



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

Dokument 3:9 (2015–2016)



1816–2016

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 741 379 17 11

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-352-8

Forsideillustrasjon: 07 Oslo, basert på maleri/collage av Heidi Helland-Hansen.
Overrettsprokurator Peder Krabbe Gaarder var statsrevisor i perioden 1848–1883.

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

Dokument 3:9 (2015–2016)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:9 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid.*

Riksrevisjonen, 15. mars 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	11
4	Departementets oppfølging	12
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	13
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådets svar		19
Vedlegg 3: Rapport		27
1	Innledning	37
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	40
3	Revisjonskriterier	44
4	Hvordan er utviklingen i andelen elever som gjennomfører videregående opplæring?	49
5	Hva slags oppfølging får ungdom som er utenfor opplæring og arbeid?	58
6	I hvilken grad bidrar departementenes styring til å sikre en god oppfølging av ungdom som har avbrutt videregående opplæring?	89
7	Vurderinger	101
	Vedlegg	105
	Referanseliste	108

Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.

Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

Stortinget legger til grunn at fullført og bestått videregående opplæring gir den beste plattformen for å være forberedt til arbeidsliv og videre utdanning. Ved behandlingen av St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*, peker utdanningskomiteen på at det må være et mål at alle skal fullføre videregående opplæring og settes i stand til å ta videre studier eller gå ut i arbeid. Unge som ikke fullfører videregående opplæring og blir stående utenfor opplæring og arbeid over tid, har økt risiko for varig utestenging fra arbeidslivet. De bruker også offentlige trygde- og stønadsordninger i større grad enn andre. Behovet for ufaglært arbeidskraft vil bli mindre i tiden som kommer, og det er derfor enda viktigere enn tidligere at ungdom gjennomfører videregående opplæring.

Andelen ungdommer som gjennomfører videregående opplæring innen fem år, har ligget på mellom 67 og 71 prosent siden innføringen av Reform 94. I 2015 var det 83 prosent av elevene på studieforberedende programmer som gjennomførte og besto innen fem år, mens den tilsvarende andelen på yrkesfaglige programmer kun var 58 prosent (tallene gjelder 2009-kullet).

Over 96 prosent av alle norske ungdommer starter i videregående opplæring etter grunnskolen. Det er flest som avbryter i overgangen mellom det andre og det tredje trinnet på de yrkesfaglige studieprogrammene. Høsten 2014 omfattet dette mer enn 8000 ungdommer. Alle fylkeskommuner har en egen oppfølgingstjeneste som skal følge opp ungdom mellom 15 og 21 år som ikke er i opplæring eller arbeid. NAV-kontorene skal blant annet bistå arbeidssøkere med å få arbeid.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om ungdom som har avbrutt videregående opplæring, får god oppfølging fra oppfølgingstjenesten og NAV-kontorene med sikte på videre opplæring eller arbeid. Undersøkelsen har hovedvekt på årene 2011–2015.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa* av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova)
- Innst. 192 S (2009–2010), jf. St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*
- Innst. 12 S (2010–2011), jf. Prop. 1 S (2010–2011) *Kunnskapsdepartementet*
- Innst. 432 S (2012–2013), jf. Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei - kvalitet og mangfold i fellesskolen*
- *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* av 16. juni 2006 nr. 20 (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]
- *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* av 18. desember 2009 nr. 131 (sosialtjenesteloven)
- Innst. S. nr. 156 (1992–1993) jf. St.meld. nr. 23 (1992–1993) *Forholdet mellom staten og kommunane*
- Innst. S. nr. 307 (2000–2001) jf. St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*
- Innst. 270 S (2012–2013) jf. Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*

Rapporten ble forelagt Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet ved brev 4. desember 2015. Departementene har i brev av henholdsvis 12. januar 2016 og 19. januar 2016 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Kunnskapsdepartementet 3. februar 2016 og statsrådets svar i brev av 10. februar 2016 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Det er stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring.
- Et fåtall av disse ungdommene er i tiltak som inkluderer læreplanmål.
- Samarbeidet mellom ulike aktører om en helhetlig oppfølging av disse ungdommene fungerer ikke godt nok.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Det er stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring

Gjennom opplæringsloven forutsetter Stortinget at fylkeskommunene skal gi et oppfølgingstilbud til ungdom som ikke starter eller som avbryter videregående opplæring. De siste årene har oppfølgingstjenesten hatt ansvar for å følge opp om lag 16 000 ungdommer. I sin behandling av St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*, understreker utdanningskomiteen at oppfølgingstjenesten har en viktig funksjon i å forhindre at ungdom faller utenfor opplæring og arbeidsliv.

Riksrevisjonen har vurdert kvaliteten på oppfølgingen fra oppfølgingstjenesten for et utvalg på 60 ungdommer, og fant at kun en tredel av disse i stor grad fikk tett og god oppfølging. For disse ungdommene er det foretatt kartlegginger av utfordringer, og det er utarbeidet oppfølgingsplaner eller liknende. Tiltak er iverksatt forholdsvis raskt, og ungdommene er fulgt opp både under gjennomføringen av tiltaket og i etterkant. Den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten har i de siste årene klart å hjelpe flere ungdommer til å begynne i arbeid, opplæring eller lære. I skoleåret 2011–2012 omfattet dette 3635 ungdommer, mens det i skoleåret 2014–2015 omfattet 4712 ungdommer. 40 prosent av dem som var i oppfølgingstjenestens målgruppe i 2012–2013, var i opplæring skoleåret etter. Riksrevisjonen vurderer dette som positivt.

Undersøkelsen avdekker imidlertid at det er stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen som gis ungdommene, og at oppfølgingen i mange tilfeller ikke er god nok. Dette bekreftes både gjennom saksgjennomgangen, analyser av registerdata fra alle fylkeskommunene og gjennom intervjuer med seks fylkeskommuner. Totalt er det omtrent 60 prosent av ungdommene i oppfølgingstjenestens målgruppe som ikke deltar i tiltak. Andelen varierer mellom fylkeskommunene, fra 43 prosent i Vest-Agder til 76 prosent i Telemark. Av ungdommene som deltar i tiltak, tar det for en fjerdedel mer enn tre måneder før tiltaket iverksettes. Å oppnå tidlig kontakt med ungdommene er en viktig forutsetning for å unngå passivitet og for å kunne komme tidlig i gang med eventuelle tiltak. I skoleåret 2014–2015 tok det mer enn tre måneder før oppfølgingstjenesten i fylkene hadde oversikt over en femtedel av ungdommene. Etter fem måneder var det fremdeles 13 prosent som oppfølgingstjenesten ikke hadde opprettet kontakt med. I Telemark var denne andelen 34 prosent. Oppfølgingsplaner kan bidra til å avklare aktuelle tiltak og til å få etablert et systematisk og forpliktende oppfølgingsansvar for

den enkelte ungdom. Saksgjennomgangen viste at det var få av ungdommene som hadde oppfølgingsplaner. Videre hadde mange av ungdommene lange perioder uten kontakt med oppfølgingstjenesten. Riksrevisjonen vurderer det som alvorlig at det ansvaret som følger av opplæringsloven ivaretas så mangelfullt av fylkeskommunene samlet sett. I denne sammenheng vises det til at ungdom som ikke fullfører videregående opplæring, har økt risiko for varig utestenging fra arbeidslivet, og de bruker i større grad offentlige trygde- og stønadsordninger enn andre.

Riksrevisjonen mener at selv om gjennomføringsansvaret for å følge opp ungdom som avbryter videregående opplæring er fylkeskommunalt, har Kunnskapsdepartementet det overordnede ansvaret for å sikre at de nasjonale målene på området nås. Basert på funnene i undersøkelsen, er det grunn til å slå fast at Kunnskapsdepartementets innsats ikke har vært tilstrekkelig for å bidra til at fylkeskommunene gir ungdom som avbryter videregående opplæring en god nok oppfølging med sikte på videre opplæring eller arbeid.

Kunnskapsdepartementet har iverksatt ulike satsninger for å styrke fylkeskommunenes oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid. Ny GIV-prosjektet og *Program for bedre gjennomføring* inngår her. Oppfølgingstjenesten har de siste årene fått kontakt med og fått oversikt over, en vesentlig større andel av ungdommene som avbryter videregående opplæring. Det er gjennomført opplæring av ansatte og det er etablert nettverkssamlinger for å legge til rette for utveksling av erfaringer. I tillegg er det gjennomført ulike evalueringer som belyser oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid. Riksrevisjonen vil framheve at det er viktig at dette arbeidet videreføres.

Kvaliteten på rapporteringen fra fylkeskommunene er forbedret de siste årene. Det er imidlertid viktig at Kunnskapsdepartementet i enda større grad innhenter informasjon om selve kvaliteten på oppfølgingen som gis ungdom som har avbrutt videregående opplæring. Etter Riksrevisjonens vurdering, er dette nødvendig for å følge opp at intensjonene med opplæringsloven nås, og for å kunne gi informasjon til Stortinget om hvordan nasjonale mål ivaretas.

I henhold til NAV-loven, skal arbeids- og velferdsetaten bistå arbeidssøkere med å få arbeid. Opprettelse av ungdomsteam har styrket NAV-kontorenes innsats når det gjelder ungdom. Det er likevel stor variasjon i kvaliteten på NAV-kontorenes oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid. Dette bekreftes både gjennom saksgjennomgangen, intervjuer med tolv NAV-kontorer og gjennomgang av relevante evalueringer. Saksgjennomgangen viser at det hadde vært tett og god oppfølging i stor grad for 20 av de 52 ungdommene i utvalget som hadde meldt seg som arbeidssøker hos NAV og/eller hadde mottatt hjelp fra den kommunale delen av NAV. For disse ungdommene ble det gjennomført nødvendige kartlegginger, utarbeidet gode aktivitetsplaner, gitt råd og veiledning, satt i gang tiltak, og det var tett og god oppfølging av ungdommen underveis.

Svakhetene i kvaliteten på NAV-kontorenes oppfølging omfattet blant annet at det var lange perioder uten kontakt med ungdommen og manglende oppfølging av ungdom som gjennomførte arbeidsrettede NAV-tiltak. Mange av ungdommene manglet aktivitetsplan eller hadde fått mangelfulle aktivitetsplaner, og det tok lang tid før tiltak ble iverksatt. Riksrevisjonen mener det er viktig at ungdommene som oppsøker et NAV-kontor, får en rask og god oppfølging for å unngå at de blir stående langvarig utenfor arbeidslivet.

Av dem som har avbrutt videregående opplæring, er andelen som mottar ytelse fra arbeids- og velferdsetaten forholdsvis høy. Mange er dessuten utenfor arbeidslivet. Til tross for flere satsinger for å styrke oppfølgingen av ungdom utenfor opplæring og arbeid, er det fortsatt behov for å videreutvikle tjenestene ved NAV-kontorene. Undersøkelsen tyder på at garantiordningene for ungdom og forvaltningen av NAV-loven ikke har vært tilstrekkelig for å sikre god kvalitet i oppfølgingen av ungdom som har avbrutt opplæring. Etter Riksrevisjonens vurdering er det Arbeids- og sosialdepartementets ansvar å sikre at NAV-kontorene bistår disse ungdommene på en best mulig måte.

2.2 Et fåtall av disse ungdommene er i tiltak som inkluderer læreplanmål

Det følger av *forskrift til opplæringslova* at alle i oppfølgingstjenestens målgruppe skal gis et tilbud om opplæring, arbeid, andre kompetansecfremmende tiltak, eventuelt en kombinasjon av disse. Tilbudene skal primært ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innenfor videregående opplæring.

De siste årene har andelen ungdommer i oppfølgingstjenestens målgruppe som deltar i fylkeskommunale tiltak vært ca. 5 prosent. Det vurderes som uheldig at fylkeskommunene som har ansvaret både for den videregående opplæringen og for oppfølgingstjenesten, ikke bruker de mulighetene de har i større grad for å få flere ungdommer i tiltak.

I skoleåret 2014–2015 deltok totalt 5 prosent av ungdommene i oppfølgingstjenestens målgruppe i kombinasjonstiltak, som kombinerer arbeidspraksis og læreplanmål. Denne andelen sank med tre prosentpoeng sammenlignet med det foregående skoleåret. Riksrevisjonen mener den lave andelen viser at fylkeskommunene og arbeids- og velferdsetaten ikke har lyktes i arbeidet med å kombinere arbeidspraksis og læreplanmål, til tross for at dette var et av satsingsområdene i Ny GIV-prosjektet.

Mens fylkeskommunene skal legge til rette for at flest mulig fullfører videregående opplæring og derigjennom kvalifiseres til arbeidslivet, har NAV-kontorene som mål å formidle arbeidssøkere til arbeid. De siste årene har omtrent en tredel av ungdommene i oppfølgingstjenestens målgruppe deltatt på et NAV-tiltak. Saksgjennomgangen for et utvalg på 60 ungdommer, viser at det i gjennomføringen av NAV-tiltak i liten grad fokuseres på læreplanmål. Å inkludere læreplanmål kan være et steg på veien til å gjennomføre videregående opplæring, med generell studie-/yrkeskompetanse eller med delkompetanse som mål. Riksrevisjonen mener det er uheldig at tilbudet til ungdommene samlet sett ikke er godt nok tilpasset utfordringene med å få ungdommene tilbake i videregående opplæring, jf. opplæringsloven og forskrift til denne.

2.3 Samarbeidet mellom ulike aktører om en helhetlig oppfølging av disse ungdommene fungerer ikke godt nok

For mange av ungdommene kan verken oppfølgingstjenesten eller NAV-kontorene gi et tilstrekkelig tilbud alene. Mange av ungdommene som har avbrutt opplæringen, vil blant annet ha behov for oppfølging fra helsevesenet, barnevernet eller kommunal/fylkeskommunal pedagogisk-psykologisk tjeneste. Oppfølgingstjenesten skal sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser med ansvar for målgruppen, mens NAV-kontorene skal samarbeide med andre tjenesteytere om å utarbeide individuell plan for personer som har behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Gjennomgangen av oppfølgingen for de 60 ungdommene dokumenterer at for en tredel av ungdommene som hadde behov for oppfølging fra flere aktører, ble det i stor grad gitt helhetlig oppfølging. Ulike aktører hadde ved én eller flere anledninger kontakt med hverandre for å drøfte utfordringer og relevante tiltak, det forelå en plan eller liknende enten hos NAV-kontoret eller oppfølgingstjenesten som beskrev videre oppfølgingsløp, og ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene var tilstrekkelig avklart. Videre var det jevnlig oppfølging av ungdommen fra minst én aktør.

For de øvrige to-tredelene av ungdommene var det klare mangler i den helhetlige oppfølgingen. Nærmere halvparten av ungdommene som inngikk i saksgjennomgangen, hadde verken aktivitetsplan hos NAV-kontoret eller oppfølgingsplan fra oppfølgings-tjenesten. Det ble heller ikke funnet individuell plan for noen av ungdommene. For disse ungdommene gikk det også lange perioder uten at de ble fulgt opp av oppfølgings-tjenesten eller NAV-kontoret, og det fremkom heller ikke at andre aktører fulgte dem opp. Det ble i liten grad arrangert samarbeidsmøter eller liknende hvor utfordringer ble drøftet og relevante tiltak kunne diskuteres.

Gjennom intervjuene med ulike aktører kommer det fram at utfordringer knyttet til taushetsplikt er en sentral forklaring på hvorfor det ikke er bedre samarbeid mellom ulike aktører. Bruk av samtykkeerklæringer kan bidra til bedre informasjonsutveksling og samarbeid, men saksgjennomgangen viser at dette i liten grad innhentes. Videre framkommer det av saksgjennomgangen og intervjuene med oppfølgingstjenesten og NAV-kontorene, at det er uklart hvem som skal ta koordineringsansvaret når flere aktører er involvert. Etter Riksrevisjonens vurdering, kan manglende koordinering av tjenester fra ulike aktører føre til at oppfølgingen av ungdom med sammensatte behov ikke blir tilstrekkelig for å få dem tilbake i videregående opplæring eller i arbeid.

Gjennom Ny GIV-prosjektet, har NAV-kontorene og den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten i større grad systematisert samarbeidet. Det er etablert samarbeidsavtaler og i flere fylker gjennomføres det faste samarbeidsmøter. Satsningene ser ut til å ha styrket samarbeidet mellom NAV-kontoene og oppfølgingstjenesten. Andre tiltak som ble iverksatt i Ny GIV var *NAV-veileder i skolen* og endring i tilskuddsordningen til kommunepsykologer. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Kunnskapsdepartementet gjennom ulike satsninger samarbeider med andre departementer for å legge til rette for bedre oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid. Undersøkelsen viser imidlertid at de statlige satsningene så langt ikke i tilstrekkelig grad har bidratt til å styrke samarbeidet mellom ulike aktører i oppfølgingen av ungdom utenfor opplæring og arbeid.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener det samlet sett er for stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring. Videre er det behov for å styrke samarbeidet mellom ulike sektorer. Riksrevisjonen anbefaler at:

- Kunnskapsdepartementet iverksetter ytterligere tiltak for å styrke systematikken i fylkeskommunenes arbeid med ungdom som har avbrutt videregående opplæring. Dette omhandler blant annet raskt å etablere kontakt med ungdommene for å unngå passivitet og komme tidlig i gang med veiledning og tiltak, få flere ungdommer i tiltak og øke bruken av oppfølgingsplaner.

- Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet vurderer på hvilken måte fylkeskommunenes oppfølgingstjeneste og NAV-kontorene kan styrke samarbeidet om oppfølgingstilbudet, slik at flere ungdommer deltar i tiltak som inneholder både arbeidspraksis og læreplanmål.
- Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet stimulerer til at fylkeskommunenes oppfølgingstjeneste og NAV-kontorene forsterker sitt samarbeid med ulike kommunale/fylkeskommunale instanser (blant annet pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnevernet og rusomsorgen) og helsevesenet for å sikre en helhetlig oppfølging av ungdommene. I tillegg må det være avklart hvem som har koordineringsansvaret i oppfølgingen av den enkelte ungdom når flere aktører og tjenester er involvert.
- Kunnskapsdepartementet tar initiativ til å forbedre fylkeskommunenes rapportering om kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring.

4 Departementets oppfølging

Statsråden gir innledningsvis uttrykk for at Riksrevisjonen gir en grundig beskrivelse av arbeidet som er gjort på området.

Utfordringen med ungdom som er utenfor opplæring og arbeid må møtes med innsats fra ulike myndighetsinstanser og forvaltningsnivåer. Den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten er avhengig av andre sektorens samarbeid for å kunne oppnå resultater. I departementets arbeid med tiltak for målgruppen er derfor statsråden opptatt av samarbeidet med Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.

Statsråden framhever at Kunnskapsdepartementet de siste fem-seks årene har iverksatt en omfattende innsats for å styrke fylkeskommunens arbeid overfor ungdom utenfor opplæring og arbeid. Man har blant annet utviklet statistikkverktøyet *Gjennomføringsbarometeret* for å følge fylkeskommunenes arbeid med å redusere frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring. Det er i tillegg foretatt endringer i forskrift til opplæringsloven og gjennomført flere dialogmøter med fylkesopplæringssjefene for å følge opp fylkeskommunenes arbeid.

Statsråden har innhentet synspunkter fra arbeids- og sosialministeren og gjengitt disse i sitt brev. Arbeids- og sosialministeren uttaler at hun registrerer at Riksrevisjonen har funnet at en betydelig andel ungdommer får tett og god oppfølging fra NAV-kontorene. Arbeids- og sosialministeren uttaler samtidig at hun er kjent med at arbeids- og velferdsetaten har utfordringer knyttet til kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. Arbeids- og sosialdepartementet vil gjennomgå garantiordningene med sikte på å sikre tidlig innsats for unge som har behov for bistand, og gi NAV-veilederne frihet til å tilpasse tilbudet etter den enkeltes behov og muligheter lokalt.

Videre framhever arbeids- og sosialministeren at det er viktig at så mange unge som mulig får muligheten til å fullføre videregående opplæring uten å gå veien om NAV-kontoret. Det er viktig å sørge for at mulighetene til å tilby den enkelte ulike former for tilpasset opplæring blir utnyttet først. Arbeids- og sosialministeren opplyser at hun har oppfordret Arbeids- og velferdsdirektoratet til å legge til rette for at arbeidsmarkeds-tiltak kan inngå i et helhetlig kompetanseløp i samarbeid med fylkeskommunen, med mål om gjennomføring av videregående opplæring der dette vurderes som hensiktsmessig.

Kunnskapsministeren viser videre i sitt svar til at innsatsen for å utvikle praksisnære og kvalifiserende tiltak, blant annet i samarbeid med NAV-kontorene, er videreført i *Program for bedre gjennomføring*. Statsråden vil videre i samarbeid med arbeids- og sosialministeren vurdere hvordan felles tiltak særlig rettet mot ungdom utenfor arbeid og opplæring kan ivaretas bedre.

Statsråden opplyser at Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet de siste årene har gitt likelydende oppdragsbrev til fylkesmannsembetene slik at de kan understøtte fylkeskommunenes arbeid med målgruppens ulike behov. Videre samarbeider departementene for å tilrettelegge bedre for kommuners og fylkeskommuners arbeid med utsatte barn og unge under 24 år. Det overordnede målet for samarbeidet er økt gjennomføring i videregående opplæring gjennom tidlig, tverrfaglig og koordinert innsats. Departementene har gitt felles, likelydende oppdrag til sine direktorater som skal samarbeide om en rekke koordinerte tverrfaglige instanser, og verktøyet individuell plan er tatt inn i de ulike sektorlovene. Det tas videre sikte på å vurdere om dette er tilstrekkelig eller om koordineringsansvaret bør klargjøres ytterligere.

Ifølge statsråden er det krevende å innføre nye rapporteringskrav i en sektor hvor det allerede er etablert et omfattende rapporteringsregime. For å innføre ytterligere rapporteringskrav er det avgjørende at rapporteringen gir kunnskap om kvaliteten på tiltakene og oppfølgingen for å utvikle nye og bedre tilbud lokalt. Statsråden uttaler at han vil vurdere, sammen med fylkeskommunene, hvordan dagens rapporteringskrav kan forbedres i tråd med anbefalingene fra Riksrevisjonen.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen konstaterer at statsråden på en fyldig måte har redegjort for allerede igangsatte tiltak på området. Statsråden har imidlertid i begrenset grad svart på hvordan han vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling om at Kunnskapsdepartementet bør iverksette ytterligere tiltak for å styrke systematikken i fylkeskommunenes arbeid med ungdom som har avbrutt videregående opplæring. Riksrevisjonen understreker at Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for at de nasjonale målene på området nås.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 8. mars 2016

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid*.

Dokumentet er basert på utkast til rapport som ble oversendt Kunnskapsdepartementet ved vårt brev 4. desember 2015, og på departementets svar 12. januar 2016.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Rapportutkastet har også vært forelagt Arbeids- og sosialdepartementet. Anbefalingene i dokumentet til Stortinget omfatter begge departementene, og vi ber om at Kunnskapsdepartementet innhenter og innarbeider Arbeids- og sosialdepartementets eventuelle synspunkter i departementets svar.

Departementenes oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet vedlegges dokumentet.

Svarfrist: 18. februar 2016.

For riksrevisorkollegiet


Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg: Dokument 3:X (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid*

Kopi til: ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET

Vedlegg 2

Statsrådets svar



**DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Kunnskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2014/01502

Vår ref
16/2592-/LHH

Dato
10.02.2016

Riksrevisjonen undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 3.februar 2016 og vedlagte dokument 3:X (2015-2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid*.

Undersøkelsen omfatter både Kunnskapsdepartementets og Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområder. Jeg har innhentet synspunkter fra arbeids- og sosialministeren. Dette brevet dekker derfor begge departementsområdene.

Riksrevisjonen gir en grundig beskrivelse av det arbeidet som er gjort av fylkeskommunene og NAV for de 60 ungdommene som omfattes av undersøkelsen.

Utfordringen med ungdom utenfor opplæring og arbeid må møtes med innsats fra ulike myndighetsinstanser og forvaltningsnivåer. Gruppen er svært sammensatt, fra ungdom med relativt mye ressurser til dem som har store og sammensatte behov for støtte og hjelp. Målgruppen kan ha vansker med eksempelvis psykisk helse, rus, bolig og fattigdom i tillegg til manglende arbeid og opplæringstilbud. Utdanningssektoren, fylkeskommunen og den fylkeskommunale oppfølgingstjenestens (OT) innsats er avhengig av andre sektors samarbeid for å kunne oppnå resultater. I departementets arbeid med tiltak for målgruppen, er jeg opptatt av samarbeidet med Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, inkluderings- og likestillingsdepartementet i tillegg til Arbeids- og sosialdepartementet.

Utdanningspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken har både overlappende og sektorspesifikke målsettinger. Utdanningssektoren har gjennom å legge til rette for fullføring av kortere og lengre utdanningsløp, som mål å kvalifisere den enkelte for arbeidslivet. Arbeidsmarkedspolitikken har som overordnet mål å formidle til arbeid. Formidling til arbeid har et kortere tidsperspektiv, og samarbeidet mellom utdanningsmyndigheter og arbeidsmarkedsmyndigheter for at flere skal fullføre videregående opplæring, er på ulike måter preget av dette.

Det er fylkeskommunene som har ansvaret for at videregående opplæring og oppfølgingstjenesten er i samsvar med lov og forskrift. Jeg mener Riksrevisjonens vurderinger bør sees i lys av at oppgaveløsningen er lagt til fylkeskommunalt nivå, jf. prinsippet om kommunalt selvstyre. Kommunene og fylkeskommunene er autonome rettssubjekter som staten ikke kan instruere med mindre en slik adgang fremgår av lov eller har hjemmel i lov.

Departementet har iverksatt en relativt omfattende innsats de siste fem-seks årene for å styrke det arbeidet som fylkeskommunene skal utføre for elever som står i fare for å falle ut av videregående opplæring og ungdommer som står utenfor opplæring og arbeid. Dette ved hjelp av finansielle, juridiske og pedagogiske virkemidler.

For å ivareta departementets overordnede nasjonale ansvar, på et område der oppgaveløsningen er lagt til fylkeskommunalt nivå, har Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, i nær dialog med fylkeskommunene, utviklet statistikkverktøyet "*Gjennomføringsbarometeret*". Med gjennomføringsbarometeret skal både statlige myndigheter og andre kunne følge resultatene av fylkeskommunenes arbeid for å redusere frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring. Dette gir departementet et godt grunnlag for det mål- og resultatstyringsperspektivet som er lagt til grunn for forholdet mellom stat og kommune/fylkeskommune. Etableringen og utviklingen av Gjennomføringsbarometeret har, i betydelig grad, økt fylkeskommunenes kompetanse og kapasitet til å følge og vurdere utviklingen og resultatene av arbeidet med målgruppen. I tillegg har departementet tydeliggjort opplæringslovens § 3-6 *Oppfølgingstenesta* gjennom forskriftsendringen i 2011. Det ble her gjort endringer som at tilbud til ungdom skulle være *kompetansefremmende* og ikke bare sysselsettende. Det ble også innført en plikt til å gi foresatte til ungdom under 18 år informasjon og et krav til at det skal *etableres kontakt* med alle ungdommer i målgruppen. I tillegg innførte departementet et tredje rapporteringstidspunkt, blant annet for å at fylkeskommunene skulle innhente informasjon om målgruppen tidligere i skoleåret og for å kunne skille mellom de ungdommer som kom i arbeid eller opplæring via hjelp fra OT eller for egen hjelp.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har hatt en tett oppfølging av utviklingen i overgangsindikatorer, gjennomføringsindikatorer og OT-statistikk, sammen med fylkeskommunene de siste fem årene. Direktoratet har gjennomført opplærings- og veiledningstiltak i den enkelte fylkeskommune for å styrke

kompetansen lokalt og for å sikre bedre kvalitet på tallmaterialet i fylkeskommunenes elevregistersystem, Vigo. Departementet har de siste fem årene, flere ganger årlig, hatt dialogmøter med fylkesopplæringssjefskollegiet. Temaet for dialogmøtene har i hovedsak vært knyttet til fylkenes gjennomføringstall i videregående opplæring, status i gruppen av ungdommer utenfor opplæring og arbeid samt utvikling av tiltak for målgruppene. Kunnskapsdepartementet har gjennom dette opparbeidet seg god kunnskap om utviklingen i fylkeskommunene og de resultater som er oppnådd.

Arbeids- og sosialministeren registrerer at Riksrevisjonen har observert at en betydelig andel ungdom i målgruppen får det Riksrevisjonen vurderer som tett og god oppfølging fra NAV-kontoret. Det er iverksatt en rekke ulike satsinger rettet mot inkludering av unge i arbeidslivet de senere årene. Statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at unge i større grad deltar på arbeidsmarkedstiltak, at de følges tettere opp og at langtidsledigheten blant unge er lavere enn for eldre grupper.

Riksrevisjonen peker blant annet på at det til tross for flere satsinger for å styrke oppfølgingen av ungdom fortsatt er behov for å videreutvikle tjenestene ved NAV-kontorene. Arbeids- og sosialministeren er kjent med at Arbeids- og velferdsetaten har utfordringer knyttet til kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. Forventningene til brukeroppfølging fra NAV-kontorene er store. Dette gjør det nødvendig med tydelige prioriteringer av bruken av ressurser til arbeidsrettet oppfølging på NAV-kontoret. Ungdom er den gruppen som prioriteres høyest i arbeids- og velferdsforvaltningens arbeid. Dette er en prioritering det er stor politisk enighet om. Ungdom omfattes også av flere garantiordninger som skal bidra til å sikre prioritering av unge i NAV-kontorets arbeid. Som varslet i Prop. 1 S (2015-2016), arbeider Arbeids- og sosialdepartementet med å gjennomgå disse ordningene med sikte på å sikre tidlig innsats for unge som har behov for bistand og gi NAV-veilederen frihet til å tilpasse tilbudet etter den enkeltes behov og muligheter lokalt.

Arbeids- og sosialministeren mener det er viktig at så mange unge som mulig får muligheten til å fullføre videregående opplæring uten å gå veien om NAV-kontoret. Det er viktig å sørge for at mulighetene til å tilby den enkelte ulike former for tilpasset opplæring blir utnyttet først, slik at unge ikke gjøres til brukere av arbeids- og velferdsforvaltningen uten at dette er hensiktsmessig. Arbeids- og velferdsetaten må innenfor sin samlede ramme og brede portefølje, avveie sin bruk av ressurser mellom ulike formål.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener det samlet sett er for stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring og at det behov for å styrke samarbeidet mellom ulike sektorer. Jeg vil under redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger:

- 1. Kunnskapsdepartementet iverksetter ytterligere tiltak for å styrke systematikken i fylkeskommunenes arbeid med ungdom som har avbrutt videregående opplæring. Dette omhandler blant annet raskt å etablere kontakt med ungdommene for å unngå passivitet og komme tidlig i gang med veiledning og tiltak, få flere ungdommer i tiltak og øke bruken av oppfølgingsplaner.*

Kunnskapsdepartementet har videreført finansieringen av Ny GIV-prosjektet i fylkeskommunene under det som nå omtales som "Program for bedre gjennomføring" (2014-2016). Programmet skal både styrke det kontinuerlige utviklingsarbeidet i fylkeskommunene og prøve ut utvalgte tiltak i fylkene. Programmet følges med effektforskning for å skaffe kunnskap om hvilke tiltak som har best effekt. Departementet har videre satt av 40 mill. kroner over kap. 226, post 60 til utprøving og effektevaluering av tiltak i 2016. Om lag 70 mill. kroner foreslås i Prop. 1 S (2015-2016) til engasjement av 38 nettverksledere i fylkeskommunene.

Et av premissene jeg har satt for videreføringen av arbeidet, er at fylkene skal iverksette målrettede og tydelige tiltak forankret i ledelsen både på fylkes- og skolenivå. Det er også en forutsetning at samarbeidet med kommunene og avgiverskolene (ungdomstrinnet) videreføres samt at arbeidet med å systematisere samarbeidet med kommunenes ulike velferdstjenester fortsetter.

Departementet har lagt til rette for at videreføringen av arbeidet planlegges i nær sammenheng med aktivitetene til det fylkeskommunale kvalitetsnettverket, hvor fylkeskommunene og KS samarbeider. Kunnskapsdepartementet bidrar til å finansiere KS-nettverket med 2 mill. kroner årlig for at fylkeskommunene skal lære av hverandre gjennom dialog og erfaringsutveksling. Videre er det forutsatt at fylkene gjennom kvalitetsnettverket bidrar til å framskaffe nødvendig informasjon om status i utviklingsarbeidet. Til støtte i dette arbeidet brukes også ressurser fra effektiviseringsnettverket for videregående opplæring. Ressurser til videreføring skal bidra til at fylkeskommunene utveksler informasjon og erfaringer på tvers av fylker, blant annet om hvordan det etableres kontakt med ungdommene, hvordan man kommer i gang med veiledning og tiltak, og bruken av oppfølgingsplaner.

- 2. Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet vurderer på hvilken måte fylkeskommunenes oppfølgingstjeneste og NAV-kontorene kan styrke samarbeidet om oppfølgingstilbudet, slik at flere ungdommer deltar i tiltak som inneholder både arbeidspraksis og læreplanmål.*

I "Program for bedre gjennomføring" er innsatsen for å utvikle praksisnære og kvalifiserende tiltak, blant annet i samarbeid med NAV, videreført.

Selv om arbeidsledig ungdom er prioritert for arbeidsrettede tiltak fra NAV-kontoret, kan ikke dette være en ordinær løsning for unge som ikke finner seg til rette med tilbudet fra skolen. For enkelte er likevel tilpassede kombinasjoner av arbeidspraksis og opplæring innrettet mot læreplanmål hensiktsmessig for å unngå at unge blir stående

utenfor utdanning og arbeidsliv over tid. Arbeids- og sosialministeren opplyser at hun har oppfordret Arbeids- og velferdsdirektoratet til å legge til rette for at arbeidsmarkedstiltak kan inngå i et helhetlig kompetanseløp i samarbeid med fylkeskommunen, med mål om gjennomføring av videregående opplæring der dette vurderes som hensiktsmessig.

I forbindelse med en melding til Stortinget om livslang læring og utenforskap, som etter planen legges frem våren 2016, blir flere av grenseflatene i samhandlingen og ansvarsområdene mellom utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene vurdert. Meldingen utarbeides i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet og Justisdepartementet. Regjeringen vil komme tilbake til forslag og tiltak på dette området til Stortinget. Jeg vil i tillegg vurdere, i samarbeid med arbeids- og sosialministeren, hvordan felles tiltak særlig rettet mot ungdom utenfor arbeid og opplæring kan ivaretas bedre.

- 3. Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet stimulerer til at fylkeskommunenes oppfølgingstjeneste og NAV-kontorene forsterker sitt samarbeid med ulike kommunale/fylkeskommunale instanser (blant annet pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnevernet og rusomsorgen) og helsevesenet for å sikre en helhetlig oppfølging av ungdommene. I tillegg må det være avklart hvem som har koordineringsansvaret i oppfølgingen av den enkelte ungdom når flere aktører og tjenester er involvert.*

Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet de siste årene gitt felles, likelydende oppdragsbrev til alle fylkesmannsembetene slik at embetenes ulike fagavdelinger samarbeider for å understøtte fylkeskommunenes arbeid med målgruppens ulike behov.

