleves. Tilgang til gode fellesskap er helsefremmende. Her kan de unge hente støtte og bekreftelse og oppleve tilhørighet og verdi. Det gir økt robusthet mot de utfordringene de kommer til å møte i livet.

Kommisjonen understreker betydningen av at arenaene ungdommen deltar på, tåler ungdommenes utfordringer, fremmer mangfold, og inkluderer og holder fast på de unge. Skole-, arbeid- og fritidsarenaer med voksne som har tro på at alle har ressurser som bidrar til fellesskapet, som verdsetter at unge er forskjellige og anerkjenner unge som de er, bidrar både til robuste samfunn og robuste enkeltindivider. Dette er verdier som er grunnleggende kjennetegn ved inkluderende samfunn. Det å bygge et samfunn på disse verdiene kan bidra til at alle finner sin plass og anerkjennes. Slik bygger vi fellesskap og gir alle muligheter til deltakelse.

Unge med psykiske og fysiske helseproblemer har økt risiko for å slutte i skolen og bli mottakere av offentlige ytelser.

Anbefalinger

Medvirkning fra barn og unge og deres foresatte

Kommisjonen understreker betydningen av medvirkning på alle nivå. For å gi god hjelp, må ungdommens innspill og behov lyttes til og følges opp. Ungdommene ønsker å medvirke på alle arenaene der de deltar, også når nye tilbud skal utvikles. Medvirkning fra den unge og samarbeid med hjemmet er avgjørende for å få til god tilrettelegging. Det bidrar til trygghet og motivasjon når barn og unge høres, føler seg sett og forstått, og får være med å påvirke. Foresatte kan gi kunnskap om hvordan barnet/den unge har det og hva de trenger. Dette gir et godt utgangspunkt for utvikling, læring og økt deltakelse.

A: Økt fokus på samarbeid og samordning i tjenestetilbudet for barn og unge med sammensatte utfordringer

Vektlegge koordinatrorolle

Barn og unge med sammensatte utfordringer trenger koordinerte og helhetlige tjenestetilbud. Det foreslås at ungdom som er i risiko for ikke å fullføre skole eller mestre yrkesopplæring følges tettere og over tid. Det vektlegges å være tett på i overgangene og sikre at ungdommen ikke slutter. Kommisjonen anbefaler en ansvarlig koordinator som følger ungdommen over tid og i overganger. Dette medfører at man må ha en forståelse av koordinators rolle som går ut over det som ligger i lovgivningens minstekrav til koordinatorfunksjonen.

Sterkere vektlegging av relasjonens betydning

Kommisjonen anbefaler at det gjøres mer for å bygge en god relasjon mellom ungdom og hjelpere. Kvaliteten på denne relasjonen er avgjørende for å kunne få god hjelp. De unge trenger å bli hørt og sett, at noen har tro på dem og ser deres ressurser. De trenger å få lov til å prøve og feile, og de trenger hjelpere som har god oversikt over alle tilbudene, rettighetene og mulighetene og hjelper dem videre.

Anvende metodiske verktøy for bedre samordning

Det er behov for mer helhetlig innsats. Det er utviklet metodikk som kan tas i bruk. Bedre samarbeid, informasjonsdeling og rolleavklaring vil gi bedre tilbud til de unge. Oppfølgingen må gis på tvers av arenaene den unge deltar på. Det bør vektlegges å inkludere frivilligheten i samarbeidet.

Bedre informasjon om tjenester og tilbud, tilpasset målgruppene

Det må utvikles bedre systemer for informasjon om tilbud og tjenester, tilpasset målgruppene. Dette må inkludere frivilligheten og andre tilbud som ikke drives av det offentlige. Dette kan bidra til at flere barn, unge, og foresatte finner fram til og tar kontakt med tilbudene. Bedre informasjonsdeling er også sentralt for å få til en mer samordnet innsats, der også tilbud på utsiden av kommunens tjenester inkluderes.

Strukturelle grep på overordna nivå som støtter opp om samordning og helhetlig innsats

Prioritere avgjørende faktorer som ledelsesforhold, kvalitetsmål, tid og ressurser, struktur og rutiner, koordinering, respekt for ulike kompetanser, felles arenaer og medvirkning. Det krever at man har et offensivt perspektiv på det mulighetsrommet som lovgivningen åpner for.

Inngå samarbeid med KS om utvikling av strukturer som fremmer helhetlig og samordna tjenester

Kommunen sentralforbund (KS) har flere prosjekter som kan gi nye tilnærminger og verktøy for å forebygge utenforskap.

B: Innsats som demper konsekvenser av risikofaktorer

God kapasitet i lavterskel psykisk helse tilbud

God tilgang til psykisk helsehjelp kan forebygge utenforskap. Det er avgjørende å komme tidlig i gang med hjelp. Lettere psykiske helseplager må normaliseres, og de unge må få støtte til å mestre disse.

Økt innsats rettet mot familier med levekårsutfordringer

Familier med levekårsutfordringer har behov for tilstrekkelig hjelp og støtte, for å øke deltakelsen i skole, jobb og fritid, og redusere levekårsstress. NAV har en viktig rolle i denne tilnærmingen, blant annet gjennom sine familiekoordinatorer. Nye familier som har fått det vanskelig som følge av pandemien, må sikres hensiktsmessig hjelp og støtte. Frivillige lag og organisasjoner bidrar med å støtte og inkludere familier med levekårsutfordringer. Denne ressursen må utnyttes videre.

Økt innsats for deltakelse fra barn og unge med funksjonsnedsettelse

Barn og unge med funksjonsnedsettelse har høyere sannsynlighet for å havne i utenforskap på grunn av manglende tilrettelegging i skole, fritid og arbeidsliv. Det er behov for tiltak som legger til rette for at barn og unge med funksjonsnedsettelse i større grad får delta og tatt i bruk sine ressurser i skole, arbeid og sosiale fellesskap.

Inkluderende fritidsarenaer som gir fellesskap, mestring og mening

Sosial støtte er en avgjørende beskyttelsesfaktor for å tåle belastninger og ha tro på egen verdi og betydning for andre. Sårbare unge har behov for inkluderende fellesskap der de blir godtatt som de er, der de kan øve opp sin sosiale kompetanse og der fokuset ikke er å bli målt på prestasjoner.

Frivilligheten som likeverdig samarbeidspartner til offentlige instanser

Frivilligheten er allerede i kontakt med barn og unge som har utfordringer, og inkluderer dem i sine tilbud. Samtidig etterlyser organisasjonene mer samarbeid med kommunen for å få tilført kompetanse på inkludering, og for å være en samarbeidspartner i utvikling av nye tilbud. For at frivilligheten skal kunne bidra er det behov for forutsigbare rammer, som stabil og forutsigbar finansiering, klarhet i oppdrag og forventninger, og større grad av samarbeid med kommunen.

Støtte til deltakelse i fritid gjennom mentorskap, og hjelp til sosial trening

Ungdom som er sosialt usikre, trenger sosial trening og å få støtte til å delta. Mentorordninger der en trygg voksen veileder og støtter inn i økt aktivitet, er et tiltak som kan benyttes i større grad.

C: Tidlig avdekking av risiko for utenforskap og tidlig innsats i grunnskolen

Støtte til skolemestring og bedre faglige resultater

Når det oppstår utfordringer eller nye behov underveis i utdanningsløpet, trenger elever å få rask hjelp og tilrettelegging for å unngå at utfordringer vokser seg større. Det er viktig for at den enkelte skal oppleve seg som en del av fellesskapet og ha muligheter til utvikling og læring. Det er avgjørende med tidlig kartlegging og ekstra innsats rettet mot gruppen som har dårligst resultater på nasjonale prøver. Grunnskolerresultater er avgjørende for seinere fullføring av videregående opplæring.

Sosial deltakelse og inkludering i skole

For barn og unge som er i risiko for utenforskap eller som opplever dette, er behovet for støttende relasjoner og inkluderende fellesskap sentralt. Skolen er en sentral sosial arena for barn og unge med lite nettverk. Skolene kan legge til rette for aktiviteter og strukturer som gjør at også de med svak sosial kompetanse blir inkludert. Skolene kan i større grad ha fokus på den sosiale læringen som skjer i skolen, og på å ha tiltak som gir alle tilgang til fellesskapene. Det å ha støtte gjennom organiserte aktiviteter i friminutt, og gjerne etter skoletid, kan bidra til at flere finner en plass i fellesskapene.