I tillegg samarbeider departementene for å tilrettelegge bedre for kommuners og fylkeskommuners arbeid med utsatte barn og unge. Gjennom "0-24 samarbeidet" har vi etablert et utviklingsarbeid for å styrke kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med utsatte barn og unge under 24 år. Kunnskapsdepartementet har etablert et tett og forpliktende samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Samarbeidet skal avdekke felles utfordringer, fremme felles tiltak og strategier for bedre oppfølging av utsatte barn og unge. Det overordnede målet for samarbeidet er økt gjennomføring i videregående opplæring, gjennom tidlig, tverrfaglig og koordinert innsats. Innsatsen skal videre bidra til å inkludere flere i arbeidslivet og motvirke utenforskap og fattigdom. Departementene har gitt felles likelydende oppdrag til sine direktorater som skal samarbeide om en rekke koordinerte tverrfaglige innsatser. I dag er de verktøyet individuell plan (IP) tatt i inn i de ulike sektorlovene. I forbindelse med 0-24 samarbeidet tas det sikte på å vurdere om dette er tilstrekkelig eller på om koordineringsansvaret bør klargjøres ytterligere.

Som en del av "Program for bedre gjennomføring" skal fylkeskommunene arbeide med å etablere tverrfaglige forebyggende tiltak rettet både mot elever i videregående opplæring med høy risiko for frafall, og mot ungdom utenfor opplæring og arbeid for at disse skal returnere til videregående opplæring eller kvalifisere seg til ordinært arbeid. Herunder er oppdraget til fylkeskommunen å etablere konkrete samarbeidsavtaler med kommuner om oppfølgingen av utsatte elever i videregående opplæring og ungdom utenfor arbeid og opplæring, også tiltak knyttet til levekårsvansker av betydning for frafall.

Regjeringen har gjennom forsknings- og utviklingsoppdraget "Et lag rundt eleven" fått overlevert en kunnskapsoversikt. Oversikten viser hvordan flere yrkesgrupper i skolen kan benyttes på best mulig måte for å styrke elevenes forutsetninger for å lykkes. Departementet vil følge opp utviklingsarbeidet "Et lag rundt eleven" for å prøve ut ulike modeller hvor andre yrkesgrupper enn lærere inngår i skolene personal for å styrke læringsmiljøet.

Arbeids- og sosialministeren er kjent med at det er utfordringer knyttet til det tverrfaglige samarbeidet om oppfølging av unge. Det er krevende, men samtidig avgjørende at de ulike sektorene samarbeider godt om å fange opp unge som har utfordringer tidlig, for i størst mulig grad å hindre at utfordringene fører til frafall fra utdanning og arbeidsliv. Forsøket med NAV-veiledere på videregående skoler er ett ledd i en slik tidlig innsats.

4. *Kunnskapsdepartementet tar initiativ til å forbedre fylkeskommunenes rapportering om kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring.*

Innføring av nye rapporteringskrav mot en sektor hvor det allerede er etablert et omfattende rapporteringsregime, er krevende. Det er generelt en utfordring å utvikle rapportering som i tillegg til å beskrive en aktivitet, også gir grunnlag for å vurdere kvaliteten på tjenesteytingen. For å innføre et ytterligere rapporteringskrav er det avgjørende at rapporteringen gir kunnskap om kvaliteten på tiltakene til -og oppfølging av målgruppen, slik at fylkeskommunene selv kan lære av denne. Dette som grunnlag for å utvikle nye og bedre tilbud lokalt. Jeg vil derfor være opptatt av å vurdere, sammen med fylkeskommunene, hvordan dagens rapporteringskrav kan forbedres i tråd med anbefalingene fra Riksrevisjonen.

Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av oppfølging av
ungdom utenfor opplæring og
arbeid**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

Sentrale begreper	33
1 Innledning	37
1.1 Bakgrunn	37
1.2 Mål og problemstillinger	39
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	40
2.1 Problemstilling 1: Hvordan er utviklingen i andelen ungdommer som gjennomfører og består videregående opplæring?	40
2.2 Problemstilling 2: I hvilken grad følges ungdom som har avbrutt videregående opplæring, målrettet opp med sikte på videre opplæring eller arbeid?	40
2.3 Problemstilling 3: I hvilken grad bidrar departementenes styring til å sikre en god oppfølging av ungdom som har avbrutt videregående opplæring?	43
3 Revisjonskriterier	44
3.1 Overordnede mål for økt gjennomføringsgrad i videregående opplæring	44
3.2 Krav til oppfølging av unge utenfor opplæring og arbeid	44
3.3 Krav til departementenes styring og oppfølging	47
4 Hvordan er utviklingen i andelen elever som gjennomfører videregående opplæring?	49
4.1 Utvikling i gjennomføringen av den videregående opplæringen	49
4.2 Når i skoleløpet avbryter elevene den videregående opplæringen?	53
4.3 Ulike faktorer som har betydning for om ungdom fullfører videregående opplæring eller ikke	55
5 Hva slags oppfølging får ungdom som er utenfor opplæring og arbeid?	58
5.1 Hvordan kommer oppfølgingstjenesten i kontakt med ungdommene?	59
5.2 Hvor mange av ungdommene er i tiltak?	63
5.3 Hvordan er kvaliteten på oppfølgingen av ungdommene?	70
5.4 Hvor mange av ungdommene som har avbrutt, starter i opplæring eller arbeid?	84
6 I hvilken grad bidrar departementenes styring til å sikre en god oppfølging av ungdom som har avbrutt videregående opplæring?	89
6.1 Kunnskapsdepartementets styring og oppfølging	89
6.2 Arbeids- og sosialdepartementets styring og oppfølging	95
6.3 Samordning av virkemidler for å styrke samarbeidet i oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid	98

7	Vurderinger	101
7.1	Det er stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring	101
7.2	Et fåtall av disse ungdommene er i tiltak som inkluderer læreplanmål	102
7.3	Samarbeidet mellom ulike aktører om en helhetlig oppfølging av disse ungdommene fungerer ikke godt nok	103
Vedlegg		105
Vedlegg 1		105
Vedlegg 2		106
Referanseliste		108

Tabelloversikt

Tabell 1	Andel ungdommer som fullfører og består innen fem og ti år	53
Tabell 2	Elever som er ute av videregående opplæring ett år etter gjennomført Vg1 og Vg2 2013–2014, fordelt på studieprogram og samlet	53
Tabell 3	Elever som i løpet av skoleåret 2013–2014 slutter i de ulike trinnene, fordelt på studieprogram og samlet	54
Tabell 4	Tilmeldingsårsaker til oppfølgingstjenesten i skoleåret 2014–2015	59
Tabell 5	Ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe som er i tiltak i løpet av skoleårene fra 2011–2012 til 2014–2015	63
Tabell 6	Ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe som er i de ulike tiltakene i løpet av skoleårene 2011–2012 til 2014–2015	63
Tabell 7	Status for ungdom som var tilmeldt oppfølgingstjenesten ved utgangen av skoleåret 2012–2013, målt i 2013–2014	85
Tabell 8	Ungdom i arbeid, i videregående opplæring og i lære ved hjelp av oppfølgingstjenesten	86
Tabell 9	Gjengangere i skoleårene fra 2011–2012 til 2014–2015	86
Tabell 10	Andel ungdom fordelt på alder som verken er i eller har bestått videregående opplæring, andel som heller ikke er i arbeid er vist i parentes	87
Tabell 11	Mottakere av arbeidsavklaringspenger, dagpenger og tiltakspenger i 2014, vist for når de var i oppfølgingstjenestens målgruppe	87
Tabell 12	Mottakere av arbeidsavklaringspenger, dagpenger og tiltakspenger fra 1. januar 2015–31. august 2015, vist for når de var i oppfølgingstjenestens målgruppe	88

Figuroversikt

Figur 1	Elever med direkte overgang til videregående opplæring fra grunnskolen og andelen som gjennomfører videregående opplæring innen fem år, fra 1994-kullet til 2009-kullet	49
Figur 2	Elever og lærlinger som gjennomfører og består innen fem år, fordelt på utdanningsprogram og årskull, fra 1994-kullet til 2009-kullet	50
Figur 3	Elever som gjennomfører og består innen fem år på de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene, 2009-kullet	51
Figur 4	Fylkeskommunale forskjeller når det gjelder ungdommer som gjennomfører og består innen fem år, samlet og fordelt på studieprogram, 2009-kullet	52
Figur 5	Ungdom som har gjennomført og bestått videregående opplæring innen fem år etter grunnskolepoeng, samlet for alle studieprogram, nasjonalt, 2009-kullet	55
Figur 6	Oversikt over ulike oppfølgingsløp	59
Figur 7	Utvikling i andel ukjente i oppfølgingstjenesten, nasjonalt	61
Figur 8	Hvor lang tid det tar før oppfølgingstjenesten oppnår kontakt med ungdommene, skoleåret 2014–2015	61
Figur 9	Fylkeskommunale forskjeller i hvor lang tid det tar før oppfølgingstjenesten oppnår kontakt med ungdommene (august–juni 2014–2015)	62
Figur 10	Ungdommer i tiltak skoleåret 2014–2015, fordelt etter fylkeskommune	68
Figur 11	Hvor lang tid det tar før ungdommene starter i et tiltak, gjelder for ungdom med første registrering etter skolestart (august 2014 til juni 2015)	69
Figur 12	Status ved slutten av skoleåret for de ungdommene som har deltatt i tiltak i skoleåret 2014–2015	69
Figur 13	Ungdommer som deltok i tiltak skoleåret 2013–2014 og som også er i tiltak ved slutten av skoleåret 2014–2015	70

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Videregående opplæring	38
Faktaboks 2	Eksempler på en ungdom som har fått stor grad av tett og god oppfølging fra oppfølgingstjenesten	72
Faktaboks 3	Eksempel på en ungdom som har fått dårlig oppfølging fra oppfølgingstjenesten	73
Faktaboks 4	Eksempler på ungdommer som i stor grad har fått tett og god oppfølging fra NAV-kontor	76
Faktaboks 5	Eksempel på en ungdom som i liten grad har fått tett og god oppfølging fra NAV	77
Faktaboks 6	Eksempel på en ungdom som har fått helhetlig oppfølging i stor grad	82
Faktaboks 7	Eksempel på en ungdom som ikke har fått helhetlig oppfølging	83

Sentrale begreper

Arbeidsavklaringspenger	gis til personer mellom 18 og 67 år som på grunn av sykdom eller skade har behov for bistand fra NAV for å skaffe seg eller komme i arbeid. Bistanden kan bestå av arbeidsrettede tiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra NAV. For å få arbeidsavklaringspenger må arbeidsevnene være nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte. ¹
Arbeids- og velferdsetaten	har ansvaret for gjennomføring av sentrale deler av arbeids- og velferdspolitikken på statlig side. Arbeids- og velferdsetatens oppgaver er blant annet å sikre rett ytelse til den enkelte og bistå arbeidssøkere med å få jobb.
Arbeids- og velferdsforvaltningen	består av arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene (NAV-kontor), og dekker alle kommuner. ²
Arbeidspraksis fra NAV	er et arbeidsmarkedstiltak for personer som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet, og personer som har fått arbeidsevnen sin nedsatt. Tiltaket skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Det skal utarbeides en plan for den enkelte deltakeren. Tiltaket skal prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke deltakerens muligheter til å få ordinær ansettelse.
Dagpenger	er en delvis erstatning for tap av arbeidsinntekt på grunn av helt eller delvis arbeidsløshet (minst 50 prosent). For å få dagpenger må personen registrere seg som arbeidssøker hos NAV.
Frafall	vil si at eleven har vært borte fra videregående opplæring i to år på rad.
Fylkeskommunale tiltak	vil si at ungdom er i opplæring og/eller arbeidstrening i regi av oppfølgingstjenesten/fylkeskommunen. Opplæring kan være egne ordninger der ungdommen tar noen fag, eller får opplæring i grunnleggende ferdigheter gjennom egne fylkeskommunale oppfølgingstjeneste-tilbud. Arbeidstrening kan være tiltak med vekt på praktisk arbeid, for eksempel som en forberedelse til arbeidsutplassering eller et opplæringsløp. Fylkeskommunalt tiltak kan også være opplæring i sosiale ferdigheter og ulike motivasjonstiltak. Det er kun fylkeskommunen som følger opp ungdommen uten at NAV-kontoret er involvert. ³
Gjenganger	er en ungdom som er i oppfølgingstjenestens målgruppe to skoleår på rad.

1) NAV (2015) [https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt,+arbeidsavklaringspenger+og+yркesskade/Arbeidsavklaringspenger+\(AAP\).217377.cms](https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt,+arbeidsavklaringspenger+og+yркesskade/Arbeidsavklaringspenger+(AAP).217377.cms) [hentdato 5. november 2015]

2) Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, § 2 og § 13.

3) Utdanningsdirektoratet (2015) *OT-statuskoder gjeldende fra 15. september 2011, oppdatert 9. januar 2015*.

Gjennomføringsgrad	viser andelen ungdommer som har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse innen fem år etter påbegynt videregående opplæring.
Grunnskolepoeng	er gjennomsnittet av standpunktkarakterene fra grunnskolen.
Ikke fullført	beskriver elever som fortsatt er i videregående opplæring etter fem år, elever som har fullført hele skoleløpet, men ikke bestått, elever som sluttet i løpet av femårsperioden, og elever med individuelle opplæringsplaner som ikke har ført til yrkes- og studiekompetanse etter ordinære læreplaner, men som har oppnådd planlagt kompetanse etter egne planer.
Individuell plan	skal utarbeides for tjenstemottaker i NAV som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Planen skal utarbeides i samarbeid med tjenstemottaker. Formålet med individuell plan er at tjenstemottaker skal få et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud samtidig som det skal styrke samhandling mellom tjenesteyter og tjenstemottaker, og mellom tjenesteyter og etater i ulike nivå i forvaltningen. ⁴
Kombinasjons-tiltak	er tiltak som kombinerer opplæringselementer med arbeidspraksis og/eller midler gjennom NAV. Fylkeskommunen og NAV samarbeider om tiltaket.
Kompetansebevis	gis til elever som ikke har oppnådd full yrkes- eller studiekompetanse etter videregående opplæring. Kompetansebeviset dokumenterer den kompetansen som er oppnådd gjennom opplæringen.
Lærekandidat	er en elev som går i lære i bedrift for å få kompetansebevis i et yrkesfag. Det gis en kompetanseprøve som er mindre omfattende enn en fag-/svenneprøve. Eleven får en grunnkompetanse som kan bygges på videre til yrkeskompetanse. Det er ikke krav om å ha bestått fag på videregående skole.
Læreplanmål	forklarer hva eleven skal vite eller være i stand til å gjøre ved slutten av læreaktiviteten. Læreplanmål i tiltak vil si at opplæringen skal innfri kravene i læreplanen helt eller delvis, slik at deltakelsen i tiltaket er et steg på veien til å gjennomføre videregående opplæring, enten med generell studie-/yrkeskompetanse eller med delkompetanse som mål.
Læreplass	er en stilling en elev har i en lærebedrift som del av opplæring i bedrift.
Lærling	er en person som har inngått en lærekontrakt om opplæring og praksis i en bedrift, med sikte på fag- eller svenneprøve.

4) NAV (2013) *Individuell plan*, <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/Relatert+informasjon/Individuell-plan> [henetdato 14. januar 2015]

NAV-kontor	er de felles lokale kontorene som skal ivareta oppgaver for arbeids- og velferdsetaten og kommunenes oppgaver etter Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsetaten og kommunene kan avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i NAV-kontoret. ⁵
NAV-veileder	arbeider på et NAV-kontor med oppfølging og veiledning av både enkeltmennesker og arbeidsgivere.
Oppfølgings-tjenesten	er en fylkeskommunal tjeneste for ungdom som har rett til videregående opplæring, men som ikke er i videregående opplæring eller arbeid. Tjenesten gjelder for ungdom i aldersgruppen 15–21 år og gjelder til og med det skoleåret ungdommen fyller 21 år. Oppfølgings-tjenesten skal ha oversikt over alle ungdommene i målgruppen, tilby dem veiledning og sørge for at de får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetanse-fremmende aktiviteter.
OT-veileder	arbeider i oppfølgings-tjenesten i fylkeskommunen som veileder direkte overfor ungdommene. I enkelte fylker kalles disse OT-ledere, OT-rådgivere eller OT-koordinatorer. For å sikre en enhetlig framstilling er det i rapporten brukt betegnelsen OT-veileder om dem som arbeider med ungdommen.
OT-koordinator	arbeider i fylkeskommunen og har ansvar for å koordinere oppfølgings-tjenesten. OT-koordinator var ofte prosjektleder i Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV og i Program for bedre gjennomføring. I enkelte fylkeskommuner kalles disse for OT-rådgivere. For å sikre en enhetlig framstilling i rapporten er OT-koordinator brukt som betegnelse på dem som koordinerer oppfølgings-tjenesten i fylket.
OTTO	er oppfølgings-tjenestens datasystem og brukes i alle fylkes-kommuner. Systemet fungerer som et registreringsverktøy og brukes til rapportering til Utdanningsdirektoratet. ⁶
Reform 94	gir unge som har fullført grunnskolen våren 1994 eller senere, lovfestet rett til treårig heltids videregående opplæring som kan føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller delkompetanse. Ungdom med rett til videregående opplæring har også rett til plass på ett av de tre grunnkursene han/hun har valgt. Fylkeskommunen har lovfestet plikt til å sikre nok plasser.
Ungdom utenfor opplæring og arbeid	er ungdom i alderen 15–29 år som verken er i arbeid (heller ikke arbeidsmarkedstiltak), under utdanning eller i opplæring (inter-nasjonalt kalt NEET). ⁷ Oppfølgings-tjenesten har kun ansvar for ungdom mellom 15–21 år utenfor arbeid og opplæring.

5) Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 13.

6) Vigo IKS (2015) *OTTO brukerhåndbok*, versjon 8.0 – 31. august 2015.

7) Fafo (2014) *Unge mottakere av helsesrelaterte ytelser*.

- Ungdomsrett** (innen opplæring) vil si at alle ungdommer som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, etter søknad har rett til tre års heltids videregående opplæring. Hele retten må normalt tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år – eller seks når opplæringen blir gitt i bedrift – og innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år.⁸
- Utsatt ungdomsrett** (innen opplæring) vil si at ungdommen kan søke om å få utvidet retten til videregående opplæring med ett opplæringsår dersom han/hun har brukt opp ungdomsretten sin.
- Vigo** er fylkeskommunens inntakssystem til videregående opplæring og omfatter all ungdom med rett til videregående opplæring og alle elever i videregående opplæring. Ordinære søkere til videregående opplæring søker på Vigo.no innen 1. mars, og denne dataen blir overført til Vigo sentralbase, som overfører data til både Utdanningsdirektoratet og oppfølgingstjenestens datasystem OTTO.
- Vg1 (videregående trinn 1)** er det første året i videregående opplæring og foregår i skole.
- Vg2 (videregående trinn 2)** er andre året i videregående opplæring og foregår i skole. Det finnes også noen få særløp der eleven går direkte over i tre års opplæring i bedrift etter Vg1.
- Vg3 (videregående trinn 3)** er tredje året i videregående opplæring og foregår enten i skole eller som to års opplæring og verdiskaping i bedrift (læretid).

8) Opplæringsloven § 3-1.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Stortinget har lagt til grunn at fullført og bestått videregående opplæring gir den beste plattformen for å være forberedt til arbeidsliv og videre utdanning. I 2015 er det totalt 71 prosent av 2009-kullet som har gjennomført og bestått videregående opplæring innen fem år. Etter innføringen av Reform 94 i 1994 har gjennomføringen i videregående opplæring i stor grad vært stabil og ligget på mellom 67 og 71 prosent på nasjonalt nivå. Det er imidlertid store forskjeller mellom studiespesialisering og yrkesfag, og det er også store forskjeller mellom fylkene.

Unge som ikke fullfører videregående opplæring og blir stående utenfor opplæring og arbeid over tid, har økt risiko for varig utestenging fra arbeidslivet. Det er en rekke jobber som ikke stiller høye krav til formelle kvalifikasjoner. Men mange arbeidsplasser som tidligere var tilgjengelige for ungdom med lite utdanning, er blitt borte de senere årene.⁹ Fram mot 2030 vil etterspørselen etter arbeidskraft for dem som bare har grunnskole eller grunnkurs, bli mindre, ifølge Statistisk sentralbyrås framskrivninger for tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning. Mulighetene i arbeidslivet øker derfor med utdanning. Studier viser at de som ikke har fullført videregående opplæring, har dårligere tilknytning til arbeidsmarkedet og bruker offentlige trygde- og stønadsordninger i større grad enn andre, jf. rapporten *Kostnader ved frafall i videregående opplæring* fra Senter for økonomisk forskning.

Det er vanlig at unge bytter jobb ofte, og at de veksler mellom jobb og utdanning på veien til en god og varig arbeidsmarkedstilknytning. Selv om de fleste klarer seg godt, kan perioder med passivitet tidlig i livet øke risikoen for å bli stående varig utenfor arbeidsmarkedet, jf. Meld. St. 1 (2013–2014) *Nasjonalbudsjettet 2014*.

Videregående opplæring er frivillig, og med Reform 94 ble det innført en lovfestet individuell rett for all ungdom til minimum tre års heltids videregående opplæring. Det ble også etablert en oppfølgingstjeneste i alle fylkeskommuner som skal følge opp elever mellom 15–21 år som ikke er i opplæring eller arbeid. NAV-loven slår fast at alle som henvender seg til et NAV-kontor, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. NAV-kontoret skal bistå arbeidssøkere med å få jobb. *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* regulerer de kommunale oppgavene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Helsevesenet vil også i mange tilfeller ha en sentral rolle i oppfølgingen av ungdom som er utenfor opplæring og arbeid.

For å bidra til at flere ungdommer gjennomfører videregående opplæring, iverksatte Kunnskapsdepartementet prosjektet Ny GIV i 2010. Det overordnede målet med prosjektet var å øke gjennomføringen i videregående opplæring til 75 prosent innen 2015. Ny GIV besto blant annet av *Oppfølgingsprosjektet*. Dette prosjektet skulle arbeide for at de som faller fra (eller aldri begynner) motiveres og kvalifiseres for å gå tilbake til videregående opplæring eller ordinært arbeid. Ny GIV-prosjektet ble avsluttet i 2013, og i oktober 2014 la Kunnskapsdepartementet fram *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*, som varer ut 2016. Programmet legger særlig vekt på overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring og på overgangen mellom de ulike trinnene i videregående skole.

9) NOVA (2013) *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. En kartleggingsundersøkelse*, rapport 13/2013.

Bakgrunnen for revisjonen er at god oppfølging av ungdom som avbryter videregående opplæring, kan få flere til å gjennomføre videregående opplæring, noe som igjen kan redusere risikoen for å bli stående utenfor arbeidsmarkedet.

I faktaboks 1 gis en beskrivelse av ulike løp for å gjennomføre videregående opplæring.

Faktaboks 1 Videregående opplæring

Fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring. Opplæringen er inndelt i studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer som fører til enten studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Tilbudet av utdanningsprogrammer og programområder varierer mellom fylkene.

Studieforberedende opplæring gir grunnlag for å studere på universitet og høyskole og er delt inn i fire ulike løp: idrettsfag, musikk, dans og drama, studiespesialisering og studiespesialisering med formgivningsfag. Løpet tar normalt tre år, og hovedvekten er lagt på teoretisk kunnskap.

Yrkesfaglig opplæring tar normalt tre til fem år, og elevene kan ta fag- eller svennebrev etter endt læretid. Yrkesfaglig utdanning er delt inn i ni ulike studieløp, som igjen har ulike spesialiseringsretninger som elevene kan velge videre på Vg2. Disse er bygg- og anleggsteknikk, design og håndverk, elektro-fag, helse- og oppvekstfag, medier og kommunikasjon, naturbruk, restaurant- og matfag, service og samferdsel, teknikk og industriell produksjon. Elever som har tatt yrkesfag, kan oppnå generell studiekompetanse ved at de etter fullført Vg1 og Vg2 eller oppnådd yrkeskompetanse tar Vg3* påbygging til generell studiekompetanse. Dersom fylkeskommunen ikke kan formidle opplæring i bedrift til dem som ønsker det, må også bedriftsdelen av opplæringen skje på skolen. Ifølge *forskrift til opplæringslova* § 6 A-9 har søkere med lovfestet rett til opplæring, men som ikke får læreplass, rett til inntak i et program på Vg3 som bygger på det programområdet i Vg2 som eleven har gjennomført. Fylkeskommunen skal tilby skoleplass dersom eleven selv ønsker det, eller dersom fylkeskommunen ikke kan skaffe læreplass innen 1. september.

Videre er det mulig å oppnå grunnkompetanse, som er kompetanse på et lavere nivå enn full yrkes- eller studiekompetanse. Grunnkompetanse gis både i yrkesfaglige og i studieforberedende utdanningsprogrammer. Hvis en tar opplæring i bedrift kalles dette lærekandidat eller praksisbrev. Sistnevnte er en forsøksordning i enkelte lærefag. Å oppnå grunnkompetanse kan være planlagt eller ikke planlagt, og med kompetansebeviset kan eleven senere bygge på til full yrkes- og studiekompetanse.

* Vg3 påbygging til generell studiekompetanse tilbys ved 221 skoler.

Kilde: Kunnskapsdepartementets nettside utdanning.no og opplæringsloven

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å vurdere om ungdom som har avbrutt videregående opplæring, får god oppfølging fra oppfølgingstjenesten og NAV-kontorene med sikte på videre opplæring eller arbeid.

Problemstillinger:

- *Hvordan er utviklingen i andelen ungdommer som gjennomfører og består videregående opplæring?*
Problemstillingen innebærer en kartlegging av hvor mange som gjennomfører og består videregående opplæring. Det vil også kartlegges hvor mange som avbryter opplæringen underveis, og når de avbryter.
- *I hvilken grad følges ungdom som har avbrutt videregående opplæring, målrettet opp med sikte på videre opplæring eller arbeid?*
Hvilke tiltak som er iverksatt for ungdom som har avbrutt videregående opplæring, når tiltak blir iverksatt, og om ungdom får en tett og god oppfølging, inngår i denne problemstillingen. Dette inkluderer oppfølgingen både fra oppfølgingstjenesten i fylkeskommunene og NAV-kontorene og samordningen mellom disse. Videre kartlegges det hvor mange av ungdommene som har avbrutt, som går tilbake til videregående opplæring, hvor mange som går over til jobb, og hvor mange som forblir i oppfølgingstjenestens målgruppe over tid (såkalte gjengangere).
- *I hvilken grad bidrar departementenes styring til å sikre en god oppfølging av ungdom som har avbrutt videregående opplæring?*
Under denne problemstillingen vil det bli kartlagt hvordan Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet følger opp henholdsvis oppfølgingstjenesten og NAV for å sikre at sentrale mål knyttet til oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid nås. Underproblemstillinger som inngår i dette er: I hvilken grad er virkemidler tilpasset sentrale utfordringer? Hvilke satsinger er iverksatt? Hvordan er kvaliteten på styringsinformasjonen, og hvordan brukes styringsinformasjonen? Videre vil det bli undersøkt i hvilken grad det er lagt til rette for utvikling av tiltak, og hva som gjøres for å sikre utveksling av erfaringer.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Det er gjennomført dokumentanalyser, analyser av statistikk og registerdata og intervjuer med relevante aktører for alle de tre problemstillingene undersøkelsen omfatter. Stortingsdokumenter, tildelingsbrev, rapportering og ulike forskningsrapporter er analysert. Det er gjennomført totalt 14 intervjuer, og alle referatene er verifisert.

2.1 Problemstilling 1: Hvordan er utviklingen i andelen ungdommer som gjennomfører og består videregående opplæring?

Utdanningsdirektoratets rapporter *Gjennomføringsbarometeret* og *Utdanningsspeilet*, Utdanningsdirektoratets database *Skoleporten* og statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) har vært sentrale kilder for å svare på problemstillingen.

Siden 2010 har det eksistert et indikatorsett for å vurdere tilstand og måloppnåelse i arbeidet med å øke andelen elever som fullfører og består videregående opplæring. Indikatorsettet består blant annet av indikatorene *slutter mellom skoleår*, *sluttet i løpet av skoleåret* og *gjennomføring*. Indikatorene skiller mellom de ulike fylkeskommunene og de ulike utdanningsprogrammene og viser forskjeller mellom disse. Statistikken er presentert i Utdanningsdirektoratets database *Skoleporten*.

Indikatoren *slutter mellom skoleår* tar utgangspunkt i hvilken status eleven som var i videregående opplæring ett år, har det påfølgende skoleåret. Den måler elever som gikk i Vg1 eller Vg2 per 1. oktober et bestemt år, og om eleven er registrert i Vg2, Vg3 eller i lære per 1. oktober året etter. Indikatoren *sluttet i løpet av skoleåret* måles 1. oktober og ved slutten av skoleåret. Indikatoren måler ikke lærlinger, bare elever i skoleløpet.

Indikatoren *gjennomføring* måler elever som har gjennomført fem år etter påbegynt Vg1, og viser hvor mange som fullfører og består. Gjennomføringsindikatoren måler også kompetansen elevkullene har oppnådd gjennom opplæringsløpet, og status for dem som ikke har fullført og bestått innen fem år. Gjennomføringsandelen måles også ti år etter påbegynt opplæring for å vise hvor mange som fullfører og består på et senere tidspunkt.¹⁰ Utviklingen i gjennomføringsandelen er presentert fra 1994-kullet til 2009-kullet i skoleåret 2014–2015.

For å belyse faktorer som kjennetegner elever som gjennomfører, og hva som kjennetegner elever som avbryter videregående opplæring, er rapporter fra blant annet Utdanningsdirektoratet, Norges forskningsråd, Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Fafo brukt. Relevant statistikk fra SSB er også brukt.

2.2 Problemstilling 2: I hvilken grad følges ungdom som har avbrutt videregående opplæring, målrettet opp med sikte på videre opplæring eller arbeid?

2.2.1 Analyse av registerdata fra fylkeskommunene

Alle fylkeskommunene bruker saksbehandlingssystemet OTTO i sin oppfølging av ungdom som har falt ut av videregående opplæring. Alle fylkeskommunene ble bedt om å gjøre et datauttrekk av et utvalg registreringer i OTTO fra og med skoleåret

10) Utdanningsdirektoratet (2013) *Gjennomføringsbarometeret 2014*.

2011–2012 til 2014–2015. For å vurdere hvordan oppfølgingstjenesten følger opp ungdom som har falt ut av videregående opplæring, og som er i oppfølgingstjenestens målgruppe, har revisjonen gjort en seleksjon i registerdataen. Populasjonen til undersøkelsen er ungdommer som har en statuskode i OTTO som viser at oppfølgings-tjenesten arbeider med ungdommen (oppfølging og veiledning), og/eller at ungdommen befinner seg i tiltak i form av et arbeidsrettet NAV-tiltak, et fylkeskommunalt tiltak eller et kombinasjonstiltak. Ungdom som oppfølgingstjenesten ikke har lyktes med å finne tilbud til, og ungdom som har hatt statuskode ukjent, er også med. For å bli valgt ut må ungdommene ha hatt en av disse statuskodene minst én gang i løpet av skoleåret og minimum én dag. Personer som er registrert i flere av skoleårene, er telt i hvert skoleår. Totalt teller revisjonens populasjon 67 784 personer og fordeler seg slik:

- 18 198 personer i skoleåret 2011–2012
- 16 751 personer i skoleåret 2012–2013
- 17 034 personer i skoleåret 2013–2014
- 15 801 personer i skoleåret 2014–2015

De ungdommene som oppfølgingstjenesten har avklart ikke skal følges opp av oppfølgingstjenesten, inngår ikke i populasjonen. Dette gjelder blant annet elever ved de private videregående skolene (disse blir overført til OTTO) og de som er i arbeid. Dersom de har vært under oppfølging og veiledning og/eller i tiltak, er de imidlertid med. Totalt for alle de fire skoleårene var det før seleksjonen registrert 182 012 personer i OTTO. Det er for øvrig redegjort for de ungdommene som via oppfølgingstjenesten er i arbeid, i lære eller er elever, selv om de ikke inngår i undersøkelsens populasjon. Dette gjelder totalt 19 068 ungdommer for de fire skoleårene.

Registerdataen er brukt til å gjøre analyser av hvor mange som er i tiltak, hvor lang tid det tar før tiltak blir iverksatt, hvor lenge ungdommene har status som ukjente for oppfølgingstjenesten, og hvor mange som er i oppfølgingstjenestens målgruppe igjen året etter at de er fulgt opp – såkalte gjengangere.

Beskrivelsen av hvor mange som går over til opplæring eller arbeid, og hvor mange som forblir i oppfølgingstjenestens målgruppe, bygger på Utdanningsdirektoratets rapport *Ungdom utenfor opplæring og arbeid* og egne analyser av data fra OTTO.

Videre er ungdommene i oppfølgingstjenestens målgruppe koblet til NAVs utbetalings-system Abetal for å vise hvor mange som mottar ytelser fra NAV i 2014 og i perioden fra januar til september 2015. Det er imidlertid usikkert hvorvidt disse ungdommene har fullført videregående eller ikke.

2.2.2 Utvalg av fylkeskommuner og gjennomgang av saker fra oppfølgingstjenesten

Det er valgt ut seks fylkeskommuner for å se nærmere på hvordan oppfølgingstjenesten følger opp ungdom utenfor opplæring og arbeid. Kriteriene for utvalget var lav og høy gjennomføringsgrad og ulike mønstre i bruk av tiltak. De utvalgte fylkeskommunene er:

- Akershus fylkeskommune
- Aust-Agder fylkeskommune
- Finnmark fylkeskommune
- Hordaland fylkeskommune
- Nordland fylkeskommune
- Oppland fylkeskommune

Oppfølgingen av 60 ungdommer er gjennomgått. Dette er gjort ved å foreta et tilfeldig utvalg av ti saker fra hver av de seks utvalgte fylkeskommunene. Fylkeskommunene ble bedt om å oversende sakspapirene, og i hver sak ble det blant annet registrert dato

for avbrudd, dato for første oppfølging etter avbruddet, hvorvidt det var foretatt kartlegginger, hvorvidt det var utarbeidet oppfølgingsplaner, hvilke møtepunkter og telefonsamtaler som var gjennomført, gjennomførte tiltak og samarbeid med NAV og andre aktører. Basert på det som forelå av dokumentasjon for oppfølgingen, ble det gjort en skjønnsmessig vurdering av i hvilken grad oppfølgingstjenesten hadde hatt en tett og god oppfølging av ungdommene. Følgende kategorier ble brukt: *i stor grad, i noen grad, i liten grad og ikke i det hele tatt*. For å bli vurdert til å ha hatt tett og god oppfølging *i stor grad* måtte det ha vært gjort kartlegginger for å vurdere ulike tiltak, utarbeidet en oppfølgingsplan eller lignende der mål og videre løp gikk fram, og det måtte være iverksatt tiltak. I tillegg måtte ungdommen ha fått jevnlig oppfølging både før, under og etter at tiltaket var iverksatt. Oppfølgingen kunne bli vurdert til *i stor grad* å være tett og god selv om det var enkelte mangler i noen av disse kriteriene. Se vedlegg 2 for en skjematisk oversikt over kriteriene for de ulike kategoriene.

Funnene fra saksgjennomgangen og fra analysene av data i OTTO for den enkelte fylkeskommunen ble forelagt de utvalgte fylkeskommunene i intervjuer. Formålet med intervjuene var å belyse årsaker og få utdypende kommentarer for å få en bedre forståelse av funnene. Fylkesutdanningssjefen (eventuelt assisterende fylkesutdanningssjef), koordinator for oppfølgingstjenesten (OT-koordinator) og veiledere i oppfølgingstjenesten (OT-veiledere) deltok i intervjuene.

2.2.3 Utvalg av NAV-kontor og gjennomgang av saker fra NAV-kontorene

Det er gjennomført intervjuer med totalt tolv NAV-kontor, tre i hvert av fylkene Akershus, Aust-Agder, Hordaland og Finnmark. I Akershus var det Asker, Lørenskog og Ski som ble intervjuet, i Aust-Agder Arendal, Grimstad og Lillesand, i Hordaland Bergenhus, Os og Lindås og i Finnmark Alta, Hammerfest og Loppa. Tema for intervjuene var bruk av tiltak, samarbeid med andre aktører og ulike utfordringer knyttet til å følge opp ungdom. Det ble lagt vekt på å velge kontor av ulik størrelse.

De ungdommene som ble valgt ut for å kunne vurdere oppfølgingen fra oppfølgingstjenesten, ble også valgt ut for å vurdere NAV-kontorenes oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid. NAV-kontorene hadde oppfølging av 52 av de 60 ungdommene. Undersøkelsen omfatter oppfølgingen fra både den statlige og den kommunale delen av NAV. Den statlige delen av oppfølgingen er gjennomgått i NAVs systemer Arena og Gosys. For den kommunale delen ble de ulike NAV-kontorene bedt om å sende sakspapirer. Ett av NAV-kontorene sto for oppfølgingen av fire ungdommer, mens de øvrige hadde oppfølging av én eller to ungdommer.

I gjennomgangen av sakene ble det blant annet registrert dato for når ungdommen meldte seg til NAV, ytelse, hvorvidt ungdommen hadde mottatt bistand fra den kommunale delen av NAV, hvorvidt det var foretatt en behovskartlegging, og hvorvidt det var utarbeidet aktivitetsplan, arbeidsevnevurdering og individuell plan. Der det forelå planer og vurderinger, ble kvaliteten på disse vurdert. Det ble også undersøkt om mulighetene for videre opplæring var vurdert av NAV-kontoret. Det ble så gjort en skjønnsmessig vurdering av i hvilken grad NAV hadde en tett og god oppfølging av den enkelte ungdommen. Også her ble kategoriene *i stor grad, i noen grad, i liten grad og ikke i det hele tatt* benyttet. For å bli vurdert til å ha hatt tett og god oppfølging *i stor grad* måtte det ha vært gjort kartlegginger, vurdert ulike tiltak, utarbeidet en aktivitetsplan eller lignende der mål og videre løp gikk fram, og det måtte være satt i verk tiltak. I tillegg måtte ungdommen ha vært fulgt opp jevnlig både før, under og etter at tiltak var iverksatt. I vedlegg 2 vises en oversikt over kriteriene for de ulike kategoriene. Funnene som kom fram samlet sett for oppfølgingen av de 52 ungdommene, ble også forelagt de intervjuede NAV-kontorene for å belyse årsaker og få utdypende kommentarer.

2.2.4 Kartlegging av samarbeidet mellom ulike aktører for å sikre en helhetlig oppfølging

Oppfølgingen fra oppfølgingstjenesten og NAV-kontorene ble sett i sammenheng for å undersøke hvordan de samarbeidet i de utvalgte sakene. Her inngikk også samarbeidet med andre aktører, basert på hva som var registrert hos oppfølgingstjenesten og NAV. For den enkelte ungdommen ble det registrert hva slags utfordringer vedkommende hadde, i hvilken grad oppfølgingstjenesten og NAV-kontoret var informert om hverandres oppfølging, om det var avholdt samarbeidsmøter mellom ulike relevante aktører, og om det var utarbeidet individuell plan. Basert på det som kom fram, ble det vurdert i hvilken grad det hadde vært en helhetlig oppfølging av ungdommen. Kategoriene *i stor grad*, *i noen grad*, *i liten grad* og *ikke i det hele tatt* ble brukt. For å bli kategorisert til å ha hatt en helhetlig oppfølging *i stor grad* måtte ulike aktører ha hatt kontakt for å avklare og finne fram til tiltak, og underveis måtte ungdommen ha hatt tett oppfølging fra én eller flere aktører. Oppfølgingen fra ulike aktører kunne skje parallelt eller sekvensielt. Det måtte foreligge en plan (enten i oppfølgings-tjenesten eller i NAV) som anga mål og tiltak, og ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i den videre oppfølgingen måtte være avklart. Se vedlegg 2 for en skjematisk oversikt over hvilket grunnlag vurderingen ble gjort på. Funnene fra saksgjennomgangen og generelle utfordringer knyttet til å få til et godt samarbeid mellom ulike aktører ble deretter belyst i intervjuene med både fylkeskommunene og NAV-kontorene.

2.3 Problemstilling 3: I hvilken grad bidrar departementenes styring til å sikre en god oppfølging av ungdom som har avbrutt videregående opplæring?

For å belyse i hvilken grad Kunnskapsdepartementets og Arbeids- og sosialdepartementets styring bidrar til å sikre en god oppfølging av ungdom som har avbrutt videregående opplæring, er relevante styringsdokumenter analysert, og det er gjennomført intervjuer. På begge departementsområdene er følgende dokumenter analysert: budsjettproposisjoner, tildelingsbrev til underliggende direktorater og årsrapporter og annen rapportering fra direktoratene. Dokumentene er analysert for å kartlegge satsinger, evalueringer og vurderinger av resultater og utfordringer på området. I tillegg er relevante rundskriv og prosjektrapporter analysert.

For å få overordnede kommentarer til funnene i undersøkelsen er det gjennomført intervjuer med Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Hvilke satsinger som er gjennomført og iverksatt, inngikk også i intervjuene.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål for økt gjennomføringsgrad i videregående opplæring

I St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* framheves det at utdanning er svaret på en rekke utfordringer som velferdssamfunnet står overfor i dag. Det heter videre at grunnleggende ferdigheter er viktig for at mennesker skal ha kontroll over sitt eget liv og mestre hverdagen sin, og at utdanning stimulerer til demokratisk deltakelse, kulturell utvikling og den enkeltes selvfølelse og identitet. Mer kunnskap og kompetanse er ifølge meldingen nødvendig for å møte utfordringer i samfunnet og for å utvikle seg som menneske. Flere må derfor fullføre en utdanning for å komme i arbeid og ha et trygt ståsted i arbeidslivet.

Utdanningskomiteen pekte ved behandlingen av St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* på at den er kjent med at det i et kunnskapsbasert arbeidsliv er de med lavest utdanning som står i størst fare for å falle utenfor arbeidsmarkedet. Komiteen uttalte at det derfor må være et mål at alle skal fullføre videregående opplæring og settes i stand til å ta videre studier eller gå ut i arbeid. Videre pekte komiteen på at velferdssamfunnet alltid må utvikles og videreforedles for at ingen skal falle igjennom eller ikke få den hjelpen de trenger for å kunne klare seg selv.¹¹

Ved behandlingen av Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen* påpekte komiteen at fullført og bestått videregående opplæring gir den beste plattformen for å være forberedt til arbeidsliv og videre utdanning. Komiteen understreket videre at frafallet i videregående opplæring er en stor utfordring både for den enkelte elev og for samfunnet som helhet. Grunnlaget for gjennomføring av videregående opplæring legges i grunnskolen, men komiteen la vekt på nødvendigheten av tiltak i videregående opplæring for elever som står i fare for å falle fra. Komiteen viste videre til at det de siste årene er satt i gang flere tiltak for å styrke arbeidet mot frafall, og ser det som positivt at departementet vil stimulere fylkeskommunene til økt bruk av kombinasjonstiltak i samarbeid med NAV. Komiteen mener dette bør bli begynnelsen på en lenge ønsket utvikling der en får andre kompetanser og yrkesgrupper inn i skolen.¹²

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2011 sluttet kirke-, utdannings- og forskningskomiteen seg til den nasjonale satsingen Ny GIV, som ble lansert høsten 2010 for å øke gjennomføringen i videregående skole.¹³

3.2 Krav til oppfølging av unge utenfor opplæring og arbeid

3.2.1 Fylkeskommunenes ansvar

Oppfølgingstjenestens virksomhet er fastsatt i opplæringsloven med forskrift. Kunnskapsdepartementet har som forvalter av loven det overordnede ansvaret for å sikre at de nasjonale målene på opplæringsområdet nås. Ifølge lovens § 3-6 *Oppfølgingstenesta* skal fylkeskommunen ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som har rett til opplæring etter § 3-1, og som ikke er i opplæring eller arbeid. Tjenesten gjelder til og med det året de fyller 21 år. Tjenesten omfatter også ungdom som har

11) Innst. 192 S (2009–2010).

12) Innst. 432 S (2012–2013).

13) Innst. 12 S (2010–2011), jf. Prop. 1 S (2010–2011) *Kunnskapsdepartementet*.

tapt opplæringsretten etter § 3-8¹⁴ eller § 4-6¹⁵ i opplæringsloven. Det betyr at ungdom er i oppfølgingstjenestens målgruppe fra de er ferdige med grunnopplæringen, til og med det året de fyller 21 år.

Alle i målgruppen skal gis et tilbud om opplæring, arbeid, andre kompetansecfremmende tiltak, eventuelt en kombinasjon av disse. Tilbudene skal primært ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innenfor videregående opplæring. Gjennom oppfølgingstjenesten skal fylkeskommunen ha oversikt over alle i målgruppen og aktuelle tilbud til gruppen. Registrering av ungdom som hører inn under ansvarsområdet, skal gjøres løpende gjennom året. Det skal gis skriftlig informasjon til alle i målgruppen, eventuelt foresatte der det er påkrevd, om hvilke rettigheter de har. Det skal videre opprettes kontakt med hver enkelt ungdom med sikte på oppfølging og veiledning. Videre skal man etter behov følge opp ungdom som har tatt imot tilbud gjennom én eller flere veiledningssamtaler.

I *forskrift til opplæringslova* § 13-4 påpekes det også at oppfølgingstjenesten kan bistå i arbeidet med å redusere frafallet fra videregående opplæring gjennom et samarbeid med grunnskole og videregående opplæring.

Komiteen understreket i Innst. 192 S (2009–2010) at oppfølgingstjenesten har en viktig funksjon i å forhindre at ungdom faller utenfor opplæring og arbeidsliv. Komiteen pekte på at kjerneoppgaven til tjenesten er å følge opp den enkelte ungdom gjennom direkte kontakt og sørge for at vedkommende får tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting. Komiteen pekte videre på at den generelle kvaliteten i tjenesten må styrkes, at oppfølgingstjenesten må gis nødvendig prioritet i fylkeskommunenes arbeid, og at det bør legges bedre til rette for erfaringsutveksling, kompetanseheving og kompetanseoverføring fylkeskommunene imellom.

Oppfølgingstjenesten skal sikre et tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppen, og formidle, eventuelt samordne, tilbud fra de ulike instansene, som videregående skole, arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og sosialtjenestene.

For at flest mulig av dem som har falt fra, skal gå tilbake til og fullføre videregående skole, må fylkeskommunen, som har ansvar for planlegging, drift, kvalitet og utvikling innen videregående opplæring, sørge for et tilstrekkelig opplæringstilbud. Det innebærer at tilbudet også er innrettet mot dem som ikke kan nyttiggjøre seg det ordinære tilbudet.

Utdanningskomiteen har ved flere anledninger gitt uttrykk for betydningen av at det legges til rette for alternative opplæringsløp. Ved behandlingen av Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen* viste komiteen til at det i dag finnes mange muligheter for fleksibilitet i videregående opplæring, og at disse bør benyttes i større grad enn i dag. Komiteen mener det er viktig at skoleeierne stimuleres til å utnytte disse mulighetene, og ser det som positivt at det åpnes for større fleksibilitet i opplæringsløpene, slik at strukturen tilpasses elevers og fagområders ulike behov.¹⁶ Ved behandling av Prop. 1 S (2013–2014) uttrykte komiteen bekymring for det høye frafallet innenfor yrkesfaglige utdanningsprogrammer og pekte på at mange trenger særskilt tilrettelegging for å kunne gjennomføre videregående opplæring helt eller delvis.¹⁷

14) § 3-8 *Bortvising og tap av retter.*

15) § 4-6 *Endring og heving av lærekontrakt og opplæringskontrakt.*

16) Innst. 432 S (2012–2013).

17) Prop. 1 S (2013–2014) *Kunnskapsdepartementet, jf. Innst. 12 S (2011–2012).*

I St.meld. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* står det at det er viktig å komme tidlig inn med tiltak når ungdom slutter eller ikke begynner på videregående opplæring. Videre står det at de tiltakene som settes inn, må være godt koordinert og tilstrekkelig treffsikre for at den aktuelle gruppen skal nås. Ved behandling av meldingen la komiteen vekt på at også ungdom som ikke begynner i, eller som dropper ut av, videregående skole, og voksne som ikke har tatt eller fullført/bestått videregående opplæring, må få tilbud om opplæring som kan gi dem den kompetansen de trenger for å gjennomføre videregående opplæring. Komiteen pekte også på at det finnes gode prosjekter og ordninger i fylkene som det kan høstes erfaringer fra, og at det bør vurderes hvilke opplæringstilbud som har god effekt, og som derfor bør gjøres tilgjengelige i alle fylker.¹⁸

3.2.2 Arbeids- og velferdsforvaltningens ansvar

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for arbeids- og velferdspolitikken, herunder arbeidsmarkedspolitikken, og ansvar for å legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked. Høy grad av yrkesdeltakelse og god utnyttelse av arbeidskraften er en forutsetning for høy verdiskaping og for å opprettholde og videreutvikle velferdssamfunnet. Arbeids- og velferdsforvaltningen er et sentralt verktøy for myndighetene i gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken.

I henhold til NAV-loven § 4 skal arbeids- og velferdsetaten blant annet bistå arbeidsøkere med å få jobb og forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet. Alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av bistandsbehovet, har rett til å få en arbeidsevnevurdering (§ 14 a). Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan (aktivitetsplan) for hvordan de skal komme i arbeid (§ 14 a).

Det går fram av NAV-loven § 15 at brukerens helhetlige behov skal avklares så tidlig som mulig, og at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med brukeren. Det betyr at det må være kontakt mellom NAV-kontoret og brukeren når aktivitetsplanen utarbeides. Ut fra allmenne krav til god planlegging må en plan som er utarbeidet, evalueres med jevne mellomrom. Både planens mål og hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å nå målet, må vurderes som en del av den løpende oppfølgingen.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratets egne retningslinjer¹⁹ skal aktivitetsplanen operasjonalisere brukerens mål og hvilken type bistand som kan være aktuell. Aktivitetsplanen skal fungere som et hjelpemiddel for oppfølgingen og være en avtale mellom brukeren og NAV-kontoret som skal sikre kontinuitet ved skifte av saksbehandler. Hensikten med planen er å sikre at NAV-kontoret jobber målrettet, og at oppfølgingen er tilpasset den enkelte brukerens behov. Aktivitetsplanen skal bygge på de opplysningene som har kommet fram, og de konklusjonene som har blitt trukket, under behovs- og/eller arbeidsevnevurderingen, og eventuelt nye opplysninger.

Den kommunale delen av NAV-kontoret har ansvar for sosiale tjenester til befolkningen. Av sosialtjenesteloven § 17 går det fram at kommunen skal gi opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den, dersom det er mulig, sørge for at andre gjør det. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse de oppgavene den er pålagt etter denne loven.²⁰

18) Innst. 192 S (2009–2010).

19) Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010) *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV* av 11. august 2010.

20) *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*, § 13-2.

Retten til individuell plan er hjemlet i flere lover. NAV-loven § 15 fastslår at den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet en individuell plan, og at planen skal utformes i samarbeid med brukeren. NAV-kontoret skal også samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å kunne gi et helhetlig tilbud til den det gjelder.

Garantiordningen for ungdom skal sikre at unge som henvender seg til arbeids- og velferdsforvaltningen, raskt får bistand for å komme i arbeid eller tilbake i opplæring. I Prop. 1 S (2013–2014) *Arbeidsdepartementet* står det at garantien for ungdom under 20 år skal sikre at ungdom som ikke har skoleplass eller arbeid, får tilbud om arbeidsrettede tiltak. Av tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2012 og 2013 går det fram at ungdom i alderen 20–24 år med vedtak om situasjonsbestemt innsats skal ha fått en godkjent aktivitetsplan innen en måned etter at oppfølgingsvedtaket ble fattet, og det innføres et krav om at 90 prosent av disse ungdommene skal ha en godkjent aktivitetsplan. Målgruppen for garantiordningen for unge med nedsatt arbeidsevne ble utvidet til 20–29 år i Prop. 1 S (2013–2014) *Arbeidsdepartementet*.

3.2.3 Krav til dokumentasjon av oppfølgingen

Forvaltningsloven har flere bestemmelser som gjelder skriftlighet i saksbehandlingen. Lovens § 23 fastsetter som hovedregel at enkeltvedtak skal være skriftlige, og kravet til forsvarlig saksbehandling tilsier normalt skriftlighet også for andre avgjørelser enn selve vedtaket. Forvaltningen har et dokumentasjonsansvar, og det følger av kravet til forsvarlig saksbehandling at man skal kunne være sikker på at det er truffet en avgjørelse og hva denne går ut på.²¹ Dette innebærer også å sørge for journalføring og arkivering som sikrer at man kan holde rede på hva man har gjort.²²

3.3 Krav til departementenes styring og oppfølging

3.3.1 Krav til styring i staten

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 4 skal de statlige virksomhetene fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 7 skal ansvarlige departementer fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9. Departementene skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater, jf. § 16.

Samordning er et forvaltningspolitisk mål. I St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* går det fram at samordning er særlig viktig når ulike statlige virkemidler blir rettet mot de samme målgruppene. Staten må opptre samordnet i møtet med brukerne og andre innbyggere selv om ansvaret eller oppgavene er plassert i ulike organisatoriske enheter eller tilhører ulike saksområder. Det betyr at

21) Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2003) *Frihagens forvaltningsrett bind 1*.

22) *Lov om arkiv* av 4. desember 1992 og *forskrift om offentlige arkiv* av 11. desember 1998. Ansvaret omfatter også bruk av e-post som ledd i saksbehandlingen, jf. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001) *Bruk av elektronisk post (e-post) i statsforvaltningen*.

Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og andre berørte departementer må samordne sine virkemidler for å bidra til god oppfølging av ungdom som er utenfor opplæring og arbeid.

3.3.2 Forholdet mellom stat og kommune

Juridisk og økonomisk rammestyring er hovedmodellen for statlig styring av kommunesektoren. Rammestyring gir rom for lokale prioriteringer og lokal tilpasning av tjenestetilbudet.²³ I behandlingen av Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* viste komiteen til at mål- og resultatstyring er en utbredt styringsform, og peker på at for å lykkes med slik styring forutsettes det at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet og nødvendig handlingsrom til å foreta reelle prioriteringer. Komiteen pekte videre på at det lokale selvstyret må fungere innenfor rammene av nasjonale mål.²⁴

Når det gjelder ansvarsfordelingen mellom staten og fylkeskommunene, har kommunal- og miljøvernkomiteen gitt sin tilslutning til et generelt prinsipp om at et mål- og resultatstyringsperspektiv også skal legges til grunn for forholdet mellom staten og fylkeskommunene/kommunene, jf. Innst. S. nr. 156 (1992–1993) og St.meld. nr. 23 (1992–1993). Dette skal skje innenfor rammene av det kommunale/fylkeskommunale selvstyret. For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar for oppgaveløsningen, må de få løpende tilbakemelding om utviklingen av tjenestene og hvilke resultater som er oppnådd. Styringsinformasjon kan for eksempel gis ved regelmessig rapportering, evalueringer og statistikk, dels for å vurdere sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat, dels for å vurdere virkemiddelbruken og i hvilken grad fylkeskommunene har ivaretatt sine oppgaver, jf. St.meld. nr. 23 (1992–1993).

I Innst. S. nr. 307 (2000–2001) presiserer kommunalkomiteen at mål- og resultatstyring av kommuner og fylkeskommuner forutsetter at det rapporteres i forhold til nasjonale mål, og viser til at denne typen informasjon er nødvendig for sentral og lokal styring og i dialogen mellom staten og kommunesektoren.²⁵

23) Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.

24) Innst. 270 S (2012–2013).

25) St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgaveløsning*.

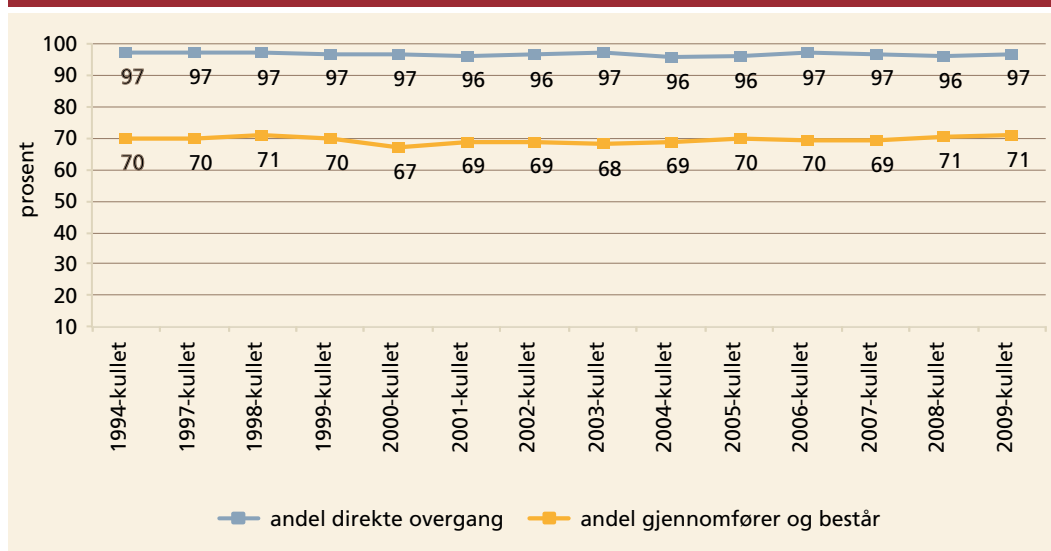
4 Hvordan er utviklingen i andelen elever som gjennomfører videregående opplæring?

4.1 Utvikling i gjennomføringen av den videregående opplæringen

I skoleåret 2009–2010 var det 62 800 ungdommer som startet i Vg1. Av disse er det 44 400 som i skoleåret 2014–2015 har gjennomført og bestått den videregående opplæringen innen fem år.²⁶ Dette innebærer at det er 18 400 ungdommer som ikke har bestått innen fem år.

Antall elever som har startet i videregående opplæring siden innføringen av Reform 94, fra 1994-kullet og fram til 2009-kullet, har variert fra 51 300 til 63 300, se vedlegg 1.

Figur 1 Elever med direkte overgang til videregående opplæring fra grunnskolen og andelen som gjennomfører videregående opplæring innen fem år, fra 1994-kullet til 2009-kullet, tall i prosent*



* Målingen gjelder for alle elever på 10. trinn, også voksne. Tidsserien ble i 2010 endret til å se på kun 16-åringere og ikke voksne.

Kilde: Senter for økonomisk forskning, SSB og Utdanningsdirektoratet

Figur 1 viser at andelen som gjennomfører videregående opplæring med bestått studie- eller yrkeskompetanse innen fem år, har ligget stabilt på mellom 67 og 71 prosent. Fra 2007-kullet til 2009-kullet har andelen som gjennomfører og består, økt med 2 prosentpoeng.

Både Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet oppgir i intervju at de hadde ønsket og forventet en høyere gjennomføringsgrad for 2009-kullet, gitt den innsatsen og de ressursene som er brukt i Ny GIV. Det presiseres samtidig at det alltid vil være noen som ikke er i stand til å gjennomføre videregående opplæring.

I *Gjennomføringsbarometeret 2014* påpekes det at en del av elevene som ifølge statistikken ikke har gjennomført og bestått i løpet av fem år, og som heller ikke er i videregående opplæring fem år etter, har fullført deler av opplæringen og

26) SSB (2015) *Gjennomstrømning i videregående opplæring, 2009–2014*.

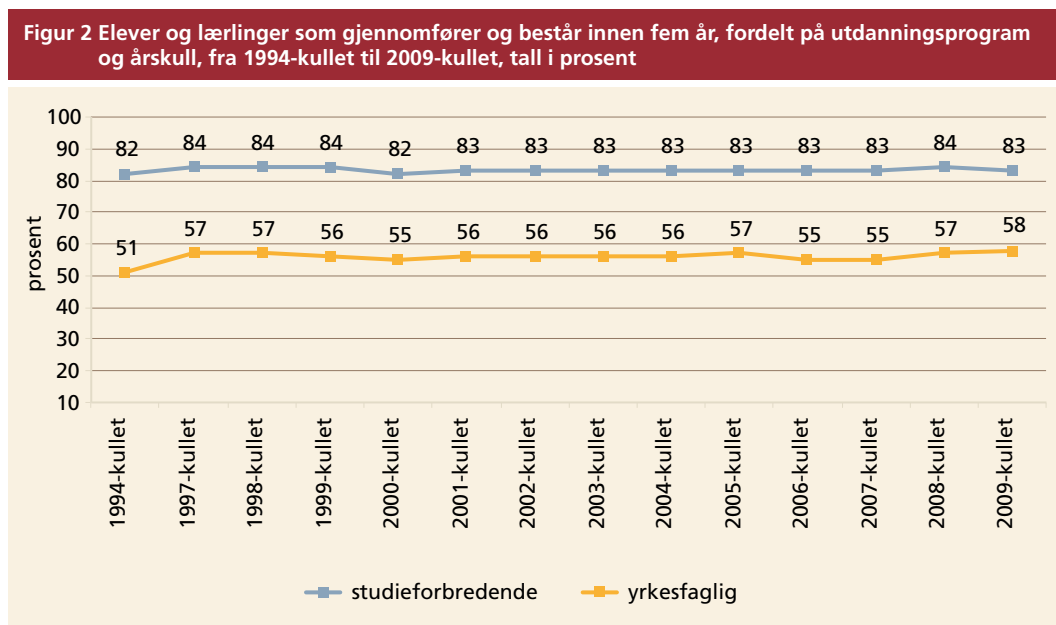
oppnådd grunnkompetanse på et lavere nivå enn full yrkes- og studiekompetanse. Se faktaboks 1 for en beskrivelse av grunnkompetanse. I skoleårene 2012–2013 og 2013–2014 var det 2,6 og 2,8 prosent av elevene i den videregående opplæringen som deltok i et planlagt løp mot grunnkompetanse.²⁷

Figur 1 viser at fra 1994-kullet og fram til 2009-kullet har andelen som starter direkte i videregående opplæring etter grunnskolen, ligget stabilt på mellom 96 og 97 prosent. Andelen som gjennomfører og består videregående opplæring på normert tid (tre år for studieforberedende og fire år for yrkesfaglige utdanningsprogrammer), har fra 1994-kullet til 2009-kullet vært mellom 55 og 59 prosent.²⁸

4.1.1 Forskjeller mellom utdanningsprogrammene i gjennomføringen av den videregående opplæringen

Av 2009-kullet var det 32 100 som startet i studieforberedende, og 30 700 som startet i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Etter fem år hadde 26 700 av ungdommene i de studieforberedende utdanningsprogrammene og 17 800 i de yrkesfaglige gjennomført og bestått, se vedlegg 1. Det vil si at det er 5400 ungdommer som ikke har gjennomført og bestått i de studieforberedende utdanningsprogrammene, mens antallet er om lag 13 000 i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Figur 2 viser at det over tid har vært store forskjeller mellom studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer når det gjelder hvor mange som gjennomfører og består fem år etter påbegynt videregående opplæring.²⁹ Andelen som gjennomfører og består, er høyere i de studieforberedende utdanningsprogrammene enn i de yrkesfaglige. For 2009-kullet er andelen som gjennomfører og består i de studieforberedende utdanningsprogrammene innen fem år, 83 prosent, mens andelen er 58 prosent i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Disse tallene har vært stabile over tid.



Kilde: SSB

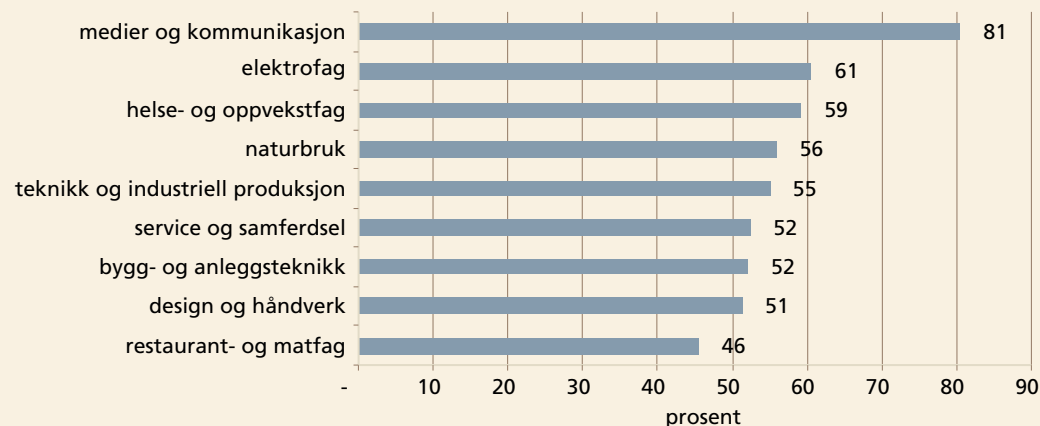
27) Utdanningsdirektoratet (2014) *Utdanningsspeilet 2014* og Utdanningsdirektoratet (2013) *Utdanningsspeilet 2013*.

28) SSB (2015) *Gjennomstrømning i videregående opplæring, 2009–2014*.

29) Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*.

Videre er det innenfor de enkelte yrkesfaglige utdanningsprogrammene store forskjeller i andelen elever som gjennomfører og består. Figur 3 viser at av 2009-kullet er det 46 prosent av elevene på restaurant- og matfag som gjennomfører og består, mens det er 81 prosent på medier og kommunikasjon. Andelen som fullfører og består i de ulike utdanningsprogrammene, har vært relativt stabil over tid.³⁰

Figur 3 Elever som gjennomfører og består innen fem år på de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene, 2009-kullet, tall i prosent



Kilde: Utdanningsdirektoratet



I skoleåret 2014–2015 var det 46 prosent av elevene på restaurant- og matfag som hadde gjennomført og bestått innen fem år.

Foto: Colourbox

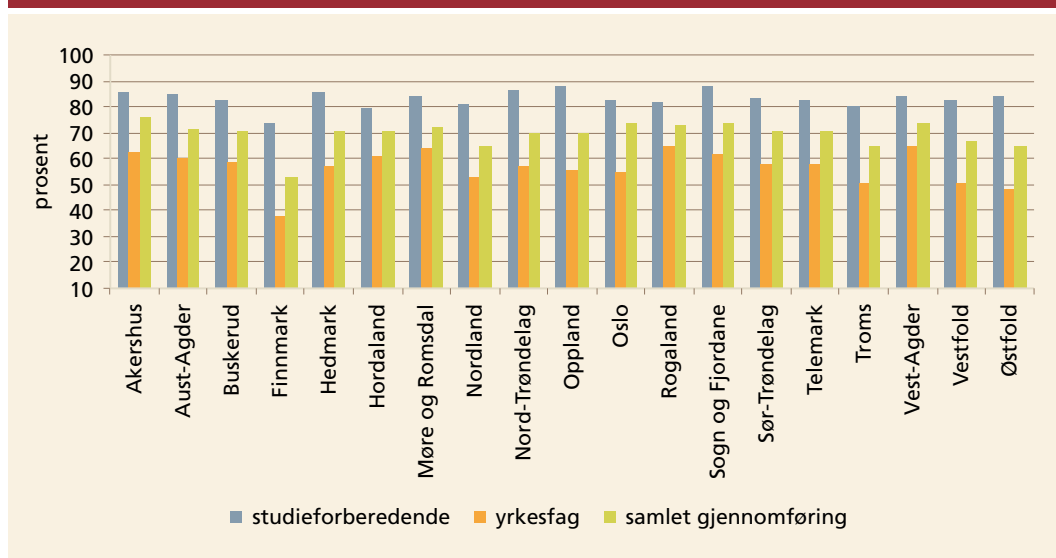
4.1.2 Forskjeller mellom fylkeskommunene i gjennomføringen av den videregående opplæringen

Det er stor variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder andel elever som gjennomfører og består den videregående opplæringen innen fem år.³¹

30) Utdanningsdirektoratet (2015) *Gjennomføringsbarometeret 2015*.

31) Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*.

Figur 4 Fylkeskommunale forskjeller når det gjelder ungdommer som gjennomfører og består innen fem år, samlet og fordelt på studieprogram, 2009-kullet, tall i prosent



Kilde: Utdanningsdirektoratet

Sogn og Fjordane har de siste årene vært det fylket som har hatt høyest samlet gjennomføringsgrad i videregående opplæring,³² men figur 4 viser at for 2009-kullet har Akershus høyest gjennomføringsgrad, med 76 prosent. Oslo, Vest-Agder og Sogn og Fjordane følger etter med en andel på om lag 74 prosent. Finnmark, Nordland og Troms er de fylkene som har lavest gjennomføringsgrad. Akershus har i overkant av 40 prosent høyere gjennomføringsgrad enn Finnmark og om lag 17 prosent høyere gjennomføringsgrad enn Nordland og Troms. Finnmark, Nordland og Troms har siden Reform 94 vært de fylkene som har hatt lavest gjennomføringsgrad, hvorav Finnmark har hatt den laveste gjennomføringsgraden over tid.³³

Figur 4 viser at det er forskjell mellom fylkene også i andelen som gjennomfører og består i studieforberedende, og andelen som gjennomfører og består i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Av 2009-kullet er det Vest-Agder og Rogaland som har høyest gjennomføringsgrad i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, med 65 prosent for begge. Disse fylkene har 70 prosent høyere gjennomføringsgrad enn Finnmark, som med sine 38 prosent har lavest gjennomføringsgrad.

I studiespesialiseringsprogrammene er det Oppland, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag som har høyest gjennomføringsgrad av 2009-kullet, med henholdsvis 88 prosent i Oppland og Sogn og Fjordane og 87 prosent i Nord-Trøndelag. Oppland og Sogn og Fjordane har om lag 20 prosent høyere gjennomføringsgrad enn Finnmark, som har lavest gjennomføringsgrad, med 74 prosent.

Fra 2004- til 2009-kullet har det vært en positiv utvikling i gjennomføringsgraden i 16 av 19 fylker. Størst økning i denne perioden var det i Aust-Agder, Hedmark og Buskerud, som alle hadde en økning på over 5 prosentpoeng. Gjennomføringsgraden i Finnmark har også økt – med 1 prosentpoeng fra 2004- til 2009-kullet.³⁴

32) SSB (2015) *Gjennomstrømning i videregående opplæring, 2009–2014*.

33) Høgskolen i Oslo og Akershus (2013) *Helse og frafall i videregående opplæring: Underlagsrapport til Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*.

34) Utdanningsdirektoratet (2015) *Gjennomføringsbarometeret 2015* og Utdanningsdirektoratet (2015) *Skoleporten.no*.

4.1.3 Fullført og bestått videregående opplæring ti år etter påbegynt opplæring

Når måletidspunktet for gjennomføringen flyttes fra fem til ti år etter påbegynt opplæringsløp, er det flere elever og lærlinger som har fullført og bestått videregående opplæring. Tabell 1 viser at for 2003-kullet økte andelen som gjennomfører, fra 68 til 78 prosent. Andelen som fullfører og består, øker i gjennomsnitt med 9 prosentpoeng når målingen flyttes fra fem til ti år etter påbegynt opplæring.