Sterk relasjon til kontaktlærer

Relasjoner ser ut til å være en nøkkelfaktor i det å gi god oppfølging til barn og unge. De har behov for en fleksibel, oppsøkende oppfølging der de blir sett, hørt og gitt muligheter. Ansatte med god kompetanse og nære relasjoner til elevene er avgjørende for at de unge skal oppleve trygghet, mestring og inkludering i skolen.

Ekstra støtte til sårbare elever i overgangene mellom skolenivå

Overganger skal være preget av kontinuitet og oppleves som trygge for elevene. Dette krever god planlegging, god ledelse, god informasjons- overføring og godt samarbeid på tvers av nivåer. Elevene må få hjelp til å finne seg til rette, og både eleven og foresatte må få medvirke.

Økt tverrfaglig innsats

For å kunne motvirke utenforskap, er riktig hjelp til rett tid avgjørende. Ungdommens utfordringer er ofte sammensatte og derfor kreves det tverr- sektorielle løsninger. Det tverrfaglige samarbeidet er avgjørende for å lykkes med dette. For sårbare barn og unge må det vektlegges samarbeid med skolen for å sikre læring og utvikling. For sårbare barn og unge som mottar tjenester fra barnevern- tjenesten må det vektlegges arbeid for at skolen skal være trygg og stabil arena.

Prøve ut erfaringskonsulenter i skolen

De unge som kommisjonen har intervjuet ønsker erfaringskonsulenter med egenerfaring i skolen. For mange barn og unge kan erfaringskonsulenter være lettere å prate med om det som er vanskelig. Kommisjonen anbefaler at dette prøves ut.

D: Økt fullføring av videregående skole

Styrke yrkes- og utdanningsrådgivningen

Det foreslås styrket innsats for å veilede elever i skolevalg i ungdomsskole og i videregående skole. For eksempel må hospiteringsordningen for elever i ungdomsskolen opprettholdes, og i størst mulig grad tilpasses elevens ønskede utdanningsprogram.

Fokus på sosial inkludering i skolen

For unge som er i risiko for utenforskap eller som opplever dette, er behovet for støttende relasjoner og inkluderende fellesskap sentralt. Skolen er en sentral sosial arena for ungdom med lite nettverk. Skolene kan legge til rette for aktiviteter og strukturer som gjør at også de med svak sosial kompetanse blir inkludert. Skolene kan i større grad ha fokus på den sosiale læringen som skjer i skolen, og på å ha tiltak som gir alle tilgang til fellesskapene.

Sterk relasjon til kontaktperson

Det foreslås at ungdom som er i risiko for ikke å fullføre videregående opplæring, følges tettere og over tid. Det vektlegges å være tett på i overgangene og sikre at ungdommen ikke slutter. Kommisjonen anbefaler en ansvarlig koordinator som følger ungdommen over tid og i overganger.

Prioritere ettervern til unge som har hatt barneverntiltak

Barneverntjenesten må gjøre individuelle vurderinger av tilbudene om ettervern til unge som har hatt tiltak, også når det er gitt hjelpetiltak. Det må tilbys bistand som kan bidra til at de unge fullfører videregående opplæringsløp. Studier viser at ettervern øker andelen unge som fullfører videre- gående opplæring.

Oppfølgingstjenesten (OT) og pedagogisk -psykologisk tjeneste (PPT) må koples tidlig på elever som står i fare for å slutte

Det foreslås å styrke oppfølgingstjenesten og PPT, slik at de kan jobbe forebyggende mot skolefravall og drive oppsøkende arbeid for å fange opp flere.

Mer informasjon om de ulike opplæringsmodellene som kan tilbys

Det finnes mange gode tilbud om tilpassede skoleløp, men som ikke er god nok kjent. Det er utfordringer knyttet til informasjon og kjennskap til alternativer hos de som er tett på ungdommene. Informasjonen må gjøres kjent for ungdommene før de foretar skolevalg og før de velger å slutte. Det må satses mer på tiltak som forhindrer at ungdom foretar feilvalg.

Lærlingekoordinatorer som følger opp sårbare elever i overgang mellom skole og læreplass

Overgangen fra VG2 til læreplass er en sårbar overgang ettersom hele 25 % av de som ikke fullfører videregående opplæring faller av i denne overgangen. Tettere oppfølging kan bidra til at flere fullfører læretiden.