Tabell 1 Andel ungdommer som fullfører og består innen fem og ti år, etter årskull, nasjonalt

	5 år prosent	10 år prosent	økning i prosentpoeng
1994-kullet	68	77	9
1995-kullet	69	78	9
1996-kullet	70	79	9
1997-kullet	71	79	8
1998-kullet	71	79	8
1999-kullet	71	79	8
2000-kullet	70	78	8
2001-kullet	69	78	9
2002-kullet	68	78	10
2003-kullet	68	78	10

Kilde: Utdanningsdirektoratet

4.2 Når i skoleløpet avbryter elevene den videregående opplæringen?

En del elever vil ha gjennomført videregående opplæring, men ikke bestått. Andelen elever som fullførte videregående opplæring i løpet av fem år, men som ikke oppnådde vitnemål eller fag-/svennebrev, var for 2009-kullet på 8 prosent i 2015.³⁵

Sjansen for å være sysselsatt som 25-åring øker med kompetansenivå. Dette gjelder også når det er kompetanse lavere enn fullført og bestått videregående opplæring. Jo høyere utdanningsnivå som er oppnådd, jo høyere andel er sysselsatt. En del elever som slutter underveis i den videregående opplæringen, kommer tilbake på et senere tidspunkt, men for mange vil det å slutte være et steg i retning av varig frafall.³⁶

En elev kan starte i Vg2 selv om ikke alle fag er bestått fra Vg1. Som hovedregel gjelder dette også for overgangen mellom Vg2 og Vg3.³⁷ Elever som tar yrkesfag, skal få tilbud om læreplass eller alternativt Vg3 i skole.

Tabell 2 Elever som er ute av videregående opplæring ett år etter gjennomført Vg1 og Vg2 2013–2014, fordelt på studieprogram og samlet, antall med tilhørende prosent i parentes, nasjonalt

	N (antall elever som starter i de ulike trinnene)	Herav avbrutt etter studieforberedende	Herav avbrutt etter yrkesfaglig	Samlet
Ute av videregående opplæring ett år etter Vg1	76 769	2526 (7)	3794 (10)	6320 (8)
Ute av videregående opplæring ett år etter Vg2	67 855	1186 (4)	8364 (24)	9550 (14)

Kilde: Utdanningsdirektoratet

35) SSB (2015) *Gjennomstrømning i videregående opplæring, 2009–2014*.

36) Utdanningsdirektoratet (2011) *Gjennomføringsbarometeret 2011:2*.

37) E-post fra Utdanningsdirektoratet til Riksrevisjonen av 20. november 2015.

Tabell 2 viser at flest elever avbryter opplæringen i overgangen fra Vg2 på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Av alle elevene som gikk på Vg2 per 1. oktober skoleåret 2013–2014, er det samlet sett 14 prosent som ikke er registrert i videregående opplæring per 1. oktober året etter. Av elevene som gikk på yrkesfaglig Vg2 i 2013–2014, er det 24 prosent av elevene som ikke er registrert i videregående opplæring eller læreplass året etter, mens tilsvarende for elevene som gikk på studieforberedende utdanningsprogrammer, er 4 prosent.

Overgangen fra Vg2 på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er ifølge Utdanningsdirektoratet en av de mest kritiske overgangene med tanke på økt gjennomføring i videregående opplæring. Tilgangen til læreplasser påvirker denne overgangen i stor grad. Dette går fram av *Gjennomføringsbarometeret 2015*. Av elevene som slutter etter Vg2, er det mange som slutter i overgangen til læreplass, og én av årsakene til dette er mangel på læreplasser.³⁸ Utdanningsdirektoratets analyser av perioden 2009–2014 viser at kun én av tre elever i yrkesfaglig Vg2 gikk videre til læreplass.³⁹ Per 1. januar 2015 var 8400 ungdommer uten læreplass.⁴⁰

Konsekvensene av mangel på læreplasser blir i noen grad redusert ved at en del av ungdommene søker seg til studiekompetanse etter Vg2. Omkring halvparten av elevene i yrkesfaglig Vg2 søker læreplass, mens en tredel søker studiekompetanse.⁴¹

Fra Ny GIV-prosjektet – skoleåret 2010 til skoleåret 2013 – har andelen som slutter mellom skoleår, gått ned både i overgangen fra Vg1 til Vg2 og fra Vg2 til Vg3, med henholdsvis 0,8 og 1 prosentpoeng.⁴² Det vil si at det ikke har vært noen vesentlig endring i andelen som slutter i overgangen mellom skoleårene.

I tillegg til å måle overgangen mellom trinnene utarbeides det statistikk som viser hvor mange som slutter *i løpet av* skoleåret. Målingen gjelder elever i skoleløpet og ikke lærlinger. Noen av ungdommene som slutter i løpet av skoleåret på Vg1 og Vg2, vil inngå i tabell 2. Dersom en person slutter i løpet av skoleåret på Vg1 og starter opp igjen på Vg1 eller Vg2 året etter, vil han/hun bare være representert i tabell 3. Dette gjør at tabellene ikke har samme populasjon.⁴³

Tabell 3 Elever som i løpet av skoleåret 2013–2014 slutter i de ulike trinnene, fordelt på studieprogram og samlet, antall med tilhørende prosent i parentes, nasjonalt				
	N (antall elever som starter i de ulike trinnene)	Herav avbrutt innenfor studieforberedende	Herav avbrutt innenfor yrkesfaglig	Samlet
Vg1	76 270	857 (2,3)	3071 (7,8)	3930 (5,2)
Vg2	66 793	636 (2,0)	2123 (6,1)	2759 (4,1)
Vg3	53 791	2173 (4,5)	190 (3,5)	2363 (4,4)
Samlet	196 854	3666 (3,1)	5384 (6,7)	9052 (4,6)

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabell 3 viser at samlet for alle utdanningsprogrammene er det 4,6 prosent (9052 ungdommer) som sluttet på Vg1, Vg2 og Vg3 i løpet av skoleåret 2013–2014. Det var samlet sett en noe høyere andel som sluttet i løpet av skoleåret på Vg1 enn på Vg2 og Vg3.

38) Fafo (2014) *Alternativ Vg3 for elever som ikke får læreplass*, Fafo-notat 2014:12.

39) Utdanningsdirektoratet (2015) *Gjennomføringsbarometeret 2015*.

40) Utdanningsdirektoratet (2015) *Indikatorrapport 2015*.

41) NIFU (2011) *Underveis i videregående opplæring: evaluering av Kunnskapsløftet*.

42) Utdanningsdirektoratet (2015) *Skoleporten.no*.

43) E-post fra Utdanningsdirektoratet til Riksrevisjonen av 20. november 2015.

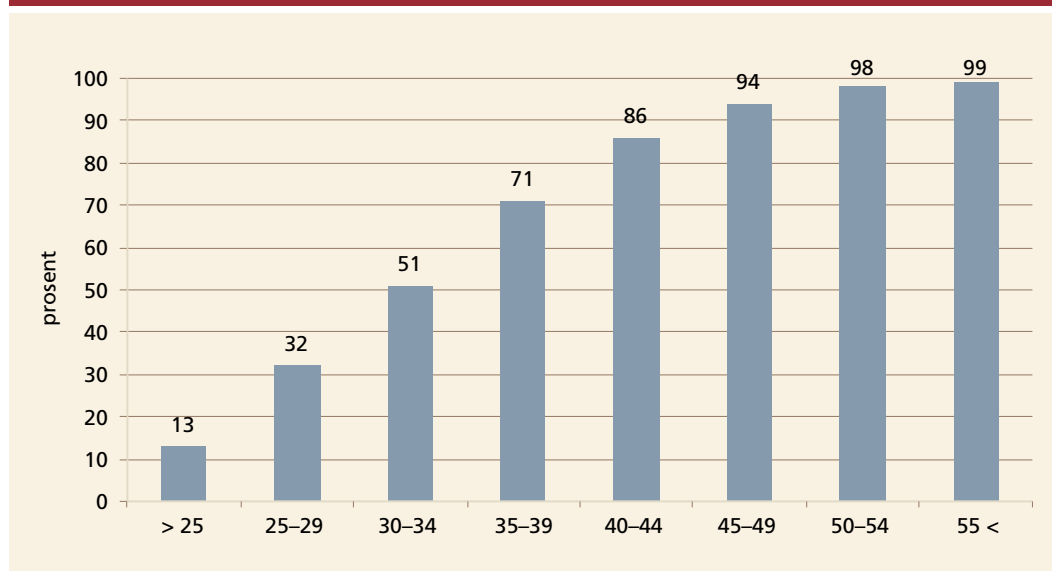
Fra skoleåret 2009–2010 til skoleåret 2013–2014 gikk andelen som slutter i løpet av skoleåret, ned på Vg1, mens andelen økte noe på Vg3. På Vg2 var den stabil.⁴⁴ Utviklingen i andelen elever som slutter i løpet av skoleåret, viser at det er flere som kommer lenger i utdanningsløpet før de avbryter.⁴⁵

4.3 Ulike faktorer som har betydning for om ungdom fullfører videregående opplæring eller ikke

Ungdomsgruppen er sammensatt, og det finnes ikke bare én årsak eller ett sett av forklaringer på hvorfor unge havner utenfor opplæring og arbeid. Årsakene kan forklares ut fra både skolerelaterte forhold, som feilvalg eller manglende motivasjon, og ikke-skolerelaterte forhold, som fysiske og psykiske helseproblemer, rusproblemer eller vanskelige hjemmeforhold. Problemene har som regel utviklet seg over tid og er kumulative.⁴⁶

Karakterer fra grunnskolen har stor betydning for om elevene gjennomfører og består videregående opplæring eller ikke.

Figur 5 Ungdom som har gjennomført og bestått videregående opplæring innen fem år etter grunnskolepoeng, samlet for alle studieprogram, nasjonalt, 2009-kullet, tall i prosent



Kilde: SSB

Gjennomføringsgraden er høyere blant elever med gode karakterer fra grunnskolen. Figur 5 viser at for 2009-kullet er gjennomføringsgraden blant elevene med 55 grunnskolepoeng tilnærmet lik 100 prosent, mens gjennomføringsgraden blant elevene med mindre enn 25 grunnskolepoeng er på 13 prosent.

Elever som gjennomfører grunnopplæringen med gode karakterer, velger oftest studieforberedende utdanningsprogram.⁴⁷ Det kan være noe av årsaken til at flere ungdommer fullfører og består på studieforberedende enn på yrkesfaglige programmer. Elever med likt antall grunnskolepoeng har omtrent like stor sannsynlighet

44) Utdanningsdirektoratet (2015) *Skoleporten.no*.

45) Utdanningsdirektoratet (2013) *Gjennomføringsbarometeret 2014*.

46) Norges forskningsråd (2013) *Ungdom, frafall og marginalisering*.

47) SSB (2013) *Yrkesfag – lengre vei til målet, Samfunnsspeilet 1/2013*.

for å fullføre enten de går på studieforbereidende eller på yrkesfag. Elever med få grunnskolepoeng fullfører likevel i litt større grad i yrkesfagene enn i de studieforberedende utdanningsprogrammene.⁴⁸

Gutter avbryter oftere enn jenter, og frafallsprosenten er høyere både på yrkesfaglig og på studieforbereidende utdanningsprogram.⁴⁹ Guttenes høyere frafall ser ut til å henge sammen med at de gjennomsnittlig har lavere skoleprestasjoner i grunnskolen enn jenter.⁵⁰

Det er store forskjeller mellom fylkene i andelen som gjennomfører og består, gitt likt antall grunnskolepoeng. For elevene av 2006-kullet med 40–44 grunnskolepoeng varierte andelen som gjennomførte studieforbereidende utdanningsprogrammer, fra 48 prosent i Finnmark til 81 prosent i Nord-Trøndelag. For samme gruppe innen yrkesfaglige utdanningsprogrammer var variasjonen fra 55 prosent i Finnmark til 85 prosent i Telemark.⁵¹

Noen barn og unge synes å ha større risiko enn andre for å avbryte videregående opplæring. Risikofaktorer er knyttet til forhold som sosioøkonomisk status, familiestruktur, foreldrenes utdanning, husholdets sammensetning og foreldrenes deltakelse i skoleaktiviteter.⁵² Ungdom fra familier med foreldre med lav utdanning og begrensede ressurser har langt lavere gjennomføringsgrad.⁵³ Av 2009-kullet gjennomførte 87 prosent av elevene som hadde foreldre med høyere utdanning, videregående opplæring, mens 46 prosent av elevene som hadde foreldre med grunnskole som høyeste utdanningsnivå, gjennomførte.⁵⁴

Innvandrererelever⁵⁵ har lavere gjennomføringsgrad i videregående opplæring enn ungdommer i befolkningen totalt.⁵⁶ Halvparten av innvandrerne som startet i Vg1 høsten 2006, oppnådde vitnemål eller fag-/svennebrev i løpet av fem år. Blant norskfødte med innvandrerforeldre er gjennomstrømningen mer lik gjennomsnittet for alle elevene som begynte i videregående opplæring.

I senere tid har det vært økt oppmerksomhet rundt psykiske vansker og i hvilken grad dette bidrar til frafall i videregående opplæring.⁵⁷ Selv om det er lite forskning som viser kausale sammenhenger, kan det se ut som om ulike psykiske problemer i varierende grad innebærer større risiko for frafall. NIFU fant i sin studie i Akershus fylkeskommune at én av fem av de 533 elevene som ble spurt, sluttet på skolen fordi de var psykisk syke eller hadde psykososiale problemer.⁵⁸

48) Utdanningsdirektoratet (2015) *Utdanningsspeilet 2015*.

49) Utdanningsdirektoratet (2015) *Utdanningsspeilet 2015*.

50) Senter for økonomisk forskning (2006) *Frafall i videregående opplæring: Betydning av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke*.

51) Utdanningsdirektoratet (2013) *Gjennomføringsbarometeret 2014*.

52) Høgskolen i Oslo og Akershus (2013) *Helse og frafall i videregående opplæring: Underlagsrapport til Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*.

53) Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning (2010) *Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne: Hvor havner ungdom som slutter skolen i ung alder?* Rapport 3/2010.

54) SSB (2014) *Gjennomstrømning i videregående opplæring, 2008–2013*.

55) Innvandrere er personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre.

56) SSB (2011) *Sju av ti fullfører videregående opplæring*.

57) NIFU (2014) *Psykisk helse i skolen. Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant lærere, skoleledere og skoleeiere, rapport 9/2014*.

58) NIFU (2012) *Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar?* NIFU rapport 6-2012.

I andre studier der ungdom utenfor opplæring og arbeid er intervjuet, kommer det fram mange ulike livshistorier, livssituasjoner og begrunnelser for situasjonen de er i. Flere av ungdommene forteller om en skolegang der de i tillegg til faglige problemer har et utfordrende hjemmeliv, dårlig forhold til foreldrene og kanskje også vanskeligheter i forhold til jevnaldrende. De har ofte opplevd mange nederlag, noe som igjen påvirker motivasjonen og pågangsmotet når det gjelder videre utdanning og arbeid. Mange har også dårlig selvbilde og lav selvtillit.⁵⁹

59) Norges forskningsråd (2013) *Ungdom, frafall og marginalisering, Temanotat*.

5 Hva slags oppfølging får ungdom som er utenfor opplæring og arbeid?

Fylkeskommunen er skoleeier og har ansvar for oppfølgingstjenesten. Gjennom oppfølgingstjenesten skal fylkeskommunen ha oversikt over alle i målgruppen og sørge for aktuelle tilbud til dem. Oppfølgingstjenesten skal opprette kontakt med hver enkelt ungdom med sikte på oppfølging og veiledning, og alle i målgruppen skal gis et tilbud om opplæring, arbeid, andre kompetansefremmende tiltak eller eventuelt en kombinasjon av disse. Oppfølgingstjenesten har også ansvar for å sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser. I dette ligger det å formidle og eventuelt samordne tilbud fra de ulike instansene, som videregående skole, arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og sosialtjenestene.

Fylkeskommunene velger selv hvordan de organiserer oppfølgingstjenesten, det er opp til den enkelte fylkeskommune å definere og finne fram til en hensiktsmessig organisering i sitt fylke. Enkelte fylkeskommuner organiserer oppfølgingstjenesten regionvis. OT-veilederne har ansvar for å dekke skolene og ungdommene i sin region, og har da ofte arbeidsplass på én eller flere av skolene. I andre fylker er det opprettet såkalte karrieresentre eller lignende, der oppfølgingstjenesten blant annet sitter sammen med andre skolerettede tjenester, som for eksempel pedagogisk-psykologisk tjeneste. OT-veilederne er da gjerne til stede på skolene på bestemte dager.

Oppfølgingstjenesten får informasjon om elever som avbryter eller ikke søker videregående opplæring gjennom det fylkeskommunale inntakssystemet Vigo og skolene. Ungdom kan også ta direkte kontakt med oppfølgingstjenesten. De kan i tillegg parallelt med, før eller etter at de har vært i kontakt med oppfølgingstjenesten, melde seg hos NAV – enten fordi de er arbeidssøkere, eller fordi de ønsker råd og veiledning, sosialhjelp eller andre kommunale tjenester.

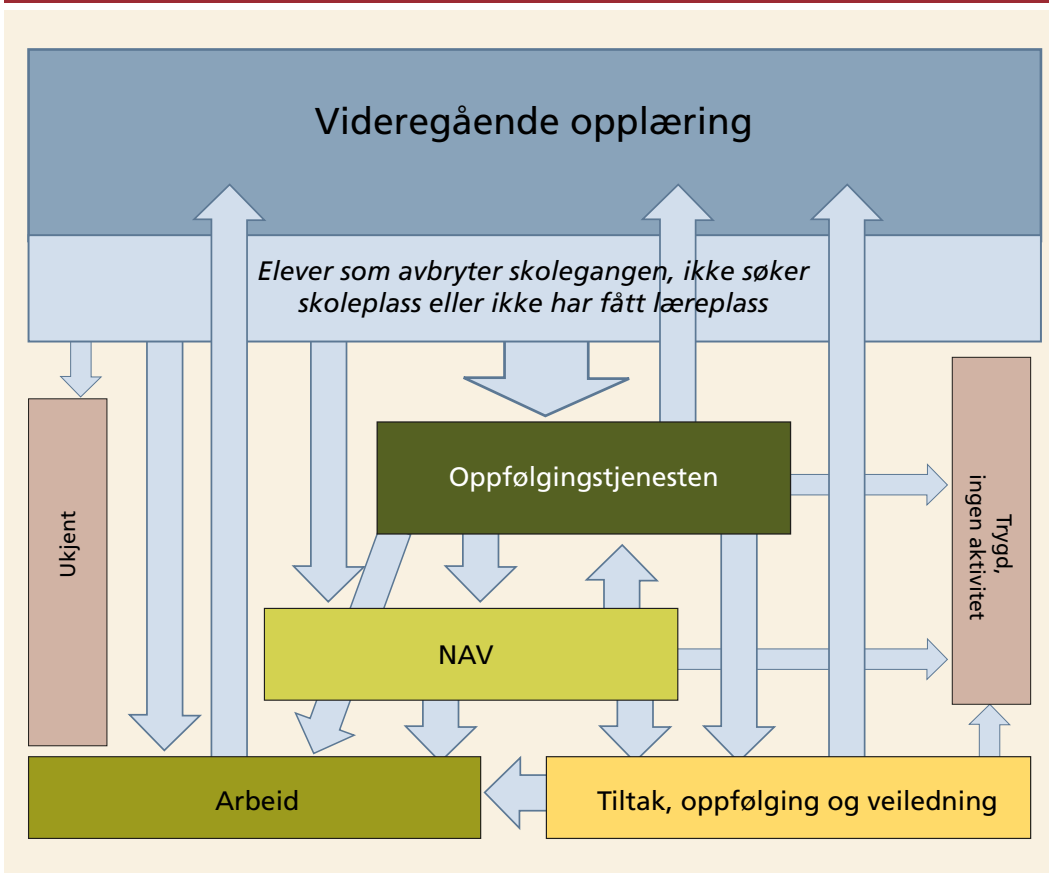
Det er opprettet egne ungdomsteam på alle de store NAV-kontorene, og mange av de mindre kontorene har ungdomskontakter som har spesialisert seg på oppfølging av ungdom. Noen NAV-kontor har verken ungdomskontakt eller ungdomsteam.⁶⁰

Ungdom kan motta tiltak, oppfølging og veiledning fra både oppfølgingstjenesten og NAV. Det vil også være noen som har behov for oppfølging fra andre, som for eksempel helsevesenet, barnevernet eller pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Ungdom mellom 15 og 21 år som ikke er i opplæring, og som oppfølgingstjenesten ikke kjenner statusen til, regnes som ukjente for oppfølgingstjenesten fram til de får informasjon om dem. Disse kan være uten aktivitet, eller de kan være i arbeid eller annen aktivitet som oppfølgingstjenesten ikke kjenner til.

60) Fafo (2015) NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere, Fafo-rapport 2015:41.

Figur 6 Oversikt over ulike oppfølgingsløp



Kilde: Riksrevisjonens saksgjennomgang

5.1 Hvordan kommer oppfølgingstjenesten i kontakt med ungdommene?

Oppfølgingstjenesten skal ifølge *forskrift til opplæringslova* § 13-3 ha oversikt over alle i målgruppen og etablere kontakt med hver enkelt ungdom. Det er gjort en analyse som viser hvorfor ungdommene kommer i oppfølgingstjenestens målgruppe.

Tabell 4 Tilmeldingsårsaker til oppfølgingstjenesten i skoleåret 2014–2015, antall med tilhørende prosent i parentes, n = 15 801

Ikke søkt videregående opplæring	5735 (36)
Avbrutt opplæring	3765 (24)
Har takket nei til skoleplass	2649 (17)
Aldri hatt skoleplass/ventelisteplass	660 (4)
Ikke fått tilbud om skoleplass	248 (2)
Ikke fått tilbud om læreplass	837 (5)
Forebyggende arbeid	1224 (8)
Andre årsaker	683 (4)
Sum	15 801 (100)

Kilde: Analyse av data fra OTTO

Tabell 4 viser at 36 prosent av ungdommen i skoleåret 2014–2015 er tilmeldt oppfølgingstjenesten fordi de ikke har søkt om skoleplass eller læreplass. 24 prosent har avbrutt skole eller lærekontrakt, 17 prosent har takket nei til skoleplass, og 5 prosent har ikke fått tilbud om læreplass. Den yngste gruppen tilmeldes i større grad fordi de avbryter opplæringen, mens de noe eldre ungdommene tilmeldes fordi de ikke søker om skole eller læreplass eller ikke får læreplass.⁶¹

Ungdom som er elever ved private videregående skoler, og ungdommer under 21 år som er i arbeid, blir tilmeldt oppfølgingstjenesten dersom de ikke søker fylkeskommunal videregående opplæring. Det gjør at oppfølgingstjenesten får overført flere ungdommer enn de skal følge opp. Fylkeskommunene som ble intervjuet, opplever arbeidet med å avklare ungdommene ulikt. Tre av fylkeskommunene opplever at det går en del ressurser til å finne ut hvem som faktisk er i målgruppen. Én av disse påpeker at tiden som går med til det, kunne vært brukt til oppfølging av ungdom, men siden oppfølgingstjenesten kan søke ungdom inn på skolen etter søknadsfristen, jf. *forskrift til opplæringslova* § 6-8, ser de det som viktig å bruke ressurser på dette. To av fylkeskommunene opplever imidlertid at det ikke er spesielt ressurskrevende å finne ut hvem som er i målgruppen.

Noen fylkeskommuner starter avklaringen av målgruppen om våren før skolestart, mens andre starter om høsten etter skolestart. Flere av fylkeskommunene i utvalget uttaler at de første overføringene fra Vigo til OTTO blir gjort i mars, etter at søkingen til videregående skole/læreplass er klar. Fylkeskommunene har opprettet ulike rutiner for å avklare målgruppen. Noen sender standardbrev med tilbud om oppfølging og veiledning med svarslipp som ungdommen skal sende i retur. Én av fylkeskommunene i utvalget sender ikke brev, men tar direkte kontakt med den enkelte.

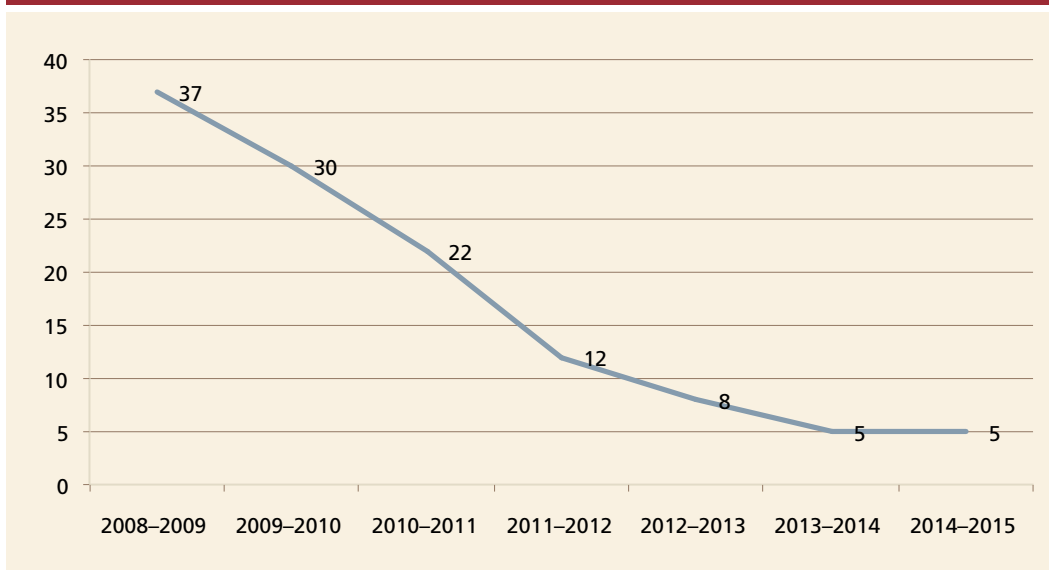
Oppfølgingstjenesten får beskjed om de ungdommene som ikke får læreplass, fra opplæringsavdelingen/fagopplæringen i fylkeskommunen i november. Noen fylkeskommuner har etablert ordninger som sikrer at de får denne oversikten tidligere. I Oppland og Aust-Agder får de tidlig i august en oversikt fra fagopplæringen over hvilke ungdommer som er kvalifisert, men mangler læreplass. Disse får da tilbud om læreplasskurs eller lignende. Flere av fylkeskommunene trekker også fram at de ikke får tidlig nok informasjon om heving av lærekontrakter. Det kan skyldes at opplæringsavdelingen ikke får informasjon fra bedriftene når lærlingen avbryter, eller at fagopplæringen ikke videreformidler informasjonen til oppfølgingstjenesten.

5.1.1 Hvor lang tid tar det før oppfølgingstjenesten oppnår kontakt med ungdommene?

I forbindelse med Ny GIV-prosjektet ble det rettet oppmerksomhet mot ungdommene som i målgruppen til oppfølgingstjenesten var *ukjente*. Å ha status som *ukjent* innebærer at oppfølgingstjenesten ikke har etablert kontakt med ungdommen og derfor ikke har oversikt over hva ungdommen gjør. Det kan føre til at ungdom som skulle hatt oppfølging, ikke får det. Utdanningsdirektoratets analyser viser at andelen ungdommer som oppfølgingstjenesten ikke har oversikt over ved slutten av skoleåret, har gått ned fra 37 prosent til 5 prosent fra skoleåret 2008–2009 til skoleåret 2014–2015, se figur 7.

61) Utdanningsdirektoratet (2014) *Ungdom utenfor opplæring og arbeid – status fra oppfølgingstjenesten (OT) juni 2014*.

Figur 7 Utvikling i andel ukjente i oppfølgingstjenesten, nasjonalt, tall i prosent

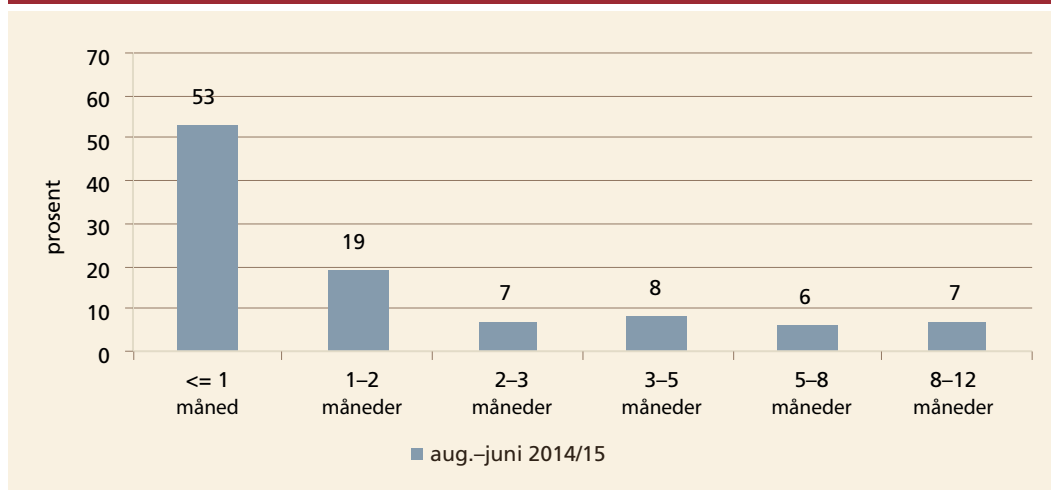


Kilde: Utdanningsdirektoratet og analyse av data fra OTTO

En viktig effekt av samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og utdanningssektoren under *Oppfølgingsprosjektet* var ifølge intervju med Kunnskapsdepartementet at andelen ukjente ble betydelig redusert. Utdanningsdirektoratet oppgir at det å offentliggjøre tallene over ukjente for hvert enkelt fylke har vært skjerpene for fylkeskommunene. De seks fylkeskommunene som ble intervjuet, uttaler at med *Oppfølgingsprosjektet* ble det en økt satsing på å redusere antall ukjente. NAV-kontorene, rådgivere og utekontakten i kommunene brukes mer aktivt til å oppnå kontakt med ungdommene. Bedre samarbeid med inntakskontoret og fagopplæringen har også vært med på å redusere andelen som oppfølgingstjenesten ikke har oversikt over.

Analyse av data fra OTTO viser at det er stor variasjon mellom fylkeskommunene i hvor mange oppfølgingstjenesten ikke har oppnådd kontakt med ved slutten av skoleåret. I Oppland og Nord-Trøndelag var det ingen ukjente, mens det i Oslo, Telemark og Hordaland var henholdsvis 14, 12 og 10 prosent ukjente på slutten av skoleåret 2014–2015.

Figur 8 Hvor lang tid det tar før oppfølgingstjenesten oppnår kontakt med ungdommene, skoleåret 2014–2015, tall i prosent, nasjonalt, n = 5676

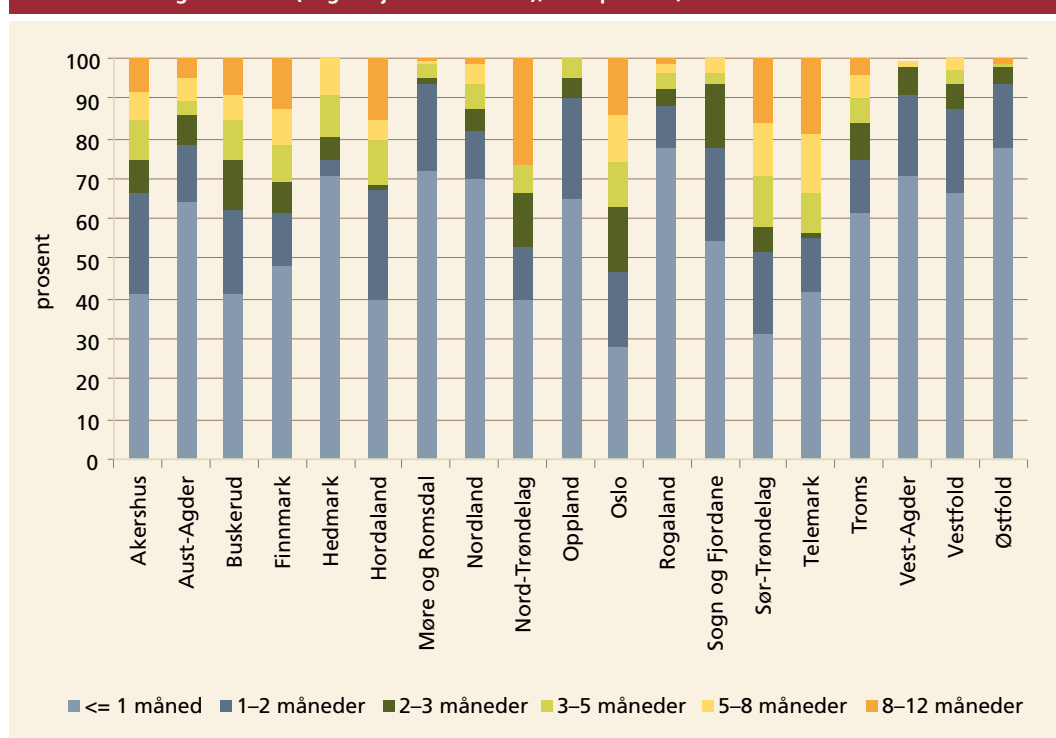


Kilde: Analyse av data fra OTTO

De fleste ungdommene som får status som ukjent, blir først registrert i månedene etter skolestart i august og fram til skoleårets slutt i juni. Skoleåret 2014–2015 var det 1692 ungdommer som fikk status ukjent før skolestart, mens det var 5676 som fikk denne statusen etter skolestart.⁶² Figur 8 viser at av de som fikk statusen etter skolestart, har oppfølgingstjenesten opprettet kontakt med 53 prosent innen én måned. Videre viser figuren at 21 prosent er ukjente i mer enn tre måneder, og at 13 prosent er ukjente i mer enn fem måneder. Andelen som har status som ukjent i mer enn tre måneder, har sammenlignet med skoleåret 2011–2012 gått ned med 7 prosentpoeng.

At det tar tid før oppfølgingstjenesten får oversikt over ungdommene, kan ifølge intervju med Utdanningsdirektoratet skyldes både dårlig kapasitet og at det kan være vanskelig å finne noen av dem.

Figur 9 Fylkeskommunale forskjeller i hvor lang tid det tar før oppfølgingstjenesten oppnår kontakt med ungdommene (august–juni 2014–2015), tall i prosent, n = 5676



Kilde: Analyse av data fra OTTO

Figur 9 viser at det er store forskjeller mellom fylkeskommunene i hvor lang tid det tar før oppfølgingstjenesten kommer i kontakt med ungdommene. I åtte fylkeskommuner tok det under én måned å få oversikt over halvparten av ungdommene i skoleåret 2014–2015. Etter tre måneder er det sju av fylkeskommunene som fremdeles ikke har oversikt over 25 prosent av ungdommene. I intervjuene med fylkeskommunene kommer det fram flere forklaringer. Én av fylkeskommunene i utvalget påpeker at tre måneder er kort tid med tanke på at flere i målgruppen er vanskelige å få kontakt med. Det gjelder for eksempel ungdom med rusproblematikk. Fylkeskommunene trekker også fram at det kan være vanskelig å få oversikt over lærlinger som har sluttet, og som ikke har møtt opp til sluttsamtale/avklaringsamtale.

62) Det var totalt 7781 ungdommer som fikk status ukjent i løpet av hele registreringsåret 2014–2015 (mars 2014 til juni 2015), men revisjonen har slått sammen datoene for når koden kom etter hverandre i tid, samt tatt bort alle koder som har mindre enn 0 dager og mer enn 500 dager. Totalt er det 413 tilfeller som er borte. Revisjonen har også satt inn sluttdato 30. juni i 326 tilfeller.

5.2 Hvor mange av ungdommene er i tiltak?

5.2.1 Utvikling i bruk av tiltak

Det er gjort en analyse av hvor mange av ungdommene som var ute av videregående opplæring, som var i tiltak i skoleårene fra 2011–2012 til 2014–2015. Tiltak vil her si tilbud utenom det ordinære videregående opplæringstilbudet.

Tabell 5 Ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe som er i tiltak i løpet av skoleårene fra 2011–2012 til 2014–2015, antall med tilhørende prosent i parentes, nasjonalt, N = 67 784

	N	Totalt antall ungdom
2011–2012	18 198	7148 (39)
2012–2013	16 751	6616 (39)
2013–2014	17 034	7115 (42)
2014–2015	15 801	5978 (38)

Kilde: Analyse av data fra OTTO

Tabell 5 viser at i skoleåret 2014–2015 er det totalt 38 prosent av ungdommene som er i minst ett tiltak i løpet av skoleåret. Sammenlignet med skoleåret før sank andelen ungdom i tiltak med 4 prosentpoeng.

Det er gjort en analyse av hva slags tiltak ungdommene deltok i. Noen av ungdommene som er representert i tabellen, vil være telt mer enn én gang dersom de for eksempel både har vært i NAV-tiltak og i et fylkeskommunalt tiltak. Dersom ungdommen har gjennomført samme type tiltak flere ganger, som for eksempel arbeidsrettet NAV-tiltak, fordi de bytter mellom ulike praksisplasser, vil de bare bli telt én gang.

Tabell 6 Ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe som er i de ulike tiltakene i løpet av skoleårene 2011–2012 til 2014–2015, antall med tilhørende prosent i parentes, nasjonalt, N = 67 784

	N	NAV-tiltak	Kombinasjons-tiltak	Fylkeskommunalt tiltak
2011–2012	18 198	6063 (33)	-	1236 (7)
2012–2013	16 751	5229 (31)	1011 (6)	792 (5)
2013–2014	17 034	5528 (32)	1296 (8)	639 (4)
2014–2015	15 801	4533 (29)	845 (5)	863 (5)

Kilde: Analyse av data fra OTTO

Tabell 6 viser at arbeidsrettet NAV-tiltak er det tiltaket som blir brukt klart mest. Totalt er 29 prosent av ungdommene i denne typen tiltak skoleåret 2014–2015, mens andelen både i fylkeskommunalt tiltak og i kombinasjonstiltak er på 5 prosent.

Kombinasjonstiltak ble innført som ny kode i OTTO i 2012, og det er årsaken til at det ikke var registrert noen i dette tiltaket i skoleåret 2011–2012. Tidligere var kombinasjonstiltakene plassert under fylkeskommunale tiltak eller NAV-tiltak.

Nærmere om bruk av NAV-tiltak

Arbeidspraksis er det tiltaket NAV-kontorene i størst grad tilbyr ungdom utenfor opplæring og arbeid. Arbeidspraksis skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Tiltaket skal prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke deltakerens muligheter til å få ordinær ansettelse.

Det skal utarbeides en plan for den enkelte deltaker. Ungdommene må være fylt 16 år for å få arbeidspraksis gjennom NAV-kontorene. I ny forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften), som trådte i kraft 1. januar 2016, er det gjort enkelte endringer i arbeidspraksisordningen i ordinært arbeidsliv. Det skal blant annet være tettere oppfølging av tiltaksdeltaker og arbeidsgiver og varigheten er redusert for å redusere risikoen for misbruk og for å øke effektiviteten av tiltaket.

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler i intervju at arbeidspraksis som tiltak for ungdom er forholdsvis lett å iverksette, men at det har en lav score på overgang til arbeid. Imidlertid kan arbeidspraksistiltaket ha andre funksjoner. Det kan være viktig å bryte perioder med passivitet, og det kan også være bra å prøve ulike typer arbeid for dem som er usikre på hva de ønsker å jobbe med. Slik kan arbeidspraksis virke avklarende. Etter endt tiltak bør det vurderes om ungdommen kan gjenoppta videregående opplæring, og om tiltaket eventuelt kan kombineres med opplæring fra fylkeskommunen.

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler at det at 29 prosent av ungdommene er i NAV-tiltak, viser at NAV i stor grad følger opp ungdom som er utenfor opplæring og arbeid. Departementet framhever at det er grunn til å stille spørsmål ved om fylkeskommunen har de riktige tiltakene for denne gruppen når andelen i fylkeskommunale tiltak er såpass lav.

At andelen i NAV-tiltak og kombinasjonstiltak sank i skoleåret 2014–2015, forklares med at arbeids- og velferdsetaten strammet inn muligheten for praksisplasser og dermed også for at oppfølgingstjenesten kunne benytte praksisplasser parallelt med et opplæringsløp. Årsaken er ifølge Arbeids- og sosialdepartementet at enkelte



Noen fylkeskommuner har satt i gang tiltak, som utdannings- eller praksisverksted, CV-kurs/jobbsøkerkurs og innleide lærerkrefter som kan hjelpe elever fram mot eksamen som privatist.

Foto: Colourbox

NAV-kontor valgte å håndtere et overforbruk av midler til tiltaksplasser for ledige i første halvår 2014 med noe redusert bruk av arbeidspraksis høsten 2014. Dette rammet også kombinasjonstiltak. Enkelte fylkeskommuner framhever i intervju at de opplevde at NAV-kontorene ble mer restriktive med å tildele praksisplasser til ungdom da det gjennom mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2014 ble presisert at alle muligheter innen det fylkeskommunale ansvarsområdet skulle være prøvd ut før NAV-kontorene iverksatte tiltak. Formuleringen er videreført i 2015. Kunnskapsdepartementet uttaler at det at *alle muligheter* skal være prøvd innenfor en sektor før en annen sektor skal bistå med sine virkemidler, kan framstå som et lite løsningsorientert krav i en situasjon hvor betydningen av samarbeid mellom tjenester kan være avgjørende for resultatene. Dette framkommer i brev av 12. januar 2016.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler for øvrig i intervju at tiltakstilbudet i NAV ikke er tilstrekkelig tilpasset målgruppen, og at tiltak for ungdom som ikke har fullført videregående opplæring, i større grad bør ses i sammenheng med opplæring og virkemidler i fylkeskommunens regi.

NAV-kontorene uttaler i intervjuer at de synes det er uklart hva slags rolle og hvilket ansvar NAV har for at ungdom skal fullføre videregående opplæring. Både Arbeids- og sosialdepartementet, NAV-kontorene og fylkeskommunene uttaler i intervju at NAV de siste årene har lagt større vekt på å få ungdom tilbake i opplæring. Fylkeskommunene som er intervjuet, opplever at NAV-kontorene har blitt mer bevisst på å oppfordre ungdommene til å søke om skoleplass, samt at de ønsker å få ungdommer i arbeidspraksistiltak over på kombinasjonstiltak som vektlegger læreplanmål.

Saksgjennomgangen viser at mulighetene for videre skolegang i liten grad er beskrevet i dokumentasjonen av NAV-kontorenes oppfølging av ungdom. Opplæringsplanene for personer som deltar i arbeidspraksis, er en del av dokumentasjonen som er gjennomgått. I omtrent en tredel av sakene er ikke videregående opplæring omtalt i det hele tatt i den samlede dokumentasjonen. I like mange saker er videregående opplæring nevnt som et mål/behov for ungdommen på lengre sikt, men NAV beskriver ikke hva som skal til for å nå dette målet. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at en forklaring på dette kan være at en vurdering av videre opplæring er gjort før ungdommen kommer til NAV, fordi det er oppfølgingstjenestens ansvar å vurdere om ungdommen skal tilbake i opplæring. I saksgjennomgangen finner revisjonen ikke at dette er tilfellet. Oppfølgingstjenesten gjennomførte i liten grad kartlegginger, og i de kartleggingene som forelå, var det liten omtale av mulighetene for videre skolegang. I tillegg var det i mange saker dårlig informasjonsutveksling mellom NAV og oppfølgingstjenesten.

Kunnskapsdepartementet uttaler i intervju at det kan være et stort potensial for å øke gjennomføringsandelen dersom NAV-tiltakene inkluderer opplæring, eller dersom det motiveres til opplæring gjennom tiltakene. Videre påpeker departementet at det er viktig at NAV-tiltakene er tilpasset ungdommens behov, og at de peker i retning av læreplanmål.

Nærmere om bruk av fylkeskommunale tiltak og kombinasjonstiltak

Fylkeskommunale tiltak er tiltak der ungdommen er i opplæring og/eller arbeidstrening. Opplæring kan være egne ordninger der ungdommen tar noen fag eller får opplæring i grunnleggende ferdigheter i egne fylkeskommunale tilbud gjennom oppfølgings-tjenesten. Arbeidstrening kan gis med vekt på praktisk arbeid, for eksempel som forberedelse til arbeidsutplassering eller et opplæringsløp. I tillegg kan fylkeskommunale tiltak være opplæring i sosiale ferdigheter og ulike motivasjonstiltak, for eksempel i samarbeid med kommuner, frivillige organisasjoner, idrettslag eller andre aktører.

Kombinasjonstiltak er tiltak som kombinerer opplæringselementer med arbeidspraksis gjennom NAV. Fylkeskommunen og NAV-kontor samarbeider om tiltakene. Eksempler er målretting av arbeidstrening til et aktuelt programområde i videregående opplæring og kombinasjoner av NAV-tiltak og videregående opplæring.

I skoleåret 2014–2015 er det 5 prosent av ungdommene som er i fylkeskommunale tiltak, og 5 prosent som er i kombinasjonstiltak. Som en forklaring på at ikke flere er i fylkeskommunale tiltak, peker fylkeskommunene som er intervjuet, på at elever som slutter i videregående opplæring, ofte har en negativ skolehistorie. De som har avbrutt, er ofte ikke motivert for videre opplæring med en gang. Neste steg er derfor ofte en praksisplass gjennom NAV. Så kan oppfølgingstjenesten hjelpe ungdommen med å søke seg inn igjen i videregående opplæring senere. Flere av fylkeskommunene erkjenner imidlertid at de har en for lav andel i fylkeskommunale tiltak og kombinasjonstiltak, det vil si at de burde klare å formidle flere til egne tiltak. Enkelte fylkeskommuner opplever at den lave andelen tydelig viser at det er for få fylkeskommunale tiltak.

Fylkeskommunene framhever at de i første omgang prøver å benytte seg av det ordinære opplæringstilbudet i skolene, men at mange skoler er lite fleksible når det gjelder å ta inn elever etter skolestart. Mange skoler har ikke satt av ressurser til å gi ekstra undervisning underveis i skoleåret, mens enkelte skoler har satt av ressurser som kan settes inn etter behov til blant annet OT-ungdom. I noen tilfeller der det ikke har vært mulig å få ungdommen inn i skolen, er det kjøpt inn lærerressurser og nettstudier. Det er ulikt i hvilken grad skolene er i stand til å tilby tilrettelagte skoleløp, og det er også utfordrende å få skolene til å ta inn ungdom som ikke er elever på fulltid. Blant annet er fagene spredt utover i uken, noe som gjør det vanskelig å kombinere opplæring og arbeidspraksis i et parallelt løp.

Fylkeskommunene har i ulik grad utviklet egne tiltak. Eksempler som nevnes, er tilrettelagte skoleløp, nettbasert videregående opplæring, kvalifiseringskurs, utdannings- eller praksisverksted, yrkesforberedende kurs, mestringskurs, CV-kurs/jobbsøkerkurs, hospitering og innleie av lærerkrefter som kan hjelpe eleven fram mot eksamen som privatist. Flere peker også på at de i noen tilfeller dekker utgiftene til privatisteksamen for elever. I to fylkeskommuner har oppfølgingstjenesten opprettet sommerskoler som gir ungdom som har strøket i et fag, for eksempel matematikk, mulighet til å ta opp igjen eksamen, slik at de kan komme seg videre i opplæringen. Det varierer i hvilken grad de ulike fylkeskommunene tilbyr og/eller bruker de ulike tiltakene.

Utdanningsdirektoratet opplyser i intervju at det er usikkert om oppfølgingstjenesten har nok tiltak å tilby ungdommen. Direktoratet uttaler at NAV-kontorene har betydelig større ressurser og muligheter når det gjelder tiltak, og at det i stor grad er styrende for hvilke tiltak som brukes.

Fylkeskommunene har mulighet til å gjennomføre kombinasjoner av opplæring og arbeidspraksis innenfor eget handlingsrom, uten arbeidsrettede tiltak fra NAV. Kunnskapsdepartementet uttaler i intervju at tiltak som krever tett pedagogisk oppfølging og individuell tilpasning, kan være vesentlig mer ressurskrevende enn ordinære opplæringstilbud som gis til grupper/klasser.

Kunnskapsdepartementet hadde ønsket at andelen som deltok i kombinasjonstiltak, hadde økt etter at det ble satset på dette i Ny GIV, og at fylkeskommunene kunne motivere flere ungdommer til å fullføre videregående opplæring gjennom disse tiltakene. Dette kommer fram i intervju. Kunnskapsdepartementet framhever at det finnes mange gode eksempler på kombinasjonstiltak, og uttaler at det var uheldig at



Tilgang til læreplasser påvirker gjennomføringen av videregående opplæring. Per 1. januar 2015 var det 8400 ungdommer som ikke hadde læreplass.

Foto: Colourbox

volumet på kombinasjonstiltakene ble skadelidende da arbeids- og velferdsetaten måtte trappe ned bruken av arbeidsmarkedstiltak i 2014.

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler at kombinasjonstiltak kan være krevende å få til, men at statistikken viser at de brukes. Tiltaket blir trolig brukt for den delen av målgruppen som er forholdsvis ressurssterk. Å etablere kombinasjonstiltak krever at det er et godt samarbeid mellom arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen. Det er naturlig at fylkeskommunen har ansvaret for at læreplanmål inngår i arbeidspraksisen der slike kombinasjoner tilbys. Departementet presiserer at kombinasjonstiltak ikke utelukkende handler om at arbeidspraksis og opplæring foregår samtidig. Det bør også legges til rette for kombinasjonstiltak der de ulike elementene kommer sekvensielt, for eksempel først arbeidspraksis og så opplæring.

Det følger av *forskrift til opplæringslova* § 6A-6 at fylkeskommunen plikter å formidle læreplass til søkere med ungdomsrett til lærebedrifter det er inngått avtale om læreplass med. Det er fagopplæringen i fylkeskommunen som skal gjøre dette. Fylkeskommunene trekker fram at elever uten læreplass er en sammensatt gruppe. Noen har bestått Vg2 med gode karakterer, men blir ofre for svingninger på arbeidsmarkedet og liten tilgang på læreplasser, mens andre mangler flere fag fra Vg2.

Per 1. januar 2015 var 8400 ungdommer uten læreplass. Ungdommer som ikke får læreplass, har rett til Vg3 i skole for å fullføre yrkesfaglig videregående opplæring. Det er fylkeskommunens ansvar å gi elevene et slikt tilbud. Få av dem som står uten læreplass, har begynt på alternativt Vg3-kurs.⁶³ I skoleåret 2014–2015 utgjorde det 705 ungdommer, mens antallet i skoleåret 2011–2012 var 306 elever.

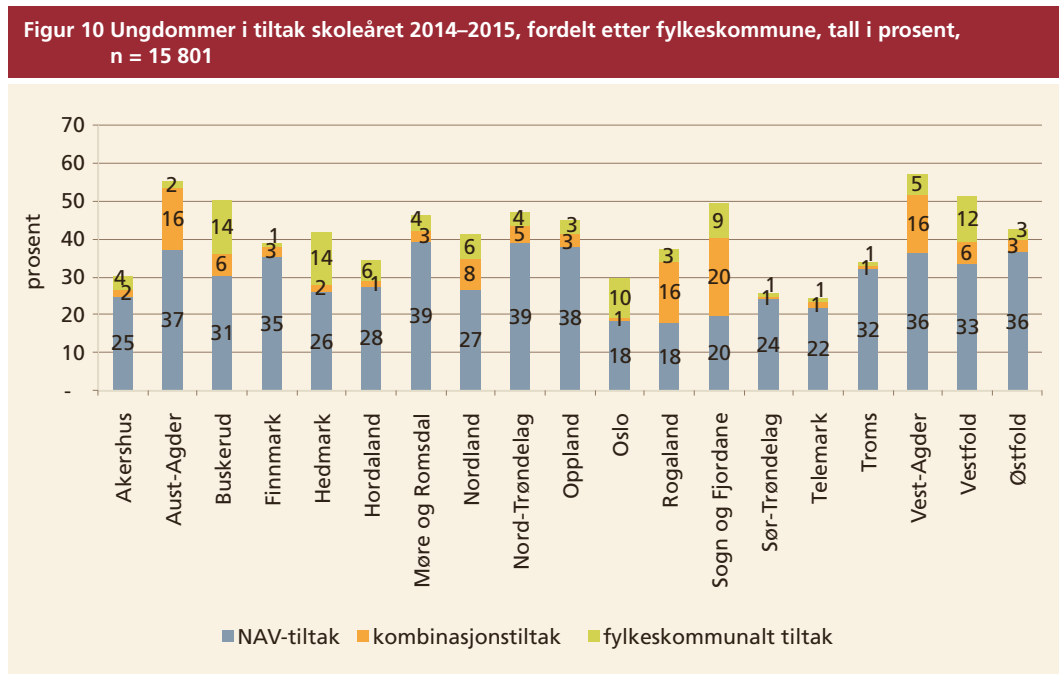
63) Fafo (2014) *Alternativ Vg3 for elever som ikke får læreplass*, Fafo-notat 2014:12.

Oppfølgingstjenesten i flere fylkeskommuner uttaler at de bidrar i arbeidet med å finne praksisplass til ungdom som ikke har fått tilbud om læreplass. Praksisplass kan i neste omgang gi reduksjon i tiden som kreves i et løp med læreplass, hvis praksisen knyttes opp mot en læreplan. Selv om oppfølgingstjenesten bidrar til å skaffe plassen, er det vanligvis NAV-kontoret som inngår avtale om praksisplassen. Da kan arbeidsgiveren få dekket noen utgifter, og ungdommen vil normalt kunne få tiltakspenger fra NAV-kontoret.

Enkelte fylker arrangerer læreplasskurs, mens andre arrangerer kvalifiseringskurs som går fra skolestart til desember, for dem som mangler læreplass. De ungdommene som ikke har læreplass til desember, og som har bestått Vg2, får tilbud om Vg3 i skole, som startes opp i desember.

5.2.2 Fylkeskommunale forskjeller i hvor mange ungdommer som er i tiltak

Det er betydelige forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder både den totale andelen ungdommer i tiltak og bruken av de ulike tiltakstypene.



Kilde: Analyse av data fra OTTO

Figur 10 viser at det er fylkeskommunene Telemark og Sør-Trøndelag som i skoleåret 2014–2015 hadde lavest andel i tiltak, med henholdsvis 24 og 26 prosent. Høyest andel hadde Aust-Agder og Vest-Agder, med henholdsvis 55 og 57 prosent.

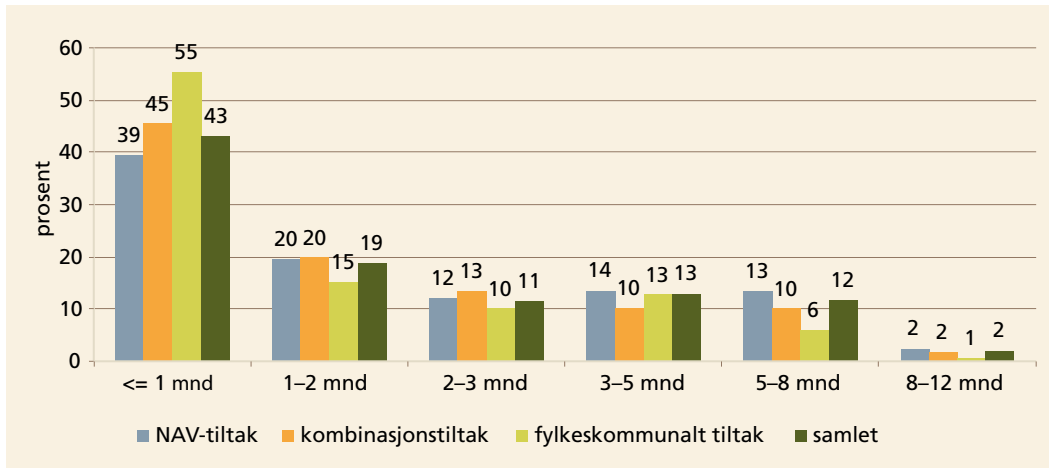
Arbeidsrettet NAV-tiltak er i skoleåret 2014–2015 det klart mest brukte tiltaket i alle fylkeskommunene, med unntak av Sogn og Fjordane, der kombinasjonstiltak er brukt like mye. I Rogaland er en nesten like stor andel i kombinasjonstiltak som i arbeidsrettede NAV-tiltak, henholdsvis 16 og 18 prosent. Hedmark og Buskerud er de fylkene som bruker fylkeskommunale tiltak mest, med 14 prosent. Troms, Finnmark, Sør-Trøndelag og Telemark har 1 prosent av ungdommene i fylkeskommunale tiltak.

5.2.3 Hvor lang tid tar det før ungdommene kommer i tiltak?

For ungdommene som var i tiltak i skoleåret 2014–2015, er det gjort en analyse av hvor lang tid det tok før ungdommen kom i tiltak. Med i analysen er ungdom som er registrert første gang etter skolestart august 2014 og fram til juni 2015, fordi det ikke

er naturlig at oppfølgingstjenesten arbeider med å få ungdom inn i tiltak før det er avklart at de ikke har startet på skole. Det presiseres at det ikke er undersøkt når ungdommen som er i arbeidsrettet NAV-tiltak, meldte seg hos NAV, eller når/om oppfølgingstjenesten opprettet kontakt med NAV.

Figur 11 Hvor lang tid det tar før ungdommene starter i et tiltak, gjelder for ungdom med første registrering etter skolestart (august 2014 til juni 2015), tall i prosent, nasjonalt, n = 3663*



* n = 2516 arbeidsrettet NAV-tiltak, n = 517 kombinasjonstiltak, n = 630 fylkeskommunalt tiltak.

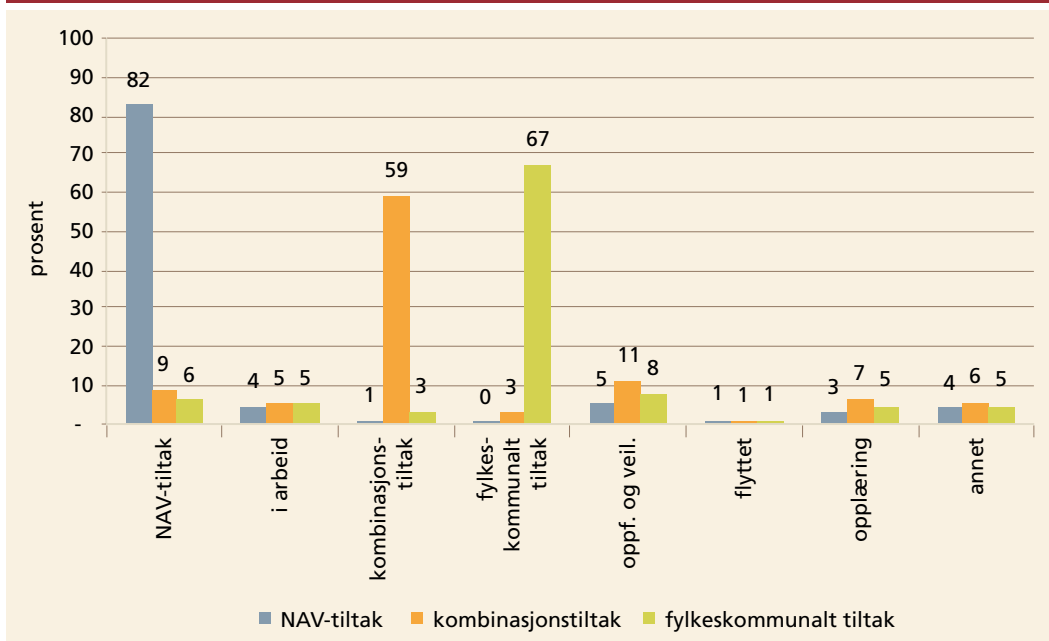
Kilde: Analyse av data fra OTTO

Figur 11 viser at 43 prosent av ungdommene kom i tiltak før det var gått én måned, mens nesten én av tre ventet i mer enn tre måneder før de kom i tiltak. Det tar noe kortere tid å få ungdom over i fylkeskommunale tiltak og kombinasjonstiltak enn i NAV-tiltak.

5.2.4 Hva skjer med ungdom som gjennomfører tiltak?

I sum ble det gjennomført 6241 tiltak i skoleåret 2014–2015, og det er gjort en analyse av hva disse ungdommene gjorde ved slutten av skoleåret.

Figur 12 Status ved slutten av skoleåret for de ungdommene som har deltatt i tiltak i skoleåret 2014–2015, tall i prosent, n = 6241

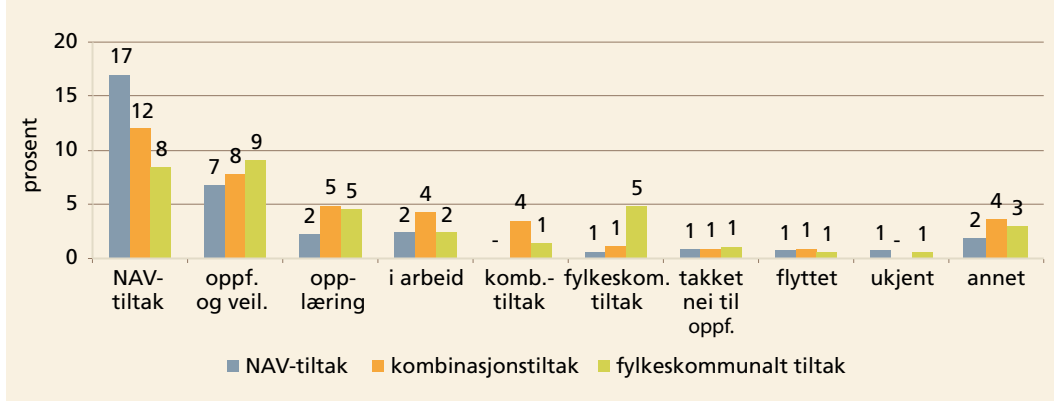


Kilde: Analyse av data fra OTTO

Figur 12 viser at de fleste ungdommene forblir i det samme tiltaket ut skoleåret. Av dem som deltok på et arbeidsrettet NAV-tiltak (4533 personer), er 82 prosent fortsatt i et arbeidsrettet NAV-tiltak ved slutten av skoleåret. Av dem som deltok i fylkeskommunale tiltak (863 personer) og kombinasjonstiltak (845 ungdommer), var henholdsvis 67 og 59 prosent i det samme tiltaket ved slutten av skoleåret. Totalt for alle ungdommene som deltok på ett av de tre tiltakene i skoleåret 2014–2015 (6241 ungdommer), var 4 prosent tilbake i opplæring ved slutten av skoleåret.

Skoleåret 2013–2014 var det 7463 ungdommer som deltok i minst ett av de tre tiltakstypene arbeidsrettet NAV-tiltak, kombinasjonstiltak og/eller fylkeskommunalt tiltak. Av disse er 2651 tilbake i oppfølgingstjenestens målgruppe, og de deltar også i ett av de tre tiltakene i skoleåret 2014–2015. Det er gjort en analyse av hvilken status disse ungdommene har ved slutten av skoleåret 2014–2015.

Figur 13 Ungdommer som deltok i tiltak skoleåret 2013–2014 og som også er i tiltak ved slutten av skoleåret 2014–2015, tall i prosent, n = 7463



Kilde: Analyse av data fra OTTO

Av dem som deltok i et arbeidsrettet NAV-tiltak i skoleåret 2013–2014 (5528 ungdommer), er 34 prosent tilbake i oppfølgingstjenestens målgruppe skoleåret 2014–2015 (1908 ungdommer). Figur 13 viser at av disse er 17 prosent også i et arbeidsrettet NAV-tiltak ved slutten av skoleåret 2014–2015. Av ungdommene som var i et kombinasjonstiltak i skoleåret 2013–2014 (1296 ungdommer) er 40 prosent tilbake i oppfølgingstjenestens målgruppe skoleåret 2014–2015 (510 ungdommer), og av disse er 12 prosent i et arbeidsrettet NAV-tiltak ved slutten av skoleåret 2014–2015.

Av ungdommene som deltok i et fylkeskommunalt tiltak i skoleåret 2013–2014 (639 ungdommer), er 36 prosent tilbake i oppfølgingstjenestens målgruppe året etter (233 ungdommer). Av disse er flest ungdommer, 9 prosent, under oppfølging og veiledning ved slutten av skoleåret 2014–2015.

5.3 Hvordan er kvaliteten på oppfølgingen av ungdommene?

For å undersøke kvaliteten på oppfølgingen av de ungdommene som har avbrutt videregående opplæring, er det gjort en analyse av oppfølgingen fra både oppfølgingstjenesten og NAV-kontorene for 60 ungdommer. Samarbeidet mellom NAV-kontorene og oppfølgingstjenesten, samt andre aktører som arbeider med ungdom, er også vurdert. For å belyse årsaker til funnene og få utdypende kommentarer ble funnene gjennomgått i alle intervjuene.

5.3.1 Oppfølgingstjenestens oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

I skoleåret 2014–2015 var det 5 prosent som var i fylkeskommunale tiltak og 5 prosent som var i kombinasjonstiltak, se tabell 6 foran. Av de 60 undersøkte sakene var det 4 ungdommer som hadde deltatt i fylkeskommunale tiltak, og 7 som hadde deltatt i kombinasjonstiltak.

Oppfølgingstjenestene i de seks fylkeskommunene uttaler i intervju at de gir god oppfølging og veiledning til de ungdommene som ønsker oppfølging. Undersøkelsen viser imidlertid at kvaliteten på oppfølgingen i de utvalgte fylkeskommunene varierer, og at ikke alle ungdommene får tett og god oppfølging fra oppfølgingstjenesten.

Fylkeskommunene påpeker at oppfølgingstjenesten ikke er en oppsøkende tjeneste, og at det er frivillig å motta bistand. Det vil derfor være noen ungdommer som får bedre oppfølging enn andre. Det er krevende å følge opp ungdommer som ikke ønsker hjelp, og fylkeskommunene uttaler at kapasitetsbegrensninger kan føre til at noen av disse ikke blir fulgt opp videre. Videre trekkes det fram at mange av ungdommene i oppfølgingstjenestens målgruppe i dag har mer sammensatte og kompliserte problemer enn tidligere, noe som gjør oppfølgingen mer krevende. For eksempel har mange ungdommer rusproblemer og/eller psykiske lidelser. Oppfølgingstjenesten opplever at det ikke er noe opplæringstilbud til disse, og det er utfordrende for dem å vurdere hvor mye de skal involvere seg i disse sakene. To av de intervjuede fylkeskommunene har imidlertid et tilbud for elever med psykiske vansker, med tilrettelagt opplæring i mindre grupper.

Saksgjennomgangen viser at variasjonen i kvalitet på oppfølgingen har ulike årsaker. I sakene som er gjennomgått, varierer det hvor tett oppfølging ungdommene får fra OT-veilederen, hvor tidlig – og om – tiltak blir iverksatt, hvor tett oppfølgingen er under gjennomføringen og i etterkant av tiltaket, og hvorvidt det er laget oppfølgingsplaner og foretatt kartlegginger av ungdommene. Alle disse elementene er sett i sammenheng, og det er i hver enkelt sak vurdert i hvilken grad oppfølgingen har vært tett og god.

I mange av de undersøkte sakene er det *i stor grad* en tett og god oppfølging. Det innebærer at det er hyppig kontakt mellom oppfølgingstjenesten og ungdommen, at



I Ny GIV-prosjektet utviklet Kunnskapsdepartementet ulike verktøy, deriblant oppfølgingsplaner til bruk i oppfølgingen av ungdom utenfor opplæring og arbeid.

Foto: Colourbox

det iverksettes tiltak, og at det er kontakt mellom ungdommen og oppfølgingstjenesten både under gjennomføringen av tiltaket og etter at tiltaket er gjennomført. Oppfølgingen av den enkelte ungdommen kan være vurdert til *i stor grad* å være tett og god selv om det skulle mangle både kartlegging og oppfølgingsplan og/eller at det i enkelte perioder har vært noe mindre tett oppfølging. Oppfølgingstjenestens oppfølging ble vurdert til *i stor grad* å ha vært tett og god for 23 av de 60 ungdommene.

Faktaboks 2 Eksempler på en ungdom som har fått stor grad av tett og god oppfølging fra oppfølgingstjenesten

Et eksempel der det ble gitt *i stor grad* tett og god oppfølging, er i en sak der ungdommen ikke fikk starte opp i Vg3 høsten 2012 fordi hun ble syk til eksamen våren 2012. I august 2012 henvendte oppfølgingstjenesten seg til flere videregående skoler for å få henne inn i Vg3, men ingen hadde plass. Det ble også laget et opplegg med fagopplæringen i september, men her møtte hun ikke opp. I både januar og april 2013 sendte oppfølgingstjenesten brev med tilbud om hjelp til å søke om skoleplass til skoleåret etter. I mai tar oppfølgingstjenesten kontakt med helsevesenet og får da informasjon om at hun mottar behandling. I oktober neste skoleår har oppfølgingstjenesten møte med NAV-kontoret, og fra og med november 2013 til juni 2014 er hun i praksisplass gjennom NAV. Oppfølgingstjenesten følger henne opp mens hun er i NAV-tiltak. For skoleåret 2014–2015 og 2015–2016 hjelper oppfølgingstjenesten henne med å skaffe seg læreplass og til å søke om utsatt ungdomsrett. Oppfølgingstjenesten er også godt informert om oppfølgingen fra andre aktører. Selv om det i starten gikk noe tid uten tett kontakt, er oppfølgingen vurdert til *i stor grad* å ha vært tett og god fra oppfølgingstjenestens side.

Et annet eksempel er en ungdom som avbrøt videregående opplæring i oktober 2013. Det ble gjennomført sluttsamtale med skolen samme dag, der oppfølgingstjenesten deltok. Det er ikke gjort en egen kartlegging av ungdommen, men det går fram av saken at oppfølgingstjenesten hadde god informasjon om ungdommen, blant annet gjennom dokumentasjon fra PPT. Det ble også laget en oppfølgingsplan for ham, som omhandlet både opplæring og arbeid. Oppfølgingstjenesten arbeidet for å legge til rette for at han skulle oppnå grunnkompetanse, og arbeidet også aktivt for å skaffe ham en praksisplass. De klarte dette, og han fikk også hjelp til å søke utsatt ungdomsrett. Høsten 2013 og våren 2014 ble det gjennomført månedlige møter mellom oppfølgingstjenesten og ungdommen, og det var telefonkontakt i etterkant av møtene. Fra og med februar 2014 til juni 2014 gjennomførte ungdommen arbeidsrettet NAV-tiltak. Skoleåret 2014–2015 var han i et opplæringsløp mot grunnkompetanse. Oppfølgingen er vurdert til å ha vært *i stor grad* tett og god. Høsten 2015 er han imidlertid ikke i aktivitet, da han har takket nei til tilbud om læreplass.