E: Økte muligheter i arbeidslivet

Økt bruk av tilgjengelige virkemidler

Unge som har falt ut av arbeidslivet har ofte sammensatte vansker og trenger alternativer og fleksibilitet i arbeidslivet. Systemene er i dag fleksible nok, men ordninger må bli bedre kjent og tatt i bruk. Kommisjonen anbefaler økt bruk av NAV sine virkemidler, særlig lønnstilskudd, individuell jobbstøtte (IPS) og mentortilskudd. Det foreslås også å utvikle ordningen med varig tilrettelagt arbeid (VTA). Videre anbefaler kommi- sjonen at det i større grad enn i dag satses på muligheter og løsninger der unge som står utenfor arbeid, utdanning og opplæring kan få arbeids- muligheter også i kommunal sektor.

Flere tilrettelagte arbeidsplasser i kommunen og næringslivet

Kommisjonen anbefaler at kommunen i samarbeid med lokalt næringsliv arbeider med tiltak som fremmer et arbeidsliv med plass og behov for alle. Kommunal og privat sektor må ha tilstrekkelig med støtteordninger som bidrar til å inkludere de unge som trenger tilrettelegging.

Økt bruk av mentorskap i bedrifter

Økt støtte på arbeidsplassen og oppfølging i arbeidslivet kan bidra til at flere unge finner sin plass og får brukt sine ressurser.

Alternative lærlingeløp gjøres bedre kjent

Også på dette området er det gode ordninger i dag, men disse må gjøres bedre kjent og tas mer i bruk for elever som sliter med å fullføre.

F: Innsats for å få økt deltakelse fra unge i NEET-gruppen

Tilrettelegge for sterk relasjon til kontaktperson

Betydningen av kvaliteten i relasjonen påpekes. Kontaktpersonen må ha mulighet til å bygge en god relasjon til ungdommen og til å stå i kontakten over tid. Det er utviklet en modell som ivaretar dette. TAFU- tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og ut- danning etter fengselsdom, gir 100 % jobbgaranti og bruker følges opp så lenge de trenger det. Kommisjonen mener dette er et godt eksempel på et tverretattlig samarbeid som ivaretar både det relasjonelle og behovet for oppfølging over tid, og fører til økt deltakelse i arbeidslivet.

Styrkebasert tilnærming

Ungdommene ønsker å bli møtt med respekt, av noen som har tro på dem og ser deres ressurser.

Koordinering og helhetlig innsats over tid

Koordinering er avgjørende for å gi et helhetlig tilbud med god ressursutnyttelse. Det bidrar til at ungdommen kan forholde seg til et samkjørt lag, og til at ungdommen ikke glipper i overgangen mellom tilbud og tjenester.

Robuste og inkluderende tilbud i skole, fritid og arbeidsliv

Det må gis tilstrekkelig støtte til at ungdommen opplever mestring og gis mulighet for deltakelse i de sosiale fellesskapene. Tilbudene må romme at unge er ulike med ulike behov, og ha systemer som fanger opp og holder på ungdom som er i risiko for å falle ut.

Økt innsats for å unngå langtidsløshet

Langtidsløshet øker risikoen for varig utenfor- skap. Unge som er arbeidsledige over tid bør være prioritert for tett individuell oppfølging i NAV og det må være tilstrekkelig kapasitet i arbeidsrettede tilbud som fører til ordinært arbeid. Kommisjonen mener at arbeidsledige må gis mulighet til å fullføre videregående opplæring mens de mottar støtte, slik at de kan få styrket sin kompetanse og sine muligheter for jobb. Et annet tiltak som må styrkes er norskopplæring for unge voksne innvandrere.

Økt innsats i oppfølgingen av unge med AAP-ytelse

Fleksible og tilrettelagte løsninger kan bidra til at flere unge får brukt sine ressurser og deltatt i arbeidslivsfelleskap. Tett oppfølging, god ressurskartlegging og koordinert støtte over tid kan bidra til at færre unge har behov for varige ytelser og bli stående utenfor arbeidslivet. Det er nødvendig med tett individuell oppfølging, rask avklaring av helseforhold og vurdering av arbeidsevne.