I andre saker ble oppfølgingen vurdert til *i noen grad* å ha vært tett og god. Her ble det funnet noen mangler. Det kunne for eksempel ta lang tid før det ble etablert kontakt mellom oppfølgingstjenesten og ungdommen, det kunne ta noe tid før tiltak ble iverksatt, og/eller det var mangler ved oppfølgingen under tiltaket eller etter at tiltaket var gjennomført. Oppfølgingen for 19 av de 60 ungdommene ble vurdert til å være i denne kategorien.

For 16 av de 60 ungdommene er oppfølgingen vurdert til *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* å ha vært tett og god. Her var det gitt noe skriftlig informasjon til ungdommen, og oppfølgingstjenesten hadde gjort enkelte forsøk på å oppnå kontakt. Det forelå ikke planer for videre oppfølging, og det var ikke gjort noen vurdering av hva slags oppfølging ungdommen hadde behov for. Hvis det ble iverksatt tiltak, var det liten oppfølging under gjennomføringen av det.

Faktaboks 3 Eksempel på en ungdom som har fått dårlig oppfølging fra oppfølgingstjenesten

I desember 2013 avbryter ungdommen videregående opplæring mens han går tredje året på videregående. Det er sendt brev fra oppfølgingstjenesten til ham i april 2014 om muligheten for bistand, men det har ikke kommet noe svar. Oppfølgingstjenesten har ikke forsøkt å kontakte ham etter dette. Det er ikke gjennomført sluttsamtale på skolen, det er ikke utarbeidet noen kartlegging eller oppfølgingsplan, og det er ikke satt i gang tiltak. Ungdommen har ikke meldt seg hos NAV, men det ser ikke ut til at oppfølgingstjenesten har forsøkt å undersøke dette hos NAV-kontoret eller andre. Ungdommen er registrert i oppfølgingstjenestens målgruppe skoleåret 2014–2015, han har da flyttet til et annet fylke. Utover dette er det ingen registreringer på ham dette skoleåret.

Dersom ungdommen etter avbrudd fra videregående opplæring ikke ønsket oppfølging fra oppfølgingstjenesten eller kom raskt i arbeid, ble saken vurdert til å være *ikke relevant*. Dette gjaldt for 2 av de 60 ungdommene.

Utdanningsdirektoratet uttaler i intervju at oppfølgingstjenestenes begrensede ressurser er en årsak til at ikke flere følges opp på en tett og god måte. Det blir imidlertid framhevet at det i opplæringsloven § 13-10 første ledd er presisert at fylkeskommunene har ansvar for at kravene i opplæringsloven med forskrift blir oppfylt, herunder at de skal stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles. Kunnskapsdepartementet framhever i intervju at oppfølgingstjenesten har et koordinerende ansvar, men at de verken har virkemidler eller kapasitet til å følge opp hver enkelt ungdom like tett som kommunale tjenesteytere. Oppfølgingstjenesten skal derfor sikre god oppfølging gjennom samarbeidsavtaler med de kommunale tjenestene.

I 2009 gjennomførte Utdanningsdirektoratet en kartlegging som viste at oppfølgings-tjenesten i alle fylkeskommunene samlet sett brukte omtrent 200 årsverk. Fire av fylkeskommunene hadde i skoleåret 2014–2015 i underkant av 500 ungdommer i sin målgruppe, seks fylkeskommuner hadde 500–1000, fem hadde 1000–1500 og fire, Østfold, Hordaland, Akershus og Rogaland, hadde over 1500 ungdommer i målgruppen.

Antall årsverk som brukes til oppfølgingstjenesten, varierer fra 4 til 16,4 i de fylkeskommunene som er intervjuet. Gjennomsnittlig antall ungdom som hvert årsverk følger opp, varierer i de utvalgte fylkeskommunene fra 85 til 129. Fem av fylkeskommunene følger i gjennomsnitt opp over 100 ungdommer per årsverk. Én av fylkeskommunene uttaler at en OT-veileder har kontakt med 120–150 ungdommer, men som følge av blant annet ressursbegrensninger blir bare halvparten av disse fulgt aktivt opp.

Fylkeskommunene opplyser at de i forbindelse med Ny GIV-satsingen og videreføring med *Program for bedre gjennomføring* har økt antallet årsverk i oppfølgingstjenesten. Dette har også sammenheng med at Kunnskapsdepartementet stilte 1 mill. kroner til disposisjon til ledelse av *Oppfølgingsprosjektet* i Ny GIV og til prosjektleder i *Program for bedre gjennomføring* til alle fylkeskommunene. Antallet årsverk var i 2014 og 2015 likt i i alle de intervjuede fylkeskommunene.

Hvordan arbeider oppfølgingstjenesten med å følge opp ungdommene?

Gjennom Ny GIV-prosjektet utviklet Kunnskapsdepartementet ulike verktøy til bruk i oppfølgingen av ungdom utenfor opplæring og arbeid, dette går fram av brev av 9. november 2010 fra Kunnskapsdepartementet til fylkeskommunene. Rutiner og maler for samtaler og utarbeidelse av oppfølgingsplaner inngår her. Kunnskapsdepartementet framhever i intervju at verktøyene er viktige for å avklare hvilket tiltak

som er aktuelt, og for å etablere et systematisk forpliktende oppfølgingsansvar for den enkelte ungdommen.

Oppfølgingsplan er et viktig verktøy for å følge opp ungdommene. De seks fylkeskommunene som er intervjuet, uttaler at de har laget rutiner som innebærer at dersom en ungdom velger å slutte på skolen, skal det gjennomføres en sluttsamtale/avklaringsamtale som skal resultere i en oppfølgingsplan. Oppfølgingstjenesten skal inviteres på sluttsamtaler av rådgiver på skolen. Fylkeskommunene uttaler at denne rutinen fortsatt ikke er godt nok innarbeidet ved alle skolene.

Saksgjennomgangen viser at det ikke er praksis å utarbeide oppfølgingsplaner som et verktøy for videre oppfølging. I de 60 sakene ble det funnet oppfølgingsplaner for 10 ungdommer. I 6 av de 10 oppfølgingsplanene er det lagt vekt på videre skolegang, i noen saker i kombinasjon med arbeid og/eller behandling. 4 av planene er hovedsakelig rettet mot arbeid. Av de sakene som mangler plan, er årsaken i 4 tilfeller at søkeren ikke ønsker oppfølging fra oppfølgingstjenesten. I de øvrige sakene går det ikke fram hvorfor det ikke er laget en oppfølgingsplan.

Flertallet av fylkeskommunene som er intervjuet, uttaler at det er skolens ansvar at det utarbeides oppfølgingsplaner, mens én fylkeskommune sier at de ser det som oppfølgingstjenestens ansvar. Flere av fylkeskommunene opplever derfor at det er naturlig at det ikke foreligger oppfølgingsplaner i de sakene der det ikke har vært gjennomført sluttsamtale, fordi det er vanskelig å få ungdommen tilbake i skole for å lage denne. Dette gjelder for 24 ungdommer.

Det kommer fram i intervju med Kunnskapsdepartementet at det har vært en utfordring i *Oppfølgingsprosjektet* i Ny GIV at oppfølgingstjenesten og skolene ser på seg selv som to ulike fylkeskommunale aktører. Departementet har gjennom kurs og regionale og nasjonale prosjektsamlinger understreket betydningen av at fylkeskommunens samlede ansvar og ressurser i arbeidet med målgruppen må fungere mer enhetlig. Kunnskapsdepartementet framhever at det er den enkelte fylkeskommune som må sikre at det utarbeides oppfølgingsplaner i alle saker der oppfølgingstjenesten arbeider aktivt med ungdommen.

Kunnskapsdepartementet har presisert overfor fylkeskommunene at de videregående skolene skal ta ansvar for å legge til rette for tidlig involvering av oppfølgingstjenesten ved at det avholdes sluttsamtale når en elev avbryter videregående opplæring. Oppfølgingstjenesten skal inviteres med på disse samtalene av rådgiver på skolen. Fylkeskommunene framholder i intervju at det er etablert rutiner for at oppfølgingstjenesten skal delta på sluttsamtaler. I enkelte fylker er det også etablert en rutine for at det skal avholdes avklaringsmøter for elever med stort fravær, slik at oppfølgingstjenesten og skolen kan involveres i forkant av et eventuelt avbrudd. I saksgjennomgangen var det i underkant av en tredel av de 60 ungdommene som hadde gjennomført en sluttsamtale i forbindelse med avbrudd. En annen tredel burde ha hatt en sluttsamtale, mens det for den siste tredelen ikke var relevant fordi de sluttet mellom to skoleår. Av de gjennomførte sluttsamtalene var den videregående skolen deltaker på alle, mens oppfølgingstjenesten deltok i noe over halvparten av samtalene. Foreldrene og PPT deltok i noen få samtaler. NAV-kontorene deltok ikke i noen av sluttsamtalene, som sannsynligvis henger sammen med at ungdommen ikke var registrert hos NAV ennå, og det var ikke bedt om bistand fra NAV.

Det trekkes fram at det er ulik praksis på skolene, og det forekommer at oppfølgingstjenesten får tilsendt sluttmelding for ungdommer de ikke har møtt, fordi rådgiverne på skolene ikke innkaller oppfølgingstjenesten til sluttsamtale/avklaringsamtale. Det

viser seg at samarbeidet er bedre med de skolene der oppfølgingstjenesten er til stede til faste tider, og der kontakten har vært opprettholdt over tid.

Det ble funnet sluttmelding i 16 av sakene der en ungdom avbrøt opplæringen underveis i skoleåret. 15 av disse ungdommene var det også avholdt sluttsamtale med. I noen av sakene vurderes det at mangel på sluttmelding førte til at oppfølgingstjenesten kom senere i gang med oppfølgingen enn hvis det hadde blitt sendt sluttmelding da avbruddet skjedde.

Utdanningsdirektoratet påpeker i intervju at det ikke er noe krav til verken sluttmelding eller sluttsamtale i lovverket eller forskriften. Mange fylkeskommuner har likevel funnet at dette er en hensiktsmessig ordning, og direktoratet framhever at fylkeskommunene må ha et system som sikrer at skolene melder fra.

Utdanningsdirektoratet påpeker at det i oppfølgingstjenestens oppgave med "veiledning og oppfølging" ligger at ungdommene i oppfølgingstjenestens målgruppe skal kartlegges. Kartlegging av ungdommens ønsker og utfordringer kan være et godt verktøy for å sikre en god oppfølging av ungdom som avbryter videregående opplæring. Det er dokumentert kartlegging for 5 av ungdommene som inngår i saksgjennomgangen. For 29 av ungdommene vurderes det at en kartlegging burde vært gjennomført fordi de har sammensatte utfordringer, mens det for 16 av dem vurderes som usikkert hvorvidt en kartlegging burde vært gjort.

5.3.2 NAV-kontorenes oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

NAV-kontorene er en viktig aktør i oppfølgingen av ungdom utenfor opplæring og arbeid. Alle arbeidssøkere som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert behovet for hjelp og tjenester fra NAV, jf. lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven). Ungdommen kan også melde seg hos NAV for blant annet å søke sosialhjelp, bostøtte, råd og veiledning. Som vist i tabell 6 er det i skoleåret 2014–2015 29 prosent av ungdommene i undersøkelsens populasjon som deltar i NAV-tiltak, og 5 prosent som deltar i kombinasjonstiltak, der NAV er involvert. NAV-kontorene fulgte opp 52 av de 60 ungdommene som inngår i saksgjennomgangen, og 24 av disse deltok på et arbeidsrettet NAV-tiltak. 12 av ungdommene har også fått hjelp fra den kommunale delen av NAV.

NAV-kontorene gjør en individuell vurdering av i hvor stor grad de skal følge opp den enkelte ungdommen. Oppfølgingen bestemmes av behovet ungdommen har, og hvilket tiltak han/hun er i. De intervjuede NAV-kontorene framhever at ungdom som selv aktivt søker hjelp, får tette oppfølging. De fleste NAV-kontorene uttaler at ungdom i arbeidspraksis blir fulgt tett opp, selv om noen NAV-kontor framhever at de ikke har nok kapasitet til å følge opp ungdommene når de er i tiltak. Flere ungdommer og arbeidsgivere har gitt uttrykk for overfor NAV at de ønsker en tettere oppfølging på arbeidsplassen der ungdommen har praksis.

I saksgjennomgangen er NAV-kontorenes oppfølging vurdert av revisjonen til å være av varierende kvalitet. Saker med *stor grad* av tett og god oppfølging av ungdommen innebærer gode aktivitetsplaner, gode kartlegginger og bruk av tiltak. Det er tatt hensyn til hvorvidt det er krav om at arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan skal utarbeides eller ikke. NAV-kontorene og ungdommen har hatt kontakt minst hver tredje måned. Oppfølgingen fra NAV-kontorenes side ble vurdert til å være tett og god i *stor grad* for 20 av de 52 ungdommene som var registrert i NAV.

Faktaboks 4 Eksempler på ungdommer som i stor grad har fått tett og god oppfølging fra NAV-kontor

I det ene eksemplet får ungdommen arbeidspraksis i ordinær virksomhet umiddelbart etter at han er kommet i kontakt med NAV-kontoret. Ungdommen følges opp tett i hele praksisperioden, og NAV-kontoret og ungdommen har i starten møte med arbeidsgiveren hver 14. dag. Ungdommen får samtidig oppfølging av barnevernstjenesten som et ledd i ettervern, og de deltar også på møtene. Både videregående skole og oppfølgingstjenesten trekkes inn på noen møter. Arbeidspraksisen er innrettet slik at ungdommen har mulighet til å bli lærekandidat og oppnå kompetansebevis fra videregående skole på sikt. På grunn av dårlige skoleerfaringer jobbes det langsiktig med dette. Oppfølgingen er understøttet av en god kartlegging gjennom en arbeidsevnevurdering, på bakgrunn av usikkerhet knyttet til arbeidsevnen, og en aktivitetsplan som viser det langsiktige målet om kompetansebevis og ungdommens tilretteleggingsbehov. Ungdommen starter som lærekandidat, og NAV-kontoret følger opp både arbeidsgiveren og ungdommen. Målet utvides til å være ordinær læreplass på sikt. På møtene gjennomgås flere punkter knyttet til ungdommens utfordringer, og situasjonen som lærekandidat drøftes. Jobbsøking når lærekandidatperioden går mot slutten, planlegges i god tid. Bolig og økonomi drøftes, og NAV gir økonomisk veiledning om blant annet sparing.

I en annen sak hvor det blir gitt tett og god oppfølging *i stor grad*, er det kommunalt NAV som står for det meste av oppfølgingen i starten av oppfølgingsløpet, og ungdommen blir fulgt opp både gjennom møter og telefonsamtaler etter at han ikke får læreplass høsten 2013. Han søker da om økonomisk sosialhjelp, og muligheter for praksisplass blir vurdert. I januar 2014 skaffer NAV-kontoret ham en praksisplass, og av aktivitetsplanen går det fram at målet er at praksisen kan være relevant for senere læreplass. Da praksistiden utløper etter to måneder, foreligger det planer om forlengelse av tiltaket, men arbeidsgiveren velger på eget initiativ å gi ham læreplass. Oppfølgingstjenesten hadde ikke funnet noe tilbud til ungdommen. Ungdommen er ikke registrert verken hos NAV eller hos oppfølgingstjenesten etter at han fikk læreplass, og han er derfor sannsynligvis på vei mot å fullføre læretiden.

I andre saker ble oppfølgingen fra NAV-kontorets side vurdert til *i noen grad* å ha vært tett og god. Det var gjerne ett eller flere tilfeller med lange perioder uten kontakt med ungdommen. Det kunne også ta noe tid før tiltak ble iverksatt, og/eller det var mangler med oppfølgingen under og etter gjennomføringen av tiltaket. Dersom det forelå en aktivitetsplan, var videre oppfølgingsløp og ansvar ofte mangelfullt beskrevet. Oppfølgingen av ungdommen ble i 6 av de 52 sakene vurdert til å være tett og god *i noen grad*.

Saker der NAV-kontoret bare hadde noe dokumentert skriftlig standardisert korrespondanse og informasjon om rettigheter, men ikke kontakt med ungdommen, ble klassifisert til *i liten grad* å ha tett og god oppfølging. Her forelå det ikke informasjon om vurdering av bistandsbehovet, og plan manglet eller var av dårlig kvalitet. I saker der det verken var dokumentert brev, telefonsamtaler eller møter med NAV-kontoret, er oppfølgingen vurdert til *ikke i det hele tatt* å ha vært tett og god. I 20 av 52 saker er oppfølgingen vurdert til *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* å ha vært tett og god. Seks saker ble vurdert til *ikke aktuelle* fordi ungdommen kom raskt i arbeid (fire) eller fordi det ikke framgår av saken (to).

Faktaboks 5 Eksempel på en ungdom som i liten grad har fått tett og god oppfølging fra NAV

Ungdommen melder seg hos NAV et halvt år før han står registrert som avbrutt i oppfølgingstjenestens systemer. Han søker om økonomisk sosialhjelp til livsopphold og boligutgifter og deltar på et kortvarig kurs i regi av NAV. Etter hvert melder NAV-kontoret ham på et ungdomsprosjekt organisert som en gruppeaktivitet der flere ungdommer er samlet. Målet er å finne fram til aktuelle jobber. Ungdommen møter aldri, han gir beskjed om at han ikke kan delta på grunn av psykiske vansker som gjør det vanskelig for ham å fungere i gruppeaktivitet. Til tross for dette står han oppført i prosjektet i lang tid, og det er lite kontakt med NAV-veilederen i denne perioden. Han har ingen aktivitetsplan, og det er heller ingen kartlegging eller dokumentert vurdering av alternativer til gruppeaktiviteten. Av oppfølgingstjenestens informasjon går det fram at han har psykiske problemer fra tidlig i videregående opplæring, og at han har avbrutt videregående opplæring én gang tidligere. Ungdommen har ikke gode nok karakterer og for stort fravær til å få læreplass. Oppfølgingstjenesten informerer ham i brev om at han selv må ta kontakt med videregående skole for å kunne ta opp fagene han mangler, og har ikke oppfølging av ham etter dette. NAV-kontoret har dermed liten grad av oppfølging av ungdommen i en periode der heller ikke oppfølgingstjenesten følger ham opp. Skoleåret 2014–2015 er ungdommen over 21 år og ikke lenger i oppfølgingstjenestens målgruppe. Siste informasjon er at han selv forsøker å finne seg praksisplass høsten 2015. NAV-kontoret skal bistå hvis han ikke lykkes.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler i intervju at statistikk og tertialrapportering fra fylkene bekrefter at ungdom har vært en prioritert gruppe over lengre tid. Hvis det er mangler knyttet til oppfølgingen, kan det ifølge direktoratet skyldes at brukeren er lite motivert eller har sammensatte problemer. Til tross for at dette kan være tilfellet, bekrefter intervjuene med NAV-kontor at kvaliteten på NAVs oppfølging vil variere, selv for en prioritert gruppe som ungdom.

Hvordan arbeider NAV-kontorene med å følge opp ungdommene?

Ungdom som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert behovet for hjelp og tjenester fra NAV. Gjennom behovsvurderingen skal NAV-kontorene identifisere brukere som kan ha behov for mer omfattende bistand, og som dermed skal tilbys en arbeidsevnevurdering. NAV-kontorene som er intervjuet, framhever at en god behovsvurdering er viktig for å kunne gi brukeren en helhetlig oppfølging og få ungdommen tidlig ut i aktivitet.

Bistandsbehovet til den enkelte brukeren kategoriseres av NAV-kontoret i ett av fire innsatsnivåer. *Standardinnsats* gis til brukere som forventes å nå arbeid hovedsakelig gjennom egenaktivitet og i løpet av relativt kort tid. *Situasjonsbestemt innsats* gis til brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. *Spesielt tilpasset innsats* gis brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått nedsatt arbeidsevne, samtidig som det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og en innsats fra NAV-kontoret eller andre samarbeidsaktører. Brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått varig nedsatt arbeidsevne, får *varig tilpasset innsats*. Det innebærer at brukeren ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Til sammen hadde 30 ungdommer fått konstatert situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsatsbehov fra NAV-kontoret ved første vurdering. Ytterligere seks ungdommer fikk dette på et senere tidspunkt.

Alle de 52 ungdommene i saksgjennomgangen der NAV-kontoret var involvert, hadde dokumentert behovsvurdering og en vurdering av innsatsnivå. Det kan være utfordrende å vurdere ungdommers behov, da enkelte holder tilbake opplysninger som er relevante for NAV-kontorets oppfølging. Dette uttaler flere av de intervjuede NAV-kontorene. Det tar ofte tid før ungdommene deler utfordringer de har. Dette er også

observert i saksgjennomgangen, der mange ungdommer etter en tid blir vurdert til å ha et større innsatsbehov enn i starten. Det gikk imidlertid fram av intervjuene at den første behovsvurderingen ofte var gjennomført før møtet med ungdommen, fordi en slik vurdering var nødvendig for å starte registreringen i NAVs saksbehandlingssystem. Ved et av de intervjuede NAV-kontorene har de utarbeidet et eget kartleggings skjema som brukes i samtale med den enkelte.

De tolv intervjuede NAV-kontorene framhever at ungdom er en gruppe som det er vanskelig å få tak i. De fleste ungdommene i saksgjennomgangen har dokumentert minst ett møte eller én samtale med et NAV-kontor, men NAV-kontorene har noe ulik praksis for hvordan de kontakter ungdommen. De fleste NAV-kontorene som er intervjuet, purrer på ungdom som uteblir fra samtaler, enten per brev eller per sms. Det er ikke faste rutiner ved noen av kontorene for hvor ofte de skal kontakte brukere som uteblir fra møter.

Brukere har rett til en arbeidsevnevurdering hvis de selv eller NAV mener arbeidsevnen kan være redusert. Dette vil i utgangspunktet være en grundigere kartlegging av muligheter og begrensninger for arbeid. I saksgjennomgangen var det elleve ungdommer som mottok arbeidsavklaringspenger, og for alle disse var det utarbeidet en arbeidsevnevurdering. Flere av disse arbeidsevnevurderingene mangler vurderinger av ungdommens muligheter for arbeid. Begrensninger for arbeid og aktivitet er derimot godt beskrevet i halvparten av vurderingene, men det mangler ofte vurderinger av hva det betyr for arbeidsevnen.

Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan). Aktivitetsplanen er en kontrakt mellom NAV og brukeren og beskriver hvilke virkemidler som anses nødvendige og hensiktsmessige for å komme fra nåsituasjonen til målet. Totalt forelå det en eller flere aktivitetsplaner for 30 av de 52 ungdommene som var registrert i NAV. Som vist fikk 36 av ungdommene konstatert behov for bistand fra NAV. Alle ungdommene som er vurdert til å ha spesielt tilpasset innsatsbehov, har fått utarbeidet aktivitetsplan, og av dem som er på situasjonsbestemt innsats, har halvparten aktivitetsplan.

Flere av de intervjuede NAV-kontorene synes det er utfordrende å inkludere mål for framtidig opplæring/arbeid i aktivitetsplanen for ungdom. Dette skyldes at ungdommene ikke greier å tenke langsiktig, og at tiltakene som tilbys, ofte er kortsiktige og har lange ventetider. Enkelte NAV-kontor framhever at det er viktig at de i samarbeid med brukeren setter realistiske mål i planen for å unngå at ungdommen opplever det som et nederlag dersom han/hun mislykkes. Noen NAV-kontor påpeker at aktivitetsplanen i stor grad fylles ut fordi det er nødvendig for å kunne søke ungdommen inn i tiltak, og at mål/plan for brukeren like gjerne blir beskrevet i andre dokumenter.

Aktivitetsplanene som foreligger, er av varierende kvalitet. De fleste inneholder konkrete tiltak knyttet til brukerens individuelle mål, og har beskrevet tidspunkt for når et tiltak skal gjennomføres. Det er imidlertid få planer som på en god nok måte greier å planlegge et framtidig løp mot målet, der man ser flere trinn framover. Mange planer mangler frister, ansvarsfordeling og plan for en videre prosess med møter eller evaluering. Av de 30 gjennomgåtte aktivitetsplanene ble 2 vurdert til å ha god kvalitet *i stor grad*. Det innebærer at både mål og tiltak/virkemidler er begrunnet, at ansvar og frister framkommer, og at planen inneholder en beskrivelse av den videre oppfølgingen. Ved de øvrige aktivitetsplanene ble det funnet mangler.

Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker i intervju at arbeidet med aktivitetsplaner ikke har gått like bra som de hadde ønsket. Direktoratet uttaler at oppfølging av ungdom er et komplekst område med flere samarbeidsaktører. Det kan for eksempel være at det ikke går fram av planen at det er andre aktører enn NAV som har hovedansvaret for å følge oppfølgingen av bruker når planen skrives. NAV-kontorene uttaler at det er utfordrende å utarbeide aktivitetsplaner. Direktoratet ønsker en målrettet aktivitetsplan for ungdom og arbeider med å forenkle oppfølgingsmetodikken slik at brukers muligheter, behov og ønsker blir prioritert og reflektert i planene.

5.3.3 Samarbeid mellom NAV-kontorene og den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten

Et av satsingsområdene i Ny GIV-prosjektet var at samarbeidsrelasjonene mellom oppfølgingstjenesten, NAV-kontorene og skolene skulle styrkes.

Alle de seks fylkeskommunene i utvalget har en overordnet samarbeidsavtale med arbeids- og velferdsetaten på fylkesnivå som blant annet inneholder rutiner for samarbeid, rollefordelinger og avklaringer av hva som kan forventes av oppfølgingstjenesten og NAV i arbeidet med ungdom. Enkelte fylker har også lokale samarbeidsavtaler. Samarbeidsavtalene ble innført med Ny GIV, og flere av de intervjuede NAV-kontorene uttaler at dette har bidratt til at ungdom blir høyere prioritert enn tidligere. De uttaler også at avtalene fungerer som et godt utgangspunkt for et velfungerende samarbeid, selv om det presiseres flere steder at det også tidligere var et godt samarbeid. Både NAV-kontorene og fylkeskommunene uttaler at samarbeidsavtalen har gjort samarbeidet mer bindende.

De fleste NAV-kontorene uttaler i intervju at de har en god rutine for å kontakte oppfølgingstjenesten når en ungdom i deres målgruppe registrerer seg hos NAV. NAV-kontoret tar kontakt med oppfølgingstjenesten for å avklare om ungdommen har skolerett, for å få informasjon om eventuell tidligere oppfølging fra deres side, for å koble ungdommen opp til opplæringskontoret eller planlegge lærlingløp. Noen NAV-kontor uttaler derimot at oppfølgingstjenesten ikke alltid blir kontaktet i tilfeller der ungdom gir klart uttrykk for at de ikke ønsker videre opplæring.

NAV-kontorene opplever at oppfølgingstjenesten tar kontakt med dem når de vurderer at NAV kan være til hjelp i videre oppfølgingsløp, først og fremst i forbindelse med økonomisk bistand til alternative løp/arbeidspraksis for ungdom eller hjelp til å finne læreplass. Oppfølgingstjenesten tar også kontakt hvis en ungdom har behov for aktivitet fram til neste skoleår starter, avklaring av fag- og yrkesvalg, hvis de har problemer med å finne ungdommen, og i tilfeller der ungdommen selv ønsker hjelp fra NAV. Andre NAV-kontor opplever lite kontakt med OT-veilederne, og når det er kontakt, er det NAV-kontoret som kontakter oppfølgingstjenesten, ikke omvendt.

De fleste NAV-kontorene som er intervjuet, har faste møter med oppfølgingstjenesten. I enkelte fylkeskommuner har oppfølgingstjenesten faste kontordager på NAV-kontoret, der det avholdes felles møter med NAV for ungdommer som ønsker det. Enkelte steder har faste møter opphørt eller avholdes svært sjelden. Av intervjuene går det fram at samarbeidsrelasjonene ikke er like gode alle steder.

Prosjektet *NAV-veiledere i videregående skole* er etablert med minst én pilot i hver fylkeskommune, og går ut på at NAV-veiledere arbeider på en videregående skole faste dager i uken. Et par av NAV-kontorene som er intervjuet, har gode erfaringer med ordningen, og uttaler at det fører til et godt faglig samarbeid med oppfølgingstjenesten og resten av skolens rådgivningsteam. De opplever en klar ansvarsfordeling mellom aktørene og at de får brukt hverandres kompetanse på en god og effektiv



Det er etablert et pilotprosjekt i hver fylkeskommune om en NAV-veileder i videregående skole.

Foto: Colourbox

måte. Ett NAV-kontor har tilgang til datasystemet OTTO når de arbeider på den videregående skolen, noe som gjør informasjonsutvekslingen lettere, og som igjen gir grunnlag for bedre oppfølging.

God samhandling forutsetter at oppfølgingstjenesten og NAV-kontoret er godt informert om hverandres oppfølgingsløp. De fleste intervjuede fylkeskommunene og NAV-kontorene uttaler at de har god kommunikasjon og informasjonsutveksling, men at taushetsplikten kan skape utfordringer. I saksgjennomgangen var oppfølgingstjenesten og NAV *i stor grad* informert om hverandres oppfølging for omtrent halvparten av ungdommene hvor det var relevant å utveksle informasjon. For resten av ungdommene var ikke oppfølgingstjenesten og NAV oppdatert om hverandres oppfølging, eller det forelå ingen dokumentasjon av dette.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler i intervju at det er NAV-kontorenes ansvar å følge opp ungdom som er i arbeidsrettede tiltak, og se til at opplæringsplanen blir fulgt både av brukeren og av arbeidsgiveren. Oppfølgingstjenesten følger opp ungdommer i kombinasjonstiltak når det gjelder opplæring (både teoretisk opplæring og praktisk opplæring i bedrift). Oppfølgingstjenesten uttaler i intervju at de og NAV-kontorene har en omforent forståelse for denne ansvarsfordelingen. De har en dialog rundt ungdom som er i praksisplass, og oppfølgingstjenesten får informasjon om hvordan det går med ungdommen, og beskjed dersom noe skulle endre seg.

Flere av de intervjuede NAV-kontorene uttaler at kapasitetsutfordringer i NAV kan gjøre det vanskelig å gi god nok oppfølging til alle som har behov. Flere av fylkeskommunene opplever også at NAV-veilederne ikke har tid til å følge opp ungdom ute i praksisplass. Ved samarbeid om oppfølgingstjenestens målgruppe der ungdom er i arbeidspraksis gjennom NAV, kan partene i noen tilfeller ha avtalt at oppfølgingstjenesten følger opp ungdommen med sikte på et løp mot videre opplæring/lærekontrakt. I Aust-Agder kjøper oppfølgingstjenesten og NAV sammen tjenester fra en privat aktør som følger opp at læreplanmålene oppfylles.

Dersom ungdommene som får dårlig oppfølging fra oppfølgingstjenesten, får god oppfølging fra NAV-kontoret, kan oppfølgingen samlet sett være god. Dette er derimot utfordrende når oppfølgingstjenesten og NAV-kontoret i liten grad er informert om hverandres oppfølging. I saksgjennomgangen var det ti av ungdommene som fikk *stor grad* av tett og god oppfølging fra både oppfølgingstjenesten og NAV-kontoret. Av 13 ungdommer som fikk *liten grad* av eller *ikke i det hele tatt* tett og god oppfølging av oppfølgingstjenesten, har 4 fått *stor grad* av tett og god oppfølging fra NAV-kontoret. 6 av 52 fikk i *liten grad* eller *ikke i det hele tatt* tett og god oppfølging fra både oppfølgingstjenesten og NAV-kontoret. Når det gjelder planer for oppfølging, har 23 av 52 ungdommer verken aktivitetsplan hos NAV-kontoret eller plan for oppfølging fra oppfølgingstjenesten.

5.3.4 Samarbeid mellom oppfølgingstjenesten, NAV-kontoret og andre aktører for å sikre en helhetlig oppfølging

NAV-kontorene og fylkeskommunene erkjenner i intervju at det er utfordringer med å få til et godt samarbeid mellom ulike aktører, som igjen kan føre til en god helhetlig oppfølging av ungdommene. Én årsak er at ungdommer med sammensatte behov velger å forholde seg ulikt til aktørene, for eksempel ved å gi ulik informasjon til oppfølgingstjenesten og NAV-kontoret. Også ungdommens vilje til å motta hjelp kan spille inn, og det er derfor nødvendig for oppfølgingstjenesten og NAV-kontoret å drive motivasjonsarbeid før de eventuelt innkaller andre instanser.

Både NAV-kontorene, fylkeskommunene og Kunnskapsdepartementet uttaler at god samordning er ressurskrevende, og at kapasitetsutfordringer i de ulike sektorene er en stor utfordring når det gjelder å gi ungdom et samordnet tilbud. Det er blant mange av informantene stor frustrasjon knyttet til tilbudet i helsevesenet, som har lange ventetider. For eksempel kan det tenkes at noen ungdommer ikke er syke nok til å få behandling, men for syke til å være i arbeid eller opplæring. Når de så mottar behandling, er det mange avbrudd og mye venting underveis. Dette gjelder spesielt ungdom med rusproblemer og/eller psykiske vansker. Kunnskapsdepartementet framhever at det er en risiko for at oppfølgingstjenesten, når de har knappe ressurser, velger å jobbe med dem som er enklest å hjelpe. Dette kan motvirkes av at gode rutiner for samarbeid med andre aktører er på plass. Det framheves at ungdom er en gruppe som krever raske handlinger, og at det derfor er viktig å kunne avklare tiltak med andre aktører hurtig.

Av intervjuene med NAV-kontorene og oppfølgingstjenesten går det fram at informasjon om hvilke andre aktører som eventuelt er involvert, kjennskap til de ulike aktørenes tilbud, samt bevissthet rundt eget og andres ansvarsområde er avgjørende for et godt samarbeid. Av andre viktige faktorer nevnes jevnlig kontakt, faste kontaktpersoner og faste møtepunkter.

For 49 av de 52 ungdommene som inngikk i saksgjennomgangen, ble det vurdert at det var behov for samarbeid mellom oppfølgingstjenesten og NAV-kontoret for å sikre en god og helhetlig oppfølging av ungdommen. 32 av disse ungdommene hadde problemer som utløste behov for oppfølging også fra andre aktører. Omtrent en tredel av disse igjen hadde psykiske vansker. Flere hadde behov for oppfølging fra PPT og/eller barnevern, og det var også noen som hadde problemer knyttet til rus og kriminalitet.

Saksgjennomgangen viser at det varierer hvorvidt ungdom med sammensatte behov får en helhetlig oppfølging. *Stor grad* av helhetlig oppfølging forutsetter at det er tett oppfølging fra én eller flere aktører. Flere instanser ivaretar ungdommens ulike behov ved at de har kontakt både med ungdommen og med hverandre. Dette gjelder særlig i perioder da man avklarer og finner fram til tiltak, og oppfølgingen kan skje parallelt

eller sekvensielt. Det foreligger en plan (enten hos oppfølgingstjenesten eller NAV-kontoret) som angir mål og tiltak om opplæring og/eller arbeid. Ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i den videre oppfølgingen er også avklart. For 16 av de 49 ungdommene ble det vurdert at de fikk *stor grad* av helhetlig oppfølging.