G: Behov for mer kunnskap**Kunnskapsbyen Stavanger**

Det er viktig at kommunen, innenfor lovgivningens rammer, legger til rette for forskning og fagutvikling. Det vises her til BarnUnge21-strategien og KS sitt innovasjonsarbeid. Både utprøving av ny metodikk og eksisterende tilbud bør i større grad følges opp med forskning. Det presiseres at det er behov for forskningsbasert kunnskap både på helsefremmende, forebyggende og behandlende tiltak.

Mer kunnskap om unge utenfor

Kommisjonen foreslår at Stavanger kommune igangsetter langsiktige studier av unge i utenforskap. Disse må omfatte virkning av, erfaringer med og synspunkter på ulike tjenestetilbud.

Mer informasjon om unge i NEET-gruppen som betegnes som inaktive

Det må skaffes oversikt over hvem som er i denne gruppen og hvilke behov de har.



Avslutning

Det er behov for å styrke og videreutvikle tjenestene til utsatte unge. Bedre samordning og helhet i tilbudene er sentralt. Slik kommisjonen ser det, bør utviklingen videre i hovedsak følge de linjene tjenestene allerede fungerer etter, heller enn at det etableres mange helt nye tiltak.



Kommisjonen har i de to delrapportene forsøkt å svare ut mandatet fra ordføreren. Forskning, rapporter og stortingsmeldinger som er gjennomgått, gir sammen med innspill og erfaringer fra ungdom og instansene et godt grunnlag for anbefalingene.

Det er behov for å styrke og videreutvikle tjenestene til utsatte unge. Bedre samordning og helhet i tilbudene er sentralt. Slik kommisjonen ser det, bør utviklingen videre i hovedsak følge de linjene tjenestene allerede fungerer etter, heller enn at det etableres mange helt nye tiltak. Men det er også påpekt svakheter ved dagens organisering som hindrer at ungdom fanges opp tidlig nok og får tilstrekkelig hjelp. Kommisjonen drøfter derfor behovet for tiltak som krever nye organisatoriske grep.

Unge i utenforskap har ofte sammensatte vansker, som krever samordnet innsats. Mange har dårlige relasjonelle erfaringer, som må tas på alvor i den videre oppfølgingen. Voksne som ser dem, tror på dem og holder ut, er avgjørende. Risikofaktorer for utenforskap er kjent av tjenesteapparatet og kan ofte avdekkes tidlig. Dette krever tverrfaglig innsats.

Samtidig er kommisjonens anbefaling å bygge et mer robust samfunn som gir bedre beskyttelse i kriser og for de mest utsatte. Velferdsstatens inkluderende og sosiale ordninger bidrar til å forebygge utenforskap, men det kan gjøres mer. Et bedre samarbeid med det sivile samfunnet om arenaer for mestring, mening, tilhørighet og fellesskap gir flere muligheter for at alle kan delta og bruke sine ressurser. Et inkluderende samfunn der alle deltar gir livskvalitet for den enkelte og sterke fellesskap. På denne måten kan kommunen, sammen med andre aktører, bidra til å forhindre at unge faller utenfor og samtidig hjelpe unge som allerede har havnet i utenforskap.

Voksne som ser dem, tror på dem og holder ut, er avgjørende.

Referanser

- Antonovsky A. (1979). *Health, Stress, and Coping*. San Francisco: Jossey Bass.
- Antonovsky, A. (2012): *Helsens mysterium: Den salutogene modellen*. Oslo: Gyldendal.
- Anvik, C. og Waldahl, R. H. (2018). Sustainable Collaboration to Support Vulnerable Youth: Mental Health Support Teams in Upper Secondary School. Open Access Journal.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2021). *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*. (Meld. St. 32 (2020–2021)). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ce1f2d9ff9a64db2967817b-Ob337702c/no/pdfs/stm202020210032000d-ddpdfs.pdf>
- Bäcklund, S., Enstand, F., Frøyland, K., Gimse, A., Ø., Hoel, I. og Ingerslev, H. (2010). *Fra bekymring til handling. En veileder om tidlig intervensjon på rusområdet* (veileder fra Helsedirektoratet). Oslo: Helsedirektoratet.
- Bäckman, O., Jakobsen, V., Lorentzen, T., Österbacka, E. og Dahl, E. (2011). *Dropping out in Scandinavia – Social Exclusion and Labour Market Attachment among Upper Secondary School Dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden*. Arbetsrapport/Institutet för framtidsstudier 2011:18.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). (2021). *Barnefattigdom*. Tilgjengelig fra: https://www.bufdir.no/statistikk_og_analyse/barnefattigdom/#/1103
- Bragstad, T. (2018). *Vekst i uføretrygging blant unge*. Arbeid og velferd 2:2018. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/vekst-i-uforetrygging-blant-unge>
- Clausen, S.-E., og Kristofersen, L. B. (2008). *Barneverns klienter i Norge 1990–2005. En longitudinell studie*. Oslo: NOVA. Tilgjengelig fra: https://oda.oslomet.no/oda-xm-lui/bitstream/handle/20.500.12199/5156/3236_1.pdf?sequence=logisAllowed=y
- Conger, R. D., og Donnellan, M. B. (2007). *An interactionist perspective on the socioeconomic context of human development*. *Annual Review of Psychology*.
- d'Addio, A.C. (2007). *Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility Across Generations?* OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 52.
- Dahl, E., Bergsli, H. og van der Wel, K. (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Dalgard, O. og Sørensen, T. (2009). *Sosialt nettverk, sosial støtte og nærmiljø. Viktige faktorer for helsen*. I Mæland, J. G., Elstad, J. I., Næss, Ø. og Westin, S. (red). *Sosial epidemiologi. Sosiale årsaker til sykdom og helsesvikt*. (s. 96–114). Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- Departementene. (2020). *Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/bb45eed3479549719fb14c78e-ba35bd4/strategi-mot-barnefattigdom_web.pdf
- Det Norske Veritas GL. (2017). *Samfunnsøkonomisk analyse av prosjektene i kronprinsparets fond*. Tilgjengelig fra: <https://kronprinsparetsfond.no/samfunnsokonomisk-analyse>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2019). *Innbyggerundersøkelsen 2019*. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2019>
- Dæhlen, M., Løvgren, M., og Madsen, C. (2017). *Med hjelp fra barnevernet. En registerstudie av skolegang, tiltak og meldinger*. Tilgjengelig fra: https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/NOVA_Med_hjelp_fra_barnevernet_En_registerstudie_av_skolegang_tiltak_og_meldinger.pdf