Faktaboks 6 Eksempel på en ungdom som har fått helhetlig oppfølging i stor grad

Ungdommen har gjennomført de to første årene på videregående, men mangler karakter i ett fag og starter ikke på Vg3 høsten 2012. Brukeren har sammensatte behov, og både barnevern, PPT og NAV-kontoret er involvert i oppfølgingen. I perioder har han også mottatt sosialhjelp fra NAV. Ungdommen søker ikke videregående opplæring skoleåret 2012–2013, og allerede i juli 2012 starter han i et arbeidsrettet NAV-tiltak, som varer til september 2012. Det foreligger en opplæringsplan for deltakelse i dette tiltaket, som er knyttet til et mål om arbeidserfaring. Fra og med september 2012 får ungdommen oppfølging og veiledning fra oppfølgingstjenesten. Både skoleåret 2012–2013 og 2013–2014 er det flere møter mellom oppfølgingstjenesten og ungdommen. Oppfølgingstjenesten arbeider for at han kan ta opp det faget han mangler, og følger helt konkret opp ved at de ordner med skolemateriell til ham. I februar 2014 starter han på et nytt arbeidsrettet tiltak (arbeid med bistand) i NAV, som varer til juni 2014. I august 2014 er han tilbake i videregående opplæring, men sliter tidlig med høyt fravær. Både oppfølgingstjenesten, NAV-kontoret, helsetjenesten og rådgiver ved skolen arbeider frafallsforebyggende og har jevnlig kontakt med både ham og hverandre. Oppfølgingstjenesten og NAV-kontoret har gjennomført flere hjemmebesøk og gir oppfølging i hverdagslige utfordringer, som blant annet å gi skysst til lege. Det er laget en felles plan der rådgiver på skolen har ansvar for å koordinere oppfølgingen. NAV-kontoret har også utarbeidet flere aktivitetsplaner og arbeidsevnevurderinger for ungdommen. Fra og med desember 2014 har han mottatt arbeidsavklaringspenger. Fra mars til oktober 2015 har han deltatt i arbeidspraksis i skjermet virksomhet i NAV. Til tross for noen perioder i 2012–2013 da det var noen mangler, er oppfølgingen samlet sett vurdert til *i stor grad* å være god og helhetlig.

For 15 ungdommer ble det funnet mangler ved oppfølgingen som gjorde at den ble vurdert til *i noen grad* å være helhetlig. Her burde det vært mer kontakt mellom flere aktører for å se ungdommenes utfordringer i sammenheng og drøfte relevante tiltak. Det var også lengre perioder (over tre måneder) da ungdommene ikke ble fulgt opp verken av oppfølgingstjenesten eller av NAV-kontoret.

Saker der det ikke er noe kontakt mellom ulike aktører for å se ungdommens utfordringer i sammenheng eller drøfte relevante tiltak, ble klassifisert til å ha hatt helhetlig oppfølging *i liten grad*. For disse ungdommene er det ikke planer som beskriver andre aktørers oppfølging, og det er også flere perioder uten noen oppfølging. Tilfeller der det bare er dokumentert oppfølging fra oppfølgingstjenesten selv om det kommer fram eksplisitt at ungdommen har sammensatte behov, er vurdert til *ikke i det hele tatt* å ha helhetlig oppfølging. Til sammen gjelder dette 18 av ungdommene.

Faktaboks 7 Eksempel på en ungdom som ikke har fått helhetlig oppfølging

Ungdommen gikk ut av ungdomsskolen våren 2013 og startet i Vg1 høsten 2013. Han hadde opprinnelig et mål om grunnkompetanse og praktisk arbeid innen byggfaget, og hadde opplæring på skolen. I mars 2014 avbryter han opplæringen. Oppfølgingstjenesten deltar ikke på sluttmøtet som avholdes på skolen, og de utarbeider heller ikke oppfølgingsplan eller foretar noen kartlegging av ungdommens ønsker eller behov. De mottar dokumentasjon fra sluttmøtet som er avholdt på skolen. I mai 2014 forsøker oppfølgingstjenesten å kontakte ham, men de oppnår ikke kontakt, og det er ikke flere forsøk. Skoleåret 2014–2015 starter ungdommen på nytt i videregående opplæring, men i september blir det avbrudd igjen. Denne gangen deltar oppfølgingstjenesten i sluttsamtalen. Etter dette har det ikke skjedd noe fra oppfølgingstjenestens side.

I oktober 2014 melder han seg som arbeidssøker hos NAV. Her uttrykker han at han ønsker praksisplass, men på det avtalte møtet i oktober dukker han ikke opp, og det går over et halvt år før NAV-kontoret forsøker å kontakte ham. Oppfølgingen i denne saken viser samlet sett at det er lange perioder uten at det er kontakt med ungdommen, og det utarbeides ikke planer eller kartlegginger som viser hvilke utfordringer han har. Det er heller ikke kontakt mellom oppfølgingstjenesten og NAV-kontoret om denne ungdommen, og de er ikke informert om hverandres oppfølging. Oppfølgingen er samlet sett vurdert til *ikke i det hele tatt* å være helhetlig.

Hvordan samarbeider de ulike aktørene for å gi ungdommene en helhetlig oppfølging?

I intervjuene med seks fylkeskommuner og tolv NAV-kontor kommer det fram at det foreligger få samarbeidsavtaler mellom oppfølgingstjenesten og andre aktører enn NAV som arbeider med ungdom. NAV-kontorene har heller ingen tilsvarende avtaler med andre aktører.

Flere fylkeskommuner har etablert OT-team/tverretattlig nettverksmøte i noen regioner i fylkene, der samarbeid med andre aktører foregår. Oppfølgingstjenesten og NAV-kontorene er faste deltakere, mens andre aktører innkalles etter behov. Det varierer hvor ofte møtene holdes, og hva som er innholdet i møtene.

I saksgjennomgangen var det for 15 av ungdommene med sammensatte behov gjennomført samarbeidsmøter der flere aktører samles og samordner oppfølgingen. I 13 andre saker ble det vurdert at det burde vært avholdt slike møter fordi det var behov for oppfølging fra flere aktører. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at en av fordelene med opprettelsen av ungdomsteamene er at de knytter tettere bånd til relevante aktører, noe som gjør at samarbeidet sannsynligvis vil lykkes bedre.

Både de intervjuede fylkeskommunene og NAV-kontorene uttaler at det er vanskelig å få koordinert de ulike aktørene, at det er uklart hvem som skal inneha koordineringsrollen, og at det er vanskelig rent praktisk å få flere aktører til å samles. Utdanningsdirektoratet fastslår i intervju at oppfølgingstjenesten skal ha en koordinerende funksjon, men at de i praksis har begrensede fullmakter og verken ressurser eller redskaper til å gjennomføre dette.

For personer med behov for langvarige, koordinerte tjenester kan individuell plan benyttes som et koordineringsverktøy. Det går fram av flere av intervjuene at individuell plan vurderes som veldig arbeidskrevende, og flere uttrykker at gode samarbeidsrelasjoner vil kunne ivareta mye av koordineringsbehovet. Noen kommuner har individuell plan-koordinator som lager individuelle planer for ungdommer som kan ha nytte av det. Det ble ikke funnet individuell plan for noen av ungdommene i saksgjennomgangen.

Oppfølgingstjenesten opplever at taushetsplikten praktiseres ulikt ved NAV-kontorene. Dette var imidlertid vanskeligere før samarbeidsavtalene ble tatt i bruk. Saksgjennomgangen viser at både oppfølgingstjenesten og særlig NAV-kontorene mangler gode nok rutiner for å innhente samtykkeerklæring hos ungdommene. Oppfølgingstjenesten innhentet samtykkeerklæring for 15 ungdommer, mens NAV-kontorene bare innhentet samtykkeerklæring for 7. Fravær av samtykkeerklæring legger begrensninger for hva de ulike aktørene kan utveksle av informasjon, og både oppfølgingstjenesten og NAV-kontorene trekker fram taushets- og opplysningsplikt som et vesentlig hinder for å få til et godt samarbeid mellom ulike aktører, noe som igjen kan føre til at ungdommen ikke får en god og helhetlig oppfølging.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at dagens regelverk ikke er til hinder for utveksling av informasjon mellom ulike aktører. Under Ny GIV-prosjektet ble NAV-veilederne gitt juridisk opplæring i taushetsbestemmelsene og bruken av samtykkeerklæringer, og direktoratet synes derfor det er merkelig at det ikke innhentes i større grad. Også Utdanningsdirektoratet framhever at taushetsplikt ikke bør være til hinder for samarbeid mellom aktører. Oppfølgingstjenesten skal følge reglene om taushetsplikt, og ungdommen kan samtykke til deling av informasjon.

Enkelte NAV-kontor og fylkeskommuner som er intervjuet, uttaler at en av forklaringene på at ikke flere vurderes å ha *stor grad* av helhetlig oppfølging, kan henge sammen med dårlig dokumentasjon av kontakt/møter med andre aktører. De påpeker at revisjonen bare har hatt tilgang til dokumentasjon fra oppfølgingen i NAV-kontoret og oppfølgingstjenesten, og at oppfølgingen innen for eksempel helse ikke dokumenteres her.

5.4 Hvor mange av ungdommene som har avbrutt, starter i opplæring eller arbeid?

Formålet til oppfølgingstjenesten er at den skal sørge for at alle ungdommer i målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak som primært tar sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innenfor videregående opplæring, jf. § 13-1 i *forskrift til opplæringslova*. Det er derfor interessant å se hvor mange ungdommer som går tilbake til opplæring eller kommer i arbeid etter å ha fått oppfølging fra oppfølgingstjenesten og eventuelt NAV-kontoret. Det er også interessant å se hvor mange ungdommer som står helt utenfor opplæring og arbeid.

5.4.1 Ungdom som kommer i opplæring eller arbeid

Ifølge Utdanningsdirektoratet var tre av fem ungdommer som var i oppfølgings-tjenestens målgruppe ved utgangen av skoleåret 2012–2013, i gang med skole/lære eller arbeid ved starten av skoleåret 2013–2014. 41 prosent var tilbake i opplæring, og 19 prosent var i arbeid.⁶⁴ Det er imidlertid store fylkeskommunale forskjeller.

64) Utdanningsdirektoratet (2015) *Ungdom utenfor opplæring og arbeid, Status fra oppfølgingstjenesten (OT) juni 2015*.

Tabell 7 Status for ungdom som var tilmeldt oppfølgingstjenesten ved utgangen av skoleåret 2012–2013, målt i 2013–2014, prosent

	I videregående opplæring, prosent	I arbeid, prosent
Akershus	41	22
Aust-Agder	40	12
Buskerud	43	18
Finnmark	40	23
Hedmark	36	17
Hordaland	45	17
Møre og Romsdal	41	20
Nordland	44	20
Nord-Trøndelag	44	20
Oppland	41	21
Oslo	39	17
Rogaland	42	20
Sogn og Fjordane	52	15
Sør-Trøndelag	43	19
Telemark	38	13
Troms	39	26
Vest-Agder	39	13
Vestfold	33	14
Østfold	37	14
Samlet	41	19

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabell 7 viser at av ungdommene som var i oppfølgingstjenestens målgruppe ved slutten av skoleåret 2012–2013 var Vestfold den fylkeskommunen som hadde lavest andel ungdom tilbake i opplæring, med 33 prosent i skoleåret 2013–2014. Sogn og Fjordane hadde størst andel tilbake i opplæring, med om lag 60 prosent flere enn Vestfold. Troms var det fylket som hadde størst andel ungdommer tilbake i arbeid, her var 26 prosent av ungdommene i oppfølgingstjenestens målgruppe i arbeid påfølgende skoleår.

I forbindelse med Ny GIV ble det innført en ny registreringskode i OTTO som viser om overgang til arbeid, opplæring eller lære er formidlet via oppfølgingstjenesten, eller om ungdommene var i aktivitet før de ble kontaktet av oppfølgingstjenesten. Å hjelpe en ungdom med å komme tilbake i opplæring kan for eksempel innebære at oppfølgingstjenesten hjelper ham/henne med å sende inn en søknad til inntakskontoret etter søknadsfristen.⁶⁵ Tilbake i opplæring, i lære eller i arbeid via oppfølgingstjenesten kan også være et resultat av dialog, veiledning eller informasjon fra oppfølgings-tjenesten.⁶⁶

65) Vigo IKS (2014) *OTTO brukerhåndbok*, versjon 8.0 – 31. august 2015.

66) Utdanningsdirektoratet (2014) *Samling for systemansvarlige for OTTO 5. november 2014*.

Tabell 8 Ungdom i arbeid, i videregående opplæring og i lære ved hjelp av oppfølgingstjenesten, nasjonalt

	2011–2012	2012–2013	2013–2014	2014–2015
I arbeid	1574	1842	1473	1627
I videregående opplæring	1483	1993	1940	2152
I lære	578	779	813	933
Totalt	3635	4614	4226	4712

Kilde: Analyse av data fra OTTO

Tabell 8 viser at i skoleåret 2014–2015 var det totalt 4712 ungdommer som fikk hjelp av oppfølgingstjenesten til å komme i arbeid, tilbake i videregående opplæring eller i lære i det inneværende skoleåret, enten for en kort periode eller for lengre tid. Det er en økning på 30 prosent fra skoleåret 2011–2012. Økningen i prosent er størst blant ungdommer som oppfølgingstjenesten har hjulpet i lære. Der er det 60 prosent økning fra skoleåret 2011–2012 til 2014–2015. Det er også en relativt stor økning i antallet ungdommer som oppfølgingstjenesten har hjulpet tilbake i videregående opplæring. Noe av økningen kan også skyldes bedre registreringsrutiner i OTTO.

5.4.2 Ungdom som inngår i oppfølgingstjenestens målgruppe i mer enn ett skoleår

Ungdommer som er i oppfølgingstjenestens målgruppe minst to skoleår på rad, omtales som *gjengangere*. Disse er ikke nødvendigvis utenfor opplæring og arbeid hele skoleåret.⁶⁷

Tabell 9 Gjengangere i skoleårene fra 2011–2012 til 2014–2015, antall med tilhørende prosent i parentes, nasjonalt

	N	Gjengangere
2011–2012 og 2012–2013	18 198	5759 (32)
2012–2013 og 2013–2014	16 751	5699 (34)
2013–2014 og 2014–2015	17 034	5498 (32)

Kilde: Analyse fra OTTO

Tabell 9 viser at av ungdommene som er registrert i skoleårene fra 2011–2012 til 2014–2015 er det om lag en tredel av ungdommene som er gjengangere. Andelen har holdt seg stabil fra skoleåret 2011–2012.

5.4.3 Ungdom som ikke er i eller ikke har bestått videregående opplæring, og som heller ikke er i arbeid

Utdanningsdirektoratet utarbeider statistikk som viser hvor mange som ikke er i eller ikke har bestått videregående opplæring, hvor mange av disse som er i arbeid, og hvor mange som ikke er i arbeid.

67) Utdanningsdirektoratet (2015) *Ungdom utenfor opplæring og arbeid – status fra oppfølgingstjenesten (OT) per 15. februar 2015*.

Tabell 10 Andel ungdom fordelt på alder som verken er i eller har bestått videregående opplæring, andel som heller ikke er i arbeid er vist i parentes, prosent

	2010	2011	2012	2013	2014
16 år	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)
17 år	6 (5)	6 (5)	6 (5)	6 (5)	6 (5)
18 år	11 (6)	10 (6)	10 (6)	10 (6)	9 (6)
19 år	23 (10)	21 (9)	23 (10)	21 (10)	21 (10)
20 år	25 (10)	25 (10)	24 (10)	24 (10)	22 (9)
21 år	24 (10)	24 (9)	24 (9)	23 (10)	23 (10)
25 år	22 (8)	22 (8)	22 (8)	22 (8)	21 (8)

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabell 10 viser at i 2014 var det 21 prosent av ungdommene på 19 år som verken befant seg i eller hadde fullført og bestått videregående opplæring.⁶⁸ Videre analyser viser at omtrent halvparten av disse heller ikke var i arbeid. Disse tallene har vært relativt stabile siden 2010. Tabellen viser også at andelen som ikke har fullført videregående opplæring, er noe lavere for de på 25 år sammenlignet med de på 21 år, noe som viser at flere fullfører og består videregående opplæring på et senere tidspunkt.⁶⁹ Som vist i tabell 1 er det i gjennomsnitt 9 prosent flere som fullfører videregående opplæring innen ti år, enn som fullfører innen fem år.

Statistikken over ungdom i alderen 16 til 25 år som verken er i eller har bestått videregående opplæring, og som heller ikke er i arbeid, viser ifølge intervju med Kunnskapsdepartementet utfordringene som finnes for utdannings- og arbeids- og velferdssektoren for denne målgruppen. Videre påpeker departementet at dersom ungdom som ikke har bestått videregående opplæring, er i arbeid, er det ikke gitt at det er et problem at de ikke har fullført. I perioder med et vanskeligere arbeidsmarked for ungdom uten videregående opplæring kan man imidlertid se at flere ungdommer står uten arbeid.

Det er gjort en analyse av utbetalinger i arbeids- og velferdsetatens systemer for å vise hvorvidt ungdom som har avbrutt videregående opplæring, mottar arbeidsavklaringspenger, dagpenger eller tiltakspenger på et senere tidspunkt. Én person kan være i oppfølgingstjenestens målgruppe i flere år, og vil da telles flere ganger i beregningen, men i ulike år. For hvert skoleår kan personen bare telles én gang. Dersom en person har mottatt flere ytelser, vil han/hun bare bli telt én gang i beregningen av antall ungdom samlet.

Tabell 11 Mottakere av arbeidsavklaringspenger, dagpenger og tiltakspenger i 2014, vist for når de var i oppfølgingstjenestens målgruppe, antall med tilhørende prosent i parentes

I oppfølgings-tjenestens målgruppe	N	Arbeids-avklaringspenger	Dagpenger	Tiltakspenger	Antall ungdom samlet
2011–2012	18 198	3646 (20)	997 (5)	2029 (11)	6436 (35)
2012–2013	16 751	1406 (8)	317 (2)	1555 (9)	3134 (19)
2013–2014	17 034	710 (4)	165 (1)	2556 (15)	3315 (19)
2014–2015	15 801	310 (2)	49 (0,3)	901 (6)	1236 (8)

Kilde: analyse av utbetalinger i arbeids- og velferdsetatens utbetalingssystem Abetal

- 68) Aldersgruppen 16 til 25 år faller inn under ungdomsretten, men også ungdom som har brukt opp ungdomsretten, er med i statistikken.
- 69) Ungdomsretten må normalt brukes i løpet av en sammenhengende periode på fem år når hele opplæringen skjer i skole, og innen seks år når hele eller deler av opplæringen skjer i lærebedrift. Hele retten må brukes innen utgangen av det året man fyller 24 år.

Tabell 11 viser at av de som var i oppfølgingstjenestens målgruppe i skoleåret 2011–2012, var det totalt 35 prosent som mottok arbeidsavklaringspenger, dagpenger eller tiltakspenger to–tre år senere. 20 prosent av samme gruppe mottok arbeidsavklaringspenger i 2014. Det er naturlig at antallet som mottar ytelser, synker jo kortere tid det er siden oppfølgingstjenesten fulgte dem opp. De som ble fulgt opp i 2011–2012, er i gjennomsnitt eldre enn de som ble fulgt opp i 2014–2015, og det har gått flere år siden de avbrøt videregående opplæring. De yngste vil for øvrig ofte ikke ha rett på dagpenger hvis de ikke har vært i arbeid ennå.

Tabell 12 Mottakere av arbeidsavklaringspenger, dagpenger og tiltakspenger fra 1. januar 2015–31. august 2015, vist for når de var i oppfølgingstjenestens målgruppe, antall med tilhørende prosent i parentes

I oppfølgings-tjenestens målgruppe	N	Arbeids-avklaringspenger	Dagpenger	Tiltakspenger	Antall ungdom samlet
2011–2012	18 198	3694 (20)	1084 (6)	1231 (7)	5856 (32)
2012–2013	16 751	1642 (10)	442 (3)	896 (5)	2909 (17)
2013–2014	17 034	978 (6)	198 (1)	1000 (6)	2116 (12)
2014–2015	15 801	571 (4)	101 (0,6)	1820 (12)	2428 (15)

Kilde: analyse av utbetalinger i arbeids- og velferdsetatens utbetalingsystem Abetal

Tabell 12 viser at antallet som mottar arbeidsavklaringspenger og dagpenger i 2015, har økt sammenlignet med 2014 for ungdommene som var i oppfølgingstjenestens målgruppe de fire skoleårene. Antallet som mottar tiltakspenger, har sunket for dem som var i målgruppen i skoleåret 2011–2012, 2012–2013 og 2013–2014, mens det for dem som var i målgruppen i 2014–2015 var en fordobling i antallet. Samlet sett er det 15 prosent av ungdommene som var i oppfølgingstjenestens målgruppe i 2014–2015, som mottar arbeidsavklaringspenger, dagpenger eller tiltakspenger i perioden januar til september 2015.

6 I hvilken grad bidrar departementenes styring til å sikre en god oppfølging av ungdom som har avbrutt videregående opplæring?

6.1 Kunnskapsdepartementets styring og oppfølging

6.1.1 Styring og rapportering

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for videregående opplæring. Fylkeskommunene har ansvar for det videregående opplæringstilbudet i sitt fylke.

Oppfølgingstjenestens virksomhet er fastsatt i opplæringsloven med forskrift. Fylkeskommunen har ansvar for oppfølgingstjeneste for ungdom som ikke er i opplæring eller i arbeid.

I *forskrift til opplæringslova* er innholdet i oppfølgingstjenestens oppgaver utdypet. I 2012, i forbindelse med Ny GIV, ble forskriften endret for å presisere oppgavene til oppfølgingstjenesten. Dette ble gjort på bakgrunn av ulik praksis i fylkene med hensyn til i hvilken grad og hvor lenge ungdommene ble fulgt opp. Det var også usikkerhet rundt hva som lå i plikten til å "ta kontakt" med hver enkelt ungdom i målgruppen. Det ble presisert at tilbudene som gis, primært skal rettes mot kompetansefremmende tiltak. Av forskriften går det fram at oppfølgingstjenesten skal etablere kontakt med hver enkelt ungdom i målgruppen med sikte på veiledning og oppfølging. Det ble også nedfelt i forskriften at ungdom som har tatt imot tilbud om oppfølging, skal få én eller flere veiledningssamtaler med utgangspunkt i sitt behov. Det ble også presisert at oppfølgingstjenesten kan jobbe forebyggende. I tillegg ble det innført en plikt om å orientere foresatte for ungdom under 18 år.

Kunnskapsdepartementet har en tilskuddsordning for kommuner og fylkeskommuner som skal fremme bedre gjennomføring i videregående opplæring. Tilskuddet skal styrke satsingen på tettere oppfølging av elever med svake grunnleggende ferdigheter i obligatoriske kartleggingsprøver i Vg1 og elever med svake grunnleggende ferdigheter og høyt fravær allerede på ungdomstrinnet.⁷⁰ Bevilgningene er på i underkant av 40 mill. kroner i 2015.⁷¹

Gjennom *Oppfølgingsprosjektet* i Ny GIV rapporterte de fylkeskommunale prosjektlederne om prosjektstatus i eget fylke tre ganger i året. Prosjektrapporteringen ble gjort i forbindelse med den fylkeskommunale rapporteringen av statistikk. I tillegg leverte hver fylkeskommune en sluttrapport da Ny GIV ble avsluttet. Gjennom *Program for bedre gjennomføring* har Kunnskapsdepartementet en løpende dialog med fylkeskommunene om måloppnåelsen i prosjektet, dette kommer fram i intervju. Departementet har de siste fem årene hatt jevnlig dialogmøter flere ganger årlig med fylkesopplæringsssjefskollegiet. Temaet for dialogmøtene har i hovedsak vært fylkenes gjennomføringstall i videregående, status i gruppen av ungdommer utenfor opplæring og arbeid samt utvikling av tiltak for målgruppene.⁷²

70) Retningslinjer for kapittel 226 post 60 Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner.

71) Prop. 1 S (2014–2015) Kunnskapsdepartementet.

72) Brev av 12. januar 2016 fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen.

Tre ganger i året rapporterer fylkeskommunene til Utdanningsdirektoratet på indikatorer som beskriver oppfølgingstjenestens arbeid overfor ungdom utenfor opplæring og arbeid. Det rapporteres på andel som er i ulike tiltak, andel ukjente, andel som kommer i aktivitet etter å ha vært i kontakt med oppfølgingstjenesten, og hvor mange som er avklart. Fra og med rapporteringen for 2014 har Utdanningsdirektoratet også utarbeidet en indikator som viser hvor stor andel av ungdommene som er i videregående opplæring eller arbeid skoleåret etter at de har vært i oppfølgingstjenestens målgruppe.

Utdanningsdirektoratet utarbeider statistikk over hvor mange som slutter mellom to skoleår, hvor mange som slutter i løpet av skoleåret, og hvor mange som gjennomfører. Denne statistikken utarbeides både på fylkes- og på skolenivå, og det skilles mellom de ulike studieretningene. *Statistikkprosjektet* i Ny GIV hadde som mål å lage et bedre data- og statistikkgrunnlag for å vurdere måloppnåelsen knyttet til bedre gjennomføring av videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet uttaler i intervju at statistikkprosjektet har bidratt til at kvaliteten på rapporteringen fra fylkeskommunene er blitt bedre og mer nøyaktig. Statistikken gir fylkeskommunene mulighet til å sammenligne seg med hverandre, fordi registreringen er blitt mer enhetlig. Kunnskapsdepartementet opplyser at Gjennomføringsbarometeret gir departementet et godt grunnlag for det mål- og resultatstyringsperspektivet som er lagt til grunn for forholdet mellom stat og kommune/fylkeskommune.⁷³

Statistikken som viser avbrudd i opplæringen, omfatter ikke ungdom som har avbrutt læretiden. Utdanningsdirektoratet har, i samarbeid med fylkeskommunene og partene i arbeidslivet, utarbeidet et indikatorsett for å måle utviklingen i fag- og yrkesopplæringen.⁷⁴ Der inngår blant annet informasjon om hva ungdommen går videre til fra yrkesfaglig Vg2, for blant annet å følge med på hvor mange som får læreplass.

6.1.2 Sentrale satsinger for å øke gjennomføringen i videregående opplæring

For å stimulere til at flere gjennomfører videregående opplæring, har Kunnskapsdepartementet iverksatt flere ulike satsinger og tiltak.

Ny GIV ble iverksatt av Kunnskapsdepartementet høsten 2010, og det overordnede målet med prosjektet var å øke gjennomføringen i videregående opplæring til 75 prosent innen 2015. Målsettingen om høyere gjennomføringsgrad skulle nås ved et tettere samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner om tiltak for å forbedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring.

Ny GIV besto av hovedprosjektene *Overgangsprosjektet*, *Oppfølgingsprosjektet* og *Statistikkprosjektet*. *Overgangsprosjektet* handlet om å sikre en god overgang mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring gjennom et systematisk samarbeid mellom fylkeskommunene og kommunene. Det var et mål å øke elevenes motivasjon for og evne til å gjennomføre videregående opplæring, med særlig oppmerksomhet rettet mot elever med svake resultater på 10. trinn.⁷⁵

Oppfølgingsprosjektet var et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, og skulle arbeide for at de som avbryter (eller aldri begynner), motiveres og kvalifiseres tilbake til videregående opplæring eller til ordinært arbeid. Prosjektet skulle bidra til å etablere et bærekraftig, strukturert og målrettet system for oppfølging av ungdom i alderen 15 til 21 år utenfor videregående opplæring og arbeid. Oppfølgingsprosjektet inneholdt tre nasjonale innsatsområder:

73) Brev av 12. januar 2016 fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen.

74) Utdanningsdirektoratet (2015) *Indikatorrapporten 2015*.

75) Kunnskapsdepartementet (2014) *Prosjektrapport Ny Giv 2010–2013*.



Kunnskapsdepartementet har iverksatt ulike satsinger og tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring, som for eksempel *Ny GIV*, *Program for bedre gjennomføring* og *FYR - (fellesfag, yrkesretting og relevans)*.

Foto: Kunnskapsdepartementet

- utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål
- styrking av samarbeidsrelasjoner mellom blant andre oppfølgingstjenesten, NAV og skolene – med en særskilt innsats rettet inn mot tidlig oppfølging
- kompetanseheving for ansatte i oppfølgingstjenesten

Prosjektet skulle bygges på en helhetlig bruk av arbeids- og velferdssektorens og utdanningssektorens virkemidler, som for eksempel arbeidstrening i bedrift og/eller praksisnær videregående opplæring. Prosjektet la særlig vekt på samhandling mellom oppfølgingstjenesten, de videregående skolene, fagopplæringen og NAV med sikte på å kombinere ulike tjenester og virkemidler. Fylkeskommunene ble også bedt om å legge til rette for samarbeid med andre relevante aktører, som for eksempel kommunale etater med sosialfaglige oppgaver, helsemyndigheter og andre.⁷⁶

Det ble også understreket at fylkeskommunene har ansvar for at oppfølgingstjenesten har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ta en aktiv rolle i det tverrfaglige samarbeidet med å følge opp målgruppen, herunder planlegging og iverksetting av tiltak. Fylkeskommunene skal ha hovedansvar for opplæringselementene i de tiltakene som tilbys, også dersom tiltaket er arbeidspraksis gjennom NAV. Det ble vist til en forventning fra departementets side om at fylkeskommunene og NAV skulle arbeide aktivt for en bedre sammenheng mellom tilgjengelige virkemidler, opplæring og arbeidsmarkedstiltak.

I Ny GIV-prosjektet arrangerte Kunnskapsdepartementet tre–fire nasjonale prosjektledersamlinger hvert år for de fylkeskommunale prosjektlederne og kontaktene på fylkeskontorene i NAV, i tillegg til regionale og fylkesvise prosjektsamlinger. I siste halvdel av Ny GIV-perioden ble også fylkesmannsembetene invitert til samlingene med representanter fra fylkesmannens ulike avdelinger for helse, sosial og utdanning. Kunnskapsdepartementet finansierte også tilbud om videreutdanning ved to høyskoler for oppfølgingstjenestens ansatte med sosialpedagogiske oppgaver i skolen og noen

76) Kunnskapsdepartementet (2014) *Prosjektrapport Ny Giv 2010–2013*.

ansatte i NAV.⁷⁷ Det ble også ifølge intervju med Kunnskapsdepartementet arrangert felles etterutdanningstilbud i form av kompetansesamlinger, der om lag 700 ansatte fra oppfølgingstjenesten og NAV-kontor fra alle fylker deltok.

Alle fylkeskommunene, arbeids- og velferdsetatens fylkeskontor og NAV-kontorene i kommunene deltok i *Oppfølgingsprosjektet*. Kunnskapsdepartementet hadde ansvar for den nasjonale prosjektledelsen og finansierte fylkesvis prosjektledelse med én million kroner. Tilskuddet skulle dekke ledelse, koordinering og utvikling av *Oppfølgingsprosjektet* i fylket. Det var også etablert faste prosjektkontakter på hvert av de 19 fylkesleddene i NAV. Det var ingen øremerket finansiering til disse. Det fulgte ingen egne tiltaksmidler til *Oppfølgingsprosjektet*. Målsettingen med prosjektet skulle nås gjennom en omprioritering av de ressursene som allerede ble brukt i arbeidet med målgruppen i fylkene, og ta utgangspunkt i eksisterende virkemidler og tiltak.⁷⁸ Ny GIV-prosjektet ble avsluttet i 2013, og departementet brukte totalt 611 mill. kroner på prosjektet.⁷⁹

Fylkeskommunene som ble intervjuet, opplevde at Ny GIV var en positiv satsing, der Kunnskapsdepartementet ga faglige innspill til videreutviklingen. Det nevnes også av flere at det var positivt at Ny GIV gjorde oppfølgingstjenesten mer kjent. Fylkeskommunene peker på flere positive sider ved Kunnskapsdepartementets tilrettelegging i Ny GIV. De viser til muligheter for å søke tilskudd til utprøving av nye modeller for organisering av undervisningen, og til at departementet har bidratt til økt bevisstgjøring og erfaringsutveksling mellom fylkene. Andre fylkeskommuner uttaler at det har vært for dårlige muligheter til å prøve ut alternative skolemodeller som kan inngå som en del av det ordinære tilbudet til alle elever, der man kan unngå stigmatisering av ungdom som har avbrutt videregående opplæring.

De utfordringene med oppfølging av ungdom som er kommet fram foran, var nettopp noe av bakgrunnen for Ny GIV-satsingen. Det var et mål å prøve ut modeller som kombinerer arbeidspraksis og læreplanmål. Oppfølgingstjenestens og NAV-kontorets oppfølging av ungdom som har avbrutt videregående opplæring, skulle styrkes gjennom statlige kompetansetiltak, og samarbeidsrelasjonene mellom NAV og oppfølgingstjenesten skulle styrkes.

I oktober 2014 la Kunnskapsdepartementet fram *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. Målet med dette programmet er å øke gjennomføringen i videregående opplæring gjennom å utvikle, formidle og implementere effektive tiltak som forebygger frafall og tilbakefører ungdom som har falt ut. Innsatsen er rettet mot både elever som står i fare for ikke å gjennomføre videregående opplæring, og ungdom mellom 15 og 21 år som står utenfor opplæring og arbeid.⁸⁰

I forbindelse med *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring* finansierer og leder Kunnskapsdepartementet et nasjonalt nettverk der alle fylkeskommuner er representert. Departementet har i samarbeid med det fylkeskommunale nettverket identifisert kritiske faser i videregående opplæring der det er særlig viktig å sette inn tiltak. Fylkeskommunene har meldt inn konkrete tiltak som de opplever har effekt, og departementet har systematisert disse til en erfaringsbasert kunnskapsoversikt. Denne erfaringsbasen vil sammen med en kunnskapsoversikt basert på internasjonalt forskning på tiltak som kan vise dokumentert effekt på gjennomføring av

77) NOVA (2013) *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. En kartleggingsundersøkelse*, rapport 13/2013 og brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen 12. januar 2016.

78) NOVA (2013) *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. En kartleggingsundersøkelse*, rapport 13/2013.

79) Kunnskapsdepartementet (2014) *Prosjektrapport Ny GIV 2010–2013*.

80) Kunnskapsdepartementet (2014) *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*, <http://www.regjeringen.no/hb/dep/kd/tema/grunnopplaring/Bedre-gjennomforing-i-videregaende-.html?id=768319> [hentedato 21. oktober 2014]

videregående opplæring, danne grunnlaget for det videre arbeidet i *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*.

Arbeidet i *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring* retter seg mot å forbedre det kontinuerlige utviklingsarbeidet i fylkeskommunene. Kunnskapsdepartementet uttaler i intervju at det i 2015 brukte 44 mill. kroner på programmet. *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring* avsluttes som prosjekt ved utgangen av 2016.⁸¹

Noen fylkeskommuner etterlyser i intervju større forutsigbarhet i den videre satsingen i *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. Det gjelder spesielt forutsigbarhet med hensyn til hvor lenge fylkeskommunene får beholde tilskuddet til prosjektarbeid i programmet.