- Eurofound. (2016). *Exploring the diversity of NEETs*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- FHI. (2016). *Barn, miljø og helse*. Tilgjengelig fra: <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2016/barn-miljo-og-helse-pdf.pdf>
- Folkehelseforeningen (2020). *Ny bærekraftportal hos SSB*. Lest 30.08.21. Tilgjengelig fra: <https://folkehelseforeningen.no/ny-baerekraftportal-hos-ssb/>
- Folkehelseinstituttet (FHI). (2021). *Kommunehelsa statistikkbank*. Tilgjengelig fra: <https://khs.fhi.no/webview/>
- Forskningsrådet. (2021). *Ut av blindsonene. Strategi for et samlet kunnskapsløft for utsatte barn og unge*. Tilgjengelig fra: <https://www.forskningsradet.no/SysSiteAssets/publikasjoner/2021/bu-21-strategi-ut-av-blindsonene.pdf>
- Frostdad, P., Pijl, S. J., og Mjaavatn, P. E. (2015). *Losing all interest in school: Social participation as a predictor of the intention to leave upper secondary school early*. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 59(1), 110–122.
- Fyhn, T., Radlick, R.L., og Sveinsdottir, V. (2021). *Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning. En analyse av unge i NEET-kategorien*. 2:2021, NORCE.
- Hansen, I. L. S., Jensen, R. S. og Fløtten T. (2019). *0–24 samarbeidet. Et kunnskapsgrunnlag*. Fafo-notat 2019:21. Tilgjengelig fra: <https://www.fafo.no/images/pub/2019/10311.pdf>
- Hansen, I. L. S., Jensen, R. S. og Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene, samordnet innsats for utsatte barn og unge*. Fafo-rapport 2020:02. Tilgjengelig fra: <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20737.pdf>
- Heckman, J. J. (2006). *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*. *Science*: 312 (5782), s. 1900–1902.
- Helse og omsorgsdepartementet. (2019). *Folkehelsemeldinga. Gode liv i eit trygt samfunn*. (Meld. St. 19 (2018–2019)). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/84138e-b559e94660bb84158f2e62a77d/nn-no/pdfs/stm201820190019000dddpdfs.pdf>
- Helsedirektoratet. (2019). *Nasjonalt faglig retningslinje for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge*. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 03. desember 2019, lest 30. november 2021). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge>
- Helse Stavanger. (2021). *Barn og unges helsetjeneste*. Tilgjengelig fra: Barn og unges helsetjeneste – Helse Stavanger (helse-stavanger.no)
- Horn, S. (red.). (2020). *Det må jo ha vært min egen skyld. En rapport om utenforskap hos barn og unge*. Oslo: Organisasjonen Voksne for Barn.
- Horn, S. (red.). (2021). *Jeg følte meg ikke utenfor, jeg bare likte ikke meg selv i det hele tatt*. Oslo: Organisasjonen Voksne for Barn.
- Kavli, H., Sjøvold, J. M. og Ødegaard, K. S. (2015). *Kartlegging av holdninger til skolegang for barn og unge med tiltak fra barnevernet*. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet.
- Kjøs, P., Klippen, I, Hovgaard, H, Krokstadn, S, Sletten, M. A., Lekang, B., Konar, M., Møgster, R.L., Antonsen, M., Modalen, M., Stamsø-Ellingsen, H. og Bekkeng, C. L. (2021). *Livskvalitet, psykisk helse og rusmisbruk under Covid-19-pandemien: Utfordringer og anbefalte tiltak*. Oslo.
- Klyve, A. (2016). *Sinte, unge, villfarne menn. Vårt medansvar*. Fagbokforlaget: Bergen.

- Kommunal- og regionaldepartementet. (2007). *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion. Hovedstadsmeldingen*. (Meld.St.nr.31 (2006-2007)). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f184961ca7a948febe6ec79686b43e3/no/pdfs/stm200620070031000dddpdfs.pdf>
- Kommunenes Sentralforbund (KS). (2017). *Sosialhjelpsutgiftene - drivkrefter og tiltak*. Proba-rapport nr. 2017-08. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/velferd/gode-grep-i-sosialtjenesten/Sosialhjelpsutgiftene-drivkrefter-og-tiltak-versjon.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2020). *Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. (Meld. St. 6 (2019-2020)). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3dadcd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>
- Mathiesen, I. H., Buland, T., Mordal, S. og Solberg, A. (2017). *Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunene om å hindre frafall fra videregående skole. Utfordringer og gode grep*. IRIS Rapport- 2017/026. Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/2440659>
- Mellblom, A.V., Engell, T., Bergseth, J. Baardstu, S. og Helland, S.S. (2021). *Ungdommens stillas. En kartlegging og beskrivelse av tjenesten Stillasbyggerne samt ungdommers og samarbeidspartneres erfaringer*. Regionsenter for barn og unges psykiske helse. Tilgjengelig fra: https://static1.squarespace.com/static/5bb9b7c87046804e5afe7836/t/60995a043c1e6d2eee-b7136a/1620662789777/Stillasbyggerne_rapport_rbup.pdf
- Myhr, A., Haugan, T., Lillefjell, M., og Halvorsen, T. (2018). *Non-completion of secondary education and early disability in Norway: Geographic patterns, individual and community risks*. BMC Public Health, 18(1).
- Nordland fylkeskommune. (2021). *Divna. Aktan. Alle. Sammen. Ung inkludering i Nordland*.
- Norsk helseinformatikk. (2019). *Forekomst av depresjon*. Tilgjengelig fra: <https://nhi.no/sykdommer/psykisk-helse/depresjon/depresjon-forekomst/>
- NOU 1982:26. (1982). *Barnemishandling og omsorgssvikt*. Universitetsforlaget: Oslo.
- OECD. (2018). *Investing in Youth: Norway*. OECD Publishing: Paris. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1787/9789264283671-en>.
- OECD. (2021). *Income inequality*. Lest 24.11.21. Tilgjengelig fra: <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>
- Pape K, Bjørngaard, J.H., Holmen T.L. og Krokstad, S. (2012). *The welfare burden of adolescent anxiety and depression: a prospective study of 7500 young Norwegians and their families: the HUNT study*. BMJ Open 2012;2:e001942. Tilgjengelig fra: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/23144262/>
- Pettersen, P.F. (2021). *Da Lene ble Tobias, trengte familien hjelp: - Vi gikk gjennom hele følelsesspektret*. Stavanger Aftenblad. Lest 13.10.21. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/1EM5A3/da-lene-ble-tobias-trengte-familien-hjelp-vi-gikk-gjennom-hele-foe>
- Rasmussen, I., Dyb, V., Heldal, N. Strøm, S. (2010). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom. Vista analyse rapport nr. 2010/07*. Vista analyse AS.
- Rogaland fylkeskommune. (2020). *Kvalitetsmelding 2020*. Tilgjengelig fra: <https://www.rogfk.no/f/i591cb0a9-302b-4818-9729-540c1d471889/kvalitetsmelding-2020.pdf>
- Rogaland fylkeskommune. (2021). *Kvalitetsmelding 2021*. Tilgjengelig fra: <https://www.rogfk.no/f/i3f67bfab-94d9-477d-99bf-f10e919f2638/kvalitetsmelding-2021.pdf>
- Sandbæk, M. og Pedersen A.W. (red). (2010). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Tilgjengelig fra: https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5008/4728_1.pdf?sequence=1&logisAllowed=y
- Statistisk sentralbyrå (SSB). (2020). *Ulikheten - betydelig større enn statistikken viser*. Lest 20.10.21. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ulikheten-betydelig-storre-enn-statistikken-viser>
- Stavanger kommune. (2019). *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2019-2022*. Tilgjengelig fra: <https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/planer/temaplaner/plan-for-inkludering-av-barn-i-lavinntektsfamilier-20192022/>
- Stavanger kommune. (2021). *Stavangerskolen 2021. Kvalitets- og utviklingsmelding*. Tilgjengelig fra: <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/barnehage-og-skole/skole/reglement-planer-dokumenter/kvalitetsplan-for-skole-og-sfo/kvalitetsmeldingstavangerskolen-2021.pdf>
- Suren, P. Wang, M.W., Lund, M., Brandlistuen, R. E., Bye, E. K., Becher, R., Holt, T., Øvrevik, J., Helland, M. S. og Sivertsen, B. (2018). *Barn og unges helse: oppvekst og levekår. I: Folkehelse rapporten - Helse tilstanden i Norge*. Oslo: Folkehelseinstituttet. Tilgjengelig fra: <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/barn-oppvekst/>
- Ungdatasenteret. (2019a). *Ungdomsskoleelever i Stavanger kommune. Hva driver ungdom med? Hvordan har de det?* Tilgjengelig fra: https://www.ungdata.no/wp-content/uploads/reports/Rogaland_Stavanger_2019_Ungdomsskolen_Kommune.pdf
- Ungdatasenteret. (2019b). *Elever på videregående skole i Stavanger kommune. Hva driver ungdommene med? Hvordan har de det?* Tilgjengelig fra: https://www.ungdata.no/wp-content/uploads/reports/Rogaland_Stavanger_2019_Videregående_Kommune.pdf
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Statistikk grunnskole*. Lest 28.11.21. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/>
- Utdanningsdirektoratet. (2018). *Metodegrunnlag for nasjonale prøver*. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/globalassets/filer/vurdering/nasjonale-prover/metodegrunnlag-for-nasjonale-prover-august-2018.pdf>
- Utenforslagskommissjonen. (2021). *Unge i Stavanger under pandemien. Første delrapport fra kommunens utenforslagskommissjon*. Tilgjengelig fra: https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/politikk/stavanger-kommune-2131-ung-utenforslag-web-rapport_a4.pdf
- Von Simson, K. og Umblijs, J. (2021). *Housing conditions and children's school results: evidence from Norwegian register data*. International Journal of Housing Policy, 21:3, 346-371. Tilgjengelig fra: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19491247.2020.1814190>
- Wilkinson, R. og Pickett, K. (2012). *Ulikhetens pris. Hvorfor likere fordeling er bedre for alle*. Oslo: Res Publica.



Stavanger
kommune

UNGT UTENFORSKAP I STAVANGER

Andre delrapport fra kommunens
utenforskapskommisjon

For mer informasjon om kommi-
sjonens arbeid, skann QR-koden.