Kunnskapsdepartementet har også satt i gang andre tiltak som på ulike måter skal stimulere fylkene til innsats for økt gjennomføring av videregående opplæring. Satsingene er i ulik grad koblet til Ny GIV eller *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. Dette er tiltak som i ulik grad også vil kunne påvirke tilbudet til dem som har avbrutt videregående opplæring:

- Det er satt i gang forsøk med forsterket Vg3 for elever som ikke får læreplass, der det tilbys minst 18 måneders opplæring. En stor del av opplæringen skal foregå som praksis i bedrift.⁸²
- Det er satt i gang forsøk med utprøving av modeller for kvalifisering mellom Vg2 og Vg3 i videregående opplæring. Målgruppen er elever som ikke får læreplass, og elever som ikke har forutsetninger for å gjennomføre Vg3 påbygging til generell studiekompetanse.⁸³
- 13 fylker prøver ut vekslingsmodeller med støtte fra Utdanningsdirektoratet. En fellesnevner for vekslingsmodeller er at opplæringen veksler i en definert og forpliktende form mellom skole og lærebedrift. Målet er at dette skal motivere elevene og skape bedre sammenheng mellom fellesfagene og programfagene og opplæringen i skole og bedrift, og at det skal lette overgangen fra skole til arbeidsliv.⁸⁴
- FYR-satsingen (fellesfag, yrkesretting og relevans) har som overordnet mål å bidra til å øke kvaliteten på opplæringen i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene for derved å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Prosjektet skal ses i sammenheng med andre statlige og lokale tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring, særlig *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. Utdanningsdirektoratet har blant annet arrangert skoleringssamlinger, og det er etablert nasjonale sentre og FYR-koordinatorer som produserer læringsressurser for skolene⁸⁵
- Det gjennomføres forsøk med praksisbrev, som er et toårig, praktisk opplæringsløp med mye utplassering i bedrift. Departementet tar sikte på en varig regulering i 2016. Inntil en regulering er vedtatt, blir forsøket videreført.⁸⁶

6.1.3 Kunnskap om oppfølging av ungdom som avbryter videregående opplæring

Kunnskapsdepartementet har innhentet informasjon om oppfølgingstjenestens virksomhet gjennom ulike evalueringer. Oppfølgingstjenesten inngikk i en evaluering av rådgivningstjenesten i 2010.⁸⁷ Evalueringen sammenlignet situasjonen med en kartlegging som var gjennomført i 2004, og som i hovedsak omhandler organiseringen av

81) Kunnskapsdepartementet (2014) *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*.

82) Fafo (2014) *Alternativ Vg3 for elever som ikke får læreplass*, Fafo-notat 2014:12 <http://www.fafo.no/~fafo/images/pub/2014/10199.pdf> [hentedato 10. november 2015]

83) Prop. 1 S (2014–2015) *Kunnskapsdepartementet*.

84) Utdanningsdirektoratet (2014) *Årsrapport 2014*.

85) Utdanningsdirektoratet (2014) *Årsrapport 2014*.

86) Prop. 1 S (2014–2015) *Kunnskapsdepartementet*. Elevene på ordningen må ta avsluttende prøve innen 1. august 2016, jf. *Årsrapport Utdanningsdirektoratet 2013*.

87) Sintef (2010) *Skolens rådgivning – på vei mot framtida?* Delrapport 1 fra evalueringen av rådgivningen i skolen i Norge.



Kunnskapsdepartementet har i de siste årene gjennomført flere evalueringer av arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid.

Foto: Colourbox

tjenesten. Det vises til et stort mangfold i organiseringen og at ressursene som brukes på oppfølgingstjenesten, er relativt stabile. OT-veilederne opplevde å finne nok alternative tilbud til ungdommene, men kartlegging og oppfølging av målgruppen oppleves som det mest tidkrevende.

Det ble gjennomført to evalueringer av *Oppfølgingsprosjektet* i Ny GIV, én underveis i prosjektet og en sluttrapport i 2015.⁸⁸ Formålet med evalueringen var å kartlegge og vurdere hvordan de tre nasjonale innsatsområdene i *Oppfølgingsprosjektet* hadde fungert i fylkene: utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål, styrking av samarbeidsrelasjonene i sektoren og kompetanseheving for ansatte som jobber med målgruppen. Det er også undersøkt om ungdom som har vært utenfor skole og arbeid i ett år eller mer, er prioritert ved utprøving av opplæringsmodeller og i utformingen av samarbeidet med andre aktører. En overordnet vurdering i rapporten er at samarbeidsrelasjonene er blitt styrket, at oppfølgings-tjenesten har bedre oversikt enn tidligere, og at flere unge har deltatt i alternative opplæringstiltak. Oppfølgingsprosjektet har derimot i mindre grad greid å treffe de mest risikoutsatte gruppene, det vil si de som har vært ute av arbeid og skole i mer enn ett år.

Kunnskapsdepartementet har i tillegg gjort sin egen evaluering av Ny GIV-prosjektet, basert på rapporteringen fra de ulike fylkeskommunene. Kunnskapsdepartementet har finansiert en kunnskapsoversikt over hvilke intervensjoner som har effekt på frafall i videregående opplæring. Oppdraget omhandler tiltak og programmer som både er frafallsforebyggende og bidrar til tilbakeføring til opplæring. Kunnskapsoversikten konkluderer med at det nasjonalt og internasjonalt ikke finnes effektstudier som omhandler intervensjoner for tilbakeføring til videregående opplæring.⁸⁹

88) NOVA (2015) *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. Sluttrapport fra en kartleggingsstudie*, rapport 1/2015.

89) Kunnskapssenter for utdanning (2015) *Frafall i videregående opplæring. En systematisk kunnskapsoversikt*.

For å øke kunnskapen om effekten av ulike tiltak som kan bidra til å få ungdom til å gjennomføre videregående opplæring, skal det i *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring* stimuleres til systematisk evaluering av de tiltaksmodellene som prøves ut i fylkeskommunene. Det bygges en erfaringsbasert kunnskapsbase som skal bidra til spredning av erfaringer.

Utprøving av et forsterket Vg3-tilbud i fem fylker er evaluert. Evalueringen belyser kvaliteten på tilbudet i forsøksfylkene og drøfter muligheter og konsekvenser av et slikt tilbud innenfor fag- og yrkesopplæringen.⁹⁰

6.2 Arbeids- og sosialdepartementets styring og oppfølging

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningens virksomhet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdsetaten oppfyller de krav som stilles til etaten, og når de målene og resultatene som går fram av departementets oppdrag. Kommunene har ansvar for de sosiale tjenestene i NAV-kontoret. Arbeids- og velferdsdirektoratet er fagdirektorat for den kommunale delen av NAV-kontoret.

6.2.1 Styring og rapportering

Av tildelingsbrevene til Arbeids- og velferdsdirektoratet de siste årene går det fram at ungdom er en brukergruppe som skal prioriteres av arbeids- og velferdsetaten.

Arbeids- og velferdsetaten har flere garantiordninger for ungdom. Garantiordningene representerer en politisk prioritering der ungdom skal sikres rask bistand. Følgende går fram av mål- og disponeringsbrev 2015 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV fylke:

- Unge under 20 år som er uten skoleplass eller arbeid, skal få tilbud om et arbeidsrettet tiltak i samarbeid med den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten.



Garantiordningen skal sikre at unge under 20 år som er uten skoleplass og uten arbeid, får tilbud om et arbeidsrettet tiltak.

Foto: Colourbox

90) Fafo (2015) *Godt, men ikke for godt. Evaluering av forsterket alternativ Vg3 for elever som ikke får læreplass. Sluttrapport.* Fafo-rapport 2015:46.

- Ungdom i alderen 20–24 år med vedtak om situasjonsbestemt innsats skal ha fått en godkjent aktivitetsplan innen en måned etter at oppfølgingsvedtaket ble fattet.
- Andelen ungdom i alderen 20 til 29 år med vedtak om behov for spesielt tilpasset innsats med en godkjent aktivitetsplan skal være minst 90 prosent.

Arbeids- og sosialdepartementet vil gjennomgå garantiordningene for ungdom med sikte på å harmonisere dagens ordning og sikre rask avklaring av bistandsbehov og rask iverksetting av arbeidsrettet bistand for unge som trenger det. Dette framkommer av Prop. 1 S (2015–2016) *Arbeids- og sosialdepartementet*.

Av tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2015 går det fram at kvaliteten på NAV-kontorenes arbeidsrettede bistand skal forbedres ytterligere i 2015. Ungdom er en av de gruppene som skal prioriteres, med vekt på tidlig intervensjon. Unge under 30 år med nedsatt arbeids-evne skal følges opp minst tre ganger i året. Departementet opplyser i intervju at det vil bli en endring fra 1. januar 2016 ved at det skal innføres et krav om at NAV skal følge opp brukere med arbeidspraksis minimum hver tredje måned.

NAVs ansvar for ungdom består i å vurdere mulighetene deres på arbeidsmarkedet. Arbeids- og sosialdepartementet presiserer i intervju at NAV isolert sett ikke kan forventes å få ungdom til å gjennomføre videregående opplæring i tilfeller der skolene og oppfølgingstjenesten ikke har lyktes. I tildelingsbrevene for 2014 og 2015 til Arbeids- og velferdsdirektoratet peker Arbeids- og sosialdepartementet på at samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og fylkeskommunen, samt andre tilgrensende tjenester, om oppfølging av unge skal videreføres. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bistå fylkeskommunen med råd og veiledning, og det skal legges til rette for at arbeidsrettede tiltak kan tilbys i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen der dette er hensiktsmessig. Ved planlegging av opplæringstiltak for arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring skal læreplanmål i videregående opplæring og kompetansemål som leder til fagbrev, vurderes. Departementet viser til fylkeskommunens ansvar for å tilby praktisk organisert opplæring gjennom alternative opplæringsmodeller. I 2015 har departementet presisert at arbeidsrettede tiltak kan være et alternativ for unge som ikke er i stand til å nyttiggjøre seg fylkeskommunens egne tilrettelagte tilbud.

Arbeids- og sosialdepartementet har noen styringsparametere i sitt tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet som er spesifikke for ungdom som målgruppe. For øvrig vil ungdom inngå i mer generelle styringsparametere. For 2015 følger departementet blant annet opp på følgende parametere:

- Andelen ungdom i alderen 20–29 år med vedtak om situasjonsbestemt innsats som har overgang til arbeid eller utdanning, skal øke.
- Andelen ungdom i alderen 20–29 år med vedtak om spesielt tilpasset innsats som har overgang til arbeid eller utdanning, skal øke.
- Andelen personer med nedsatt arbeidsevne som har fått oppfølging, herunder individuell oppfølging siste seks måneder, skal ligge på minst samme nivå som i 2014 (årsgjennomsnitt).
- Ventetiden fra oppfølgingsvedtak og fram til tiltaksstart for personer med behov for spesielt tilpasset innsats skal reduseres sammenlignet med 2014.

6.2.2 Sentrale satsinger for å styrke NAVs oppfølging av ungdom

NAV har gjort endringer som har hatt til hensikt å styrke brukeroppfølgingen generelt. Det har også vært satsinger direkte rettet mot tilbudet til ungdom. I virksomhetsrapporten for 2014 peker direktoratet på fire satsinger som blant annet har til hensikt å styrke oppfølgingen av ungdom:

- Etablering av ungdomsteam: Det er opprettet ungdomsteam på alle de store NAV-kontorene. Mange av de mindre kontorene har ungdomskontakter. Formålet med ungdomsteam og ungdomskontakter er å kunne gi rask bistand til ungdom tilpasset deres behov.
- *NAV-veiledere i videregående skole*: Forsøket består i utprøving av modeller som skal samordne tjenester og tiltak mellom NAV-kontor, andre kommunale tjenester, videregående opplæring og oppfølgingstjenesten. Målet er å redusere frafall fra videregående opplæring ved å hjelpe ungdom med sammensatte problemer på et tidlig tidspunkt. Veiledere fra NAV-kontor inngår som en del av elevtjenesten ved den videregående skolen. I 2015 etableres det piloter i alle landets fylker. I 2016 skal Fylkesmannen, NAV fylke og fylkeskommunen med utgangspunkt i erfaringene fra de fylkesvise pilotene legge til rette for å spre erfaringene lokalt.⁹¹ Arbeids- og sosialdepartementet presiserer i intervju at NAV-veiledere i skolen ikke skal bidra til å rekruttere ungdom til NAV-tiltak. Det er et ønske at ungdommene raskt skal informeres og hjelpes på en slik måte at de forhindres i å avbryte opplæringen.
- Styrking av veiledernes kompetanse: NAV har gjennomført ulike tiltak for å bedre NAV-veiledernes kompetanse i kartlegging, behovsvurdering og oppfølging av ungdommene. Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med å utarbeide en fordypningsmodul "Møte med ungdom" til *Veiledningsplattformen*, som er et program for trening og opplæring i veiledning i NAV. Det kommer fram i intervju at direktoratet vurderer at det er behov for å styrke veiledernes kompetanse, særlig når det gjelder arbeid med ungdom som har sammensatte behov. Kommunikasjon med ungdom kan være krevende, og modulen skal gi noen råd i den forbindelse.
- Styrking av samarbeidsrelasjonene med andre aktører: Dette innebærer styrking av det tverrsektorielle samarbeidet, utarbeiding av samarbeidsavtaler, etablering av faste møter og rutiner for samarbeid, faglige nettverk m.m. Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på at ved å styrke samarbeidet mellom departementer og direktorater, slik man nå er i gang med gjennom samarbeidet om risikoutsatte barn og unge, ønsker man å få til et bedre samarbeid lokalt.
- I 2015 er det igangsatt et prosjekt i regi av Nord-Trøndelag fylkeskommune for å prøve ut en modell hvor oppfølgingstjenesten får midler til å kjøpe tjenester fra utførelsesbedrifter eller andre med tilsvarende kompetanse. Formålet er å få flere unge utenfor opplæring og arbeid tilbake i utdanning. Prosjektet er rettet mot ungdom som har størst risiko for ikke å gjennomføre videregående opplæring.

6.2.3 Kunnskap om NAV-kontorenes oppfølging av ungdom

På Arbeids- og sosialdepartementets område er det gjennomført evalueringer som både direkte retter seg mot ungdom som målgruppe, og omhandler oppfølging av brukere mer generelt. Blant annet er følgende evalueringer gjennomført:

- Det er foretatt en gjennomgang av unge mottakere av tiltakspenger. Gjennomgangen viser at tiltakspenger ikke har noen effekt av betydning på unges tilpasning til utdanning og arbeid. Undersøkelsen indikerer i stedet at effekten i større grad er knyttet til kvaliteten på tiltaket og oppfølgingen de unge får.⁹²
- Utviklingsarbeid i NAV-kontor er evaluert med henblikk på hvilke resultater de oppnår, hvilke tiltak og metoder som benyttes, samt hvordan NAV-kontorene og andre instanser samarbeider og samordner innsatsen. Av undersøkelsen går det fram at viktige virkemidler i arbeidet med utsatt ungdom blant annet ser ut til å være god forankring av arbeidet lokalt, etablering av tverrfaglige samarbeidsfora og tett oppfølging av ungdommer og skole/arbeidsplasser.⁹³

91) Prop. 1 S (2015–2016) *Arbeids- og sosialdepartementet*.

92) Arbeidsforskningsinstituttet (2015) *Unge mottakere av tiltakspenger. Om betydningen av tiltakspenger for gjennomføring av utdanning og overgang til arbeid*, AFI-rapport 3/2015.

93) Arbeidsforskningsinstituttet (2014) *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid – 2 Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder*, AFI-rapport 1/2014.

- Det er kartlagt hvilke utfordringer NAV-kontorene har med oppfølging av unge brukere, og hvilken betydning garantiordninger og ungdomsteam har for NAV-veilederne oppfølging av ungdom. Evalueringen peker på at det er avgjørende at oppfølgingen kommer raskt i gang, og at veilederne er tilgjengelige og tett på brukerne. NAV-veilederne uttrykker bekymring for at de ikke når alle ungdommene. NAV-kontor både med og uten spesialisering av ungdomsarbeidet ser ut til å prioritere ungdom. Veilederne i ungdomsteam er mest fornøyd med den oppfølgingen de gir. Ungdomsgarantiene gir et signal om prioritering av ungdom, men er ikke innrettet mot kvalitet i oppfølgingsarbeidet.⁹⁴

I tillegg er følgende evalueringer under gjennomføring eller planlagt gjennomført:

- Forsøket med NAV-veiledere i skolen vil bli evaluert. Første del av evalueringen vil også omfatte NAVs erfaringer fra Ny GIV.
- Et forskningsprosjekt i perioden 2014–2016 har som formål å kartlegge og systematisere det som finnes av vitenskapelig forskning i Norden om effekter av innsats for å hjelpe utsatte unge til å komme i arbeid. Målgruppen er ungdom mellom 15 og 30 år. Den komparative analysen inkluderer Tyskland, Storbritannia og Nederland i tillegg til de fem nordiske landene.⁹⁵

Evalueringene gir informasjon om praksis og utfordringer i møte med brukerne, og dekker mange sider ved NAVs innsats for å få ungdom i arbeid. Noen av evalueringene tar også opp problemstillinger knyttet til å fullføre videregående opplæring, blant annet evaluering av NAV-veiledere i skolen og gjennomgangen av hvilken betydning tiltakspenger har for ungdoms gjennomføring av videregående opplæring.

6.3 Samordning av virkemidler for å styrke samarbeidet i oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

Alle aktørene som er intervjuet, framhever at det er en utfordring å gi et godt tilbud til ungdom med sammensatte behov. Dette illustreres også i saksgjennomgangen. Fra starten var oppfølgingsprosjektet i Ny GIV innrettet mot fylkeskommunene og NAV, men etter hvert har man sett behov for å trekke det ytre statlige apparatet mer inn i arbeidet.⁹⁶ Fylkeskommunenes behov for å etablere gode samarbeidsrelasjoner til andre aktører for å kunne gi et godt tilbud til ungdom utenfor opplæring og arbeid har imidlertid vært framhevet tidlig i Ny GIV-perioden. I brev av 31. august 2011 fra Kunnskapsdepartementet til fylkeskommunene ble det pekt på at oppfølgingen fra oppfølgingstjenesten og NAV må inngå i sammenhenger med et spekter av støttefunksjoner, eksempelvis fra kommunale tjenester. Det står videre at samarbeidet i oppfølgingen bør organiseres slik at det involverer relevante deler av kommunal sektor, som uteseksjon/ungdomsenheter, rus/psykisk helse, barnevern, frivillig sektor, bolig med flere.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet var med i oppstarten av *Oppfølgingsprosjektet*, og skulle se Ny GIV i sammenheng med den generelle barne- og ungdomspolitikken. Konkret hadde Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samme periode et treårig forsøk i 15 bykommuner – *Losprosjektet* – som skulle samordnes med Ny GIV. Helse- og omsorgsdepartementet ble ifølge intervju med Kunnskapsdepartementet en del av samarbeidet i 2012 ved at det ble innledet et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementets prosjektledelse og Helsedirektoratet.

94) Fafo (2015) *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere* Fafo-rapport 2015:41.

95) Institutt for samfunnsforskning *En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden* <http://www.samfunnsforskning.no/Prosjekter/Paagaende-prosjekter/En-komparativ-analyse-av-effekter-av-innsats-for-aa-inkludere-utsatte-unge-i-arbeid-i-Norden> [hentedato 10. november 2015]

96) Difi (2014) *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning, Erfaringscase: Ny GIV/Oppfølgingsprosjektet* Difi-rapport 2014:07.

Samarbeidet har ført til at tilskuddsordningen til psykologer i kommunehelsetjenesten er styrket. Regelverket og kriteriene i tilskuddsordningen er endret slik at midlene kan brukes av fylkeskommunene i arbeidet med frafallselever i videregående opplæring. Tilskuddsordningen er videreført etter Ny GIV, og Helse- og omsorgsdepartementet har økt bevilgningene.

Fra og med 2013 har Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet gitt likelydende embetsoppdrag der det står at Fylkesmannen skal se sine sektoroppdrag overfor utsatte barn og unge i sammenheng. Embetets aktiviteter overfor kommuner og fylkeskommuner bør koordineres, slik at de bidrar til bedre samhandling og systematisk samarbeid mellom tjenestene lokalt i oppfølgingen av utsatte barn og unge. Arbeidet skal blant annet ses i sammenheng med målet om økt gjennomføring i videregående opplæring.

Til tross for at fylkesmannsembetene har en viktig samordningsrolle når det gjelder risikoutsatte barn og unge, er det flere av fylkeskommunene som i intervju gir uttrykk for at Fylkesmannen i deres fylke ikke bidrar til dette. To av fylkeskommunene som ble intervjuet, rapporterer imidlertid om et godt samarbeid med Fylkesmannen, med jevnlig møter. I én av disse er det også sett på om fylkeskommunene og Fylkesmannen kan få på plass utviklingstiltak sammen.

Kunnskapsdepartementet opplyser at fylkesmennene, i forbindelse med Ny GIV, ble invitert til både regionale og nasjonale prosjektsamlinger og konferanser der utfordringene med samordning av de kommunale tjenestene og samarbeid med fylkeskommunene ble diskutert. Bakgrunnen var at departementet ønsket mer aktive fylkesmannsembeter for å samordne tilbudet til ungdom utenfor opplæring.

For å øke gjennomføringen i videregående opplæring, og for økt innsats knyttet til betydningen av skole og utdanning for utsatte barn og unge under 24 år, ble det i 2014 etter initiativ fra Kunnskapsdepartementet satt ned en interdepartemental gruppe med ansvar for å foreslå felles strategier og tiltak som skal lede til at flere fullfører videregående opplæring. Dette skulle være en forsterkning av det samarbeidet som tidligere var etablert som et ledd i satsingen Ny GIV.

Initiativet har resultert i et interdepartementalt samarbeid om utsatte barn og unge under 24 år, det såkalte 0–24-samarbeidet. Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet inngår i samarbeidet. Departementene har gitt direktoratene sine i oppdrag å samordne regelverk og virkemidler for å styrke tverrfaglige innsatser og gjøre det enklere for kommunene å samarbeide på tvers av fag- og regelverks-grenser.⁹⁷ Av oppdragsbrevet som departementene har gitt underliggende direktorater går det fram at forskning og faglige anbefalinger skal ligge til grunn for arbeidet, og det er en forutsetning at samarbeidet gjenspeiles på flere nivå i forvaltningen. Direktoratene skal spille en sentral rolle i dette arbeidet som pådrivere for kvalitetsutvikling i kommuner og fylkeskommuner.⁹⁸ Samarbeidet er berammet til perioden 2015–2020.

I programmandatet for 0–24-samarbeidet står det at det skal legges til rette for bedre samarbeid mellom sektorene, som grunnlag for mer helhetlig innsats overfor utsatte barn og unge under 24 år. Det er et mål at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, for å kunne få en varig tilknytning til arbeidslivet.⁹⁹ Kunnskapsdepartementet uttaler i intervju at prosjektet skal bidra til å avdekke og løse tversektorielle

97) Prop. 1 S (2015–2016) *Kunnskapsdepartementet*.

98) Oppdragsbrev 6–14 Fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet av 18. mars 2014.

99) Programmandat for 0–24 samarbeidet av 21. september 2015.

utfordringer og hindringer i fagdepartementenes og kommunesektorens arbeid med tiltak rettet mot risikoutsatte barn og unge. I tillegg skal arbeidet bidra til å fremme felles tiltak og strategier for å bedre oppfølging i kommunene.

Kunnskapsepartementet opplyser i brev av 12. januar 2016 at i tillegg til videreføringen av arbeidet gjennom *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring* og initiativet med 0–24-samarbeidet, har departementet de siste to årene finansiert et kvalitetsutviklingsnettverk i regi av fylkeskommunene og KS for ytterligere å utvikle effektive tiltak for økt gjennomføring i videregående opplæring.

7 Vurderinger

Stortinget legger til grunn at fullført og bestått videregående opplæring gir den beste plattformen for å være forberedt til arbeidsliv og videre utdanning. Ungdom som ikke fullfører videregående opplæring, har større risiko for ikke å få en varig tilknytning til arbeidslivet. Frafallet i videregående opplæring er derfor en stor utfordring både for den enkelte og for samfunnet som helhet.

Blant elevene som startet i videregående opplæring i 2009, har 71 prosent gjennomført innen fem år. 83 prosent av ungdommene på studieforbereidende programmer gjennomfører, mens den tilsvarende andelen på yrkesfaglige programmer kun er 58 prosent. Av 2009-kullet var det totalt 18 400 ungdommer som ikke gjennomførte eller besto innen 2015. Bare én av tre elever i yrkesfaglig Vg2 går videre til læreplan, og per januar 2015 var 8400 ungdommer uten læreplan.

7.1 Det er stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring

Gjennom opplæringsloven forutsetter Stortinget at fylkeskommunene gir et oppfølgingstilbud til ungdom som ikke starter på, eller som avbryter, videregående opplæring. Det er stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen ungdommene får fra oppfølgingstjenesten. Mange får tett og god oppfølging, det iverksettes tiltak, og ungdommene følges opp både under gjennomføringen av tiltaket og etterpå. Det er imidlertid avdekket at oppfølgingen i mange tilfeller ikke er god nok. Variasjon i kvaliteten tyder på for dårlig systematikk i arbeidet som gjøres i fylkeskommunene. Det foreligger få oppfølgingsplaner, og utfordringene ungdommene har, kartlegges i liten grad. Mange går lenge uten å være i aktivitet, og flere av ungdommene følges ikke opp tett nok. Fylkeskommunene har ansvar for å ha gode systemer og rutiner og tilstrekkelig kapasitet for å sikre at alle som har behov for det, får en god oppfølging. Mangelfull oppfølging kan redusere mulighetene for at ungdommene gjenopptar videregående opplæring. Dette vurderes som uheldig.

Andelen ungdommer som oppfølgingstjenesten ikke kommer i kontakt med og dermed ikke har oversikt over, har på nasjonalt nivå gått ned fra 37 prosent i skoleåret 2008–2009 til 5 prosent i skoleåret 2014–2015. Ny GIV-prosjektet har bidratt til den positive utviklingen. I flere fylkeskommuner tar det imidlertid fortsatt lang tid før oppfølgingstjenesten oppnår kontakt med ungdommen. I sju av fylkeskommunene tok det mer enn tre måneder for 25 prosent av ungdommene i skoleåret 2014–2015. Det følger av *forskrift til opplæringslova* at fylkeskommunene gjennom oppfølgings-tjenesten skal etablere kontakt med og ha oversikt over alle i målgruppen. Det vurderes derfor som uheldig at mange fylkeskommuner ikke oppnår kontakt tidligere. Å oppnå tidlig kontakt er en forutsetning for å unngå passivitet og for å kunne komme tidlig i gang med veiledning og eventuelle tiltak for de ungdommene som har behov for oppfølging.

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre at de nasjonale målene på området nås. Undersøkelsen viser at Kunnskapsdepartementets innsats ikke har vært tilstrekkelig til å bidra at fylkeskommunene gir ungdom som avbryter videregående opplæring, en god nok oppfølging med sikte på videre opplæring eller arbeid.

Videre får ikke departementet tilstrekkelig informasjon om selve kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring, og på hvilken måte oppfølgingstjenesten blir prioritert i fylkeskommunene. Dette er viktig for å følge opp at intensjonene med opplæringsloven nås, og for å kunne gi informasjon til Stortinget om hvordan nasjonale mål ivaretas.

Kunnskapsdepartementet har iverksatt ulike satsinger for å styrke oppfølgingen av ungdom utenfor opplæring og arbeid. Ny GIV-prosjektet og *Program for bedre gjennomføring* inngår her. Ny GIV-prosjektet – som varte fra 2010 til 2013 – har bidratt til at oppfølgingstjenesten har fått kontakt med og kartlagt en vesentlig større andel av ungdommene som avbryter videregående opplæring. Det er gjennomført opplæring av ansatte, kvaliteten på statistikken er forbedret, og det er etablert nettverkssamlinger for å legge til rette for utveksling av erfaringer. I tillegg er det gjennomført evalueringer som belyser oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid. Dette vurderes som positivt, og det er viktig at dette arbeidet videreføres.

I henhold til NAV-loven skal arbeids- og velferdsetaten bistå arbeidssøkere med å få jobb. Opprettelsen av ungdomsteam har styrket NAV-kontorenes innsats når det gjelder ungdom. Det er likevel stor variasjon i kvaliteten på NAV-kontorenes oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid. Mange ungdommer får en tett og god oppfølging fra NAV-kontoret. Samtidig er det funnet mange tilfeller der kvaliteten på oppfølgingen ikke er god nok. Det var blant annet mangler både i ungdommenes aktivitetsplaner og i oppfølgingen av ungdom som deltok i arbeidspraksis. NAV-tiltak er det tiltaket som i størst grad brukes overfor ungdom utenfor opplæring og arbeid, og det er derfor viktig at de får en god oppfølging fra NAV-kontorene. Svakheter i oppfølgingen fra NAV-kontorene øker risikoen for at disse ungdommene blir stående utenfor arbeidslivet.

Av dem som har avbrutt videregående opplæring, er andelen som mottar ytelser fra arbeids- og velferdsetaten, forholdsvis høy, og mange er utenfor arbeidslivet. Til tross for flere satsinger i arbeids- og velferdsetaten for å styrke oppfølgingen av ungdom utenfor opplæring og arbeid er det fortsatt behov for å videreutvikle tjenestene. Undersøkelsen tyder på at garantiordningene for ungdom og forvaltningen av NAV-loven ikke har vært tilstrekkelig til å sikre god kvalitet i oppfølgingen av ungdom som har avbrutt opplæring. Det er Arbeids- og sosialdepartementets ansvar å sikre at NAV-kontorene bistår disse ungdommene på best mulig måte.

Det følger av forvaltningsloven at det skal være skriftlighet i saksbehandlingen for å sikre at denne er forsvarlig. Det har kommet fram at sentrale sider ved oppfølgingen ikke alltid dokumenteres. Dette gjelder eksempelvis kartlegginger og videre planer for ungdommene. Både NAV-veiledere og OT-veiledere følger opp mange ungdommer. God skriftlig dokumentasjon er viktig for å sikre god oversikt over oppfølgingen. Det er også viktig for å ivareta kontinuitet i oppfølgingen i forbindelse med at personell skiftes ut.

7.2 Et fåtall av disse ungdommene er i tiltak som inkluderer læreplanmål

Det følger av *forskrift til opplæringslova* at alle i oppfølgingstjenestens målgruppe skal gis et tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak, eventuelt en kombinasjon av disse. Tilbudene skal primært ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innenfor videregående opplæring.

I skoleåret 2014–2015 deltok 29 prosent av ungdommene i oppfølgingstjenestens målgruppe på NAV-tiltak. Formålet med NAVs arbeidsrettede tiltak er at deltakerne skal få eller beholde arbeid. Undersøkelsen viser at gjennomføringen av NAV-tiltak i liten grad omfatter læreplanmål. Å inkludere læreplanmål kan være et steg på veien til å gjennomføre videregående opplæring med generell studie-/yrkeskompetanse eller delkompetanse som mål. I Ny GIV-prosjektet var det å prøve ut opplæringsmodeller som kombinerte arbeidspraksis og læreplanmål, et innsatsområde. Totalt er det kun 5 prosent som deltar i kombinasjonstiltak. Det viser at fylkeskommunene og arbeids- og velferdsetaten ikke har lyktes i dette arbeidet.

Undersøkelsen viser at det i flere av fylkeskommunene er en utfordring at skolene ikke tar inn ungdom som har avbrutt videregående opplæring, i løpet av skoleåret. Det påpekes også at det kan være vanskelig å få til en kombinasjon av tiltak og alternative opplæringsløp. Fylkeskommunene har i begrenset grad tilbud som er tilrettelagt for ungdom med spesielle utfordringer som ikke har startet opp med, eller som har avbrutt, videregående opplæring. Det er eksempelvis ofte manglende opplærings-tilbud til ungdom som sliter med psykiske problemer eller rus. Mange av disse ungdommene får i dag problemer med å fullføre videregående opplæring. Det vurderes som uheldig at fylkeskommunene som har ansvaret både for den videregående opplæringen og for oppfølgingstjenesten, ikke bruker de mulighetene de har i større grad for å få flere ungdommer i tiltak.

Mens fylkeskommunene skal legge til rette for at flest mulig gjennomfører videregående opplæring og derigjennom kvalifiseres til arbeidslivet, har NAV-kontorene som formål å formidle arbeidssøkere til arbeid. NAV-tiltakene er primært rettet mot arbeid, og fylkeskommunene har ikke et godt nok tilbud til ungdom utenfor opplæring og arbeid. Tilbudet til ungdommene er samlet sett ikke godt nok tilpasset utfordringene med å få ungdommene tilbake i videregående opplæring.

7.3 Samarbeidet mellom ulike aktører om en helhetlig oppfølging av disse ungdommene fungerer ikke godt nok

Oppfølgingstjenesten skal sikre et tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser med ansvar for målgruppen. Den skal også formidle, og eventuelt samordne, tilbud fra de ulike instansene, som videregående skole, arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og sosialtjenestene, jf. *forskrift til opplæringslova*. NAV-loven fastslår at den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet en individuell plan. NAV-kontorene skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til en helhetlig oppfølging for den det gjelder.

For mange av ungdommene kan verken oppfølgingstjenesten eller NAV-kontorene gi et godt tilbud alene. Det er nødvendig med et godt samarbeid med andre aktører for å få til en helhetlig oppfølging. Mange av ungdommene som har avbrutt opplæringen, har også behov for oppfølging fra blant annet helsevesenet, barnevernet eller pedagogisk-psykologisk tjeneste. Undersøkelsen viser at det er variasjon i hvorvidt ungdommene får en helhetlig oppfølging, og samarbeidet mellom ulike aktører fungerer ikke godt nok. Det er uklart hvem som skal ha koordineringsansvaret når flere aktører er involvert. Individuell plan brukes i liten grad som koordineringsverktøy, og det ble ikke funnet individuell plan for noen av ungdommene som inngikk i saksgjennomgangen. Samarbeidsmøter mellom flere aktører der man diskuterer og planlegger videre oppfølging, vil kunne bidra til en helhetlig oppfølging. Samarbeidsmøter ble imidlertid arrangert i liten grad for ungdommene som inngikk i saksgjennomgangen.

Utfordringer knyttet til taushetsplikt oppgis som en sentral forklaring på at det ikke er bedre samarbeid mellom ulike aktører. Bruk av samtykkeerklæringer kan bidra til bedre informasjonsutveksling og samarbeid, men undersøkelsen viser at slike erklæringer innhentes i liten grad. Det er behov for at både fylkeskommunen og NAV-kontorene har økt oppmerksomhet på å få til et godt samarbeid med ulike kommunale/fylkeskommunale tjenester og helsevesenet for å kunne lykkes i oppfølgingsarbeidet. Manglende koordinering av oppfølgingen fra ulike aktører kan føre til at oppfølgingen av ungdom med sammensatte behov ikke blir tilstrekkelig for å få dem tilbake i videregående opplæring eller i arbeid.

Gjennom Ny GIV-prosjektet har NAV-kontorene og oppfølgingstjenesten etablert samarbeidsavtaler, og i flere fylker avholdes det faste samarbeidsmøter. NAV-kontorene og oppfølgingstjenesten er imidlertid ikke godt nok informert om hverandres oppfølging. Samarbeidet mellom NAV-kontorene og oppfølgingstjenesten ser likevel ut til å være styrket. Andre tiltak som ble iverksatt i Ny GIV var *NAV-veileder i videregående skole* og endring i tilskuddsordningen til kommunepsykologer. Det er positivt at Kunnskapsdepartementet gjennom ulike satsninger samarbeider med andre departementer for å legge til rette for bedre oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid. Undersøkelsen viser imidlertid at de statlige satsningene så langt ikke i tilstrekkelig grad har bidratt til å styrke samarbeidet mellom ulike aktører i oppfølgingen av ungdom utenfor opplæring og arbeid.

Vedlegg

Vedlegg 1

Antall elever som startet i grunnkurs totalt, og antall elever som gjennomførte i løpet av fem år

	Startet i grunnkurs totalt	Gjennomført innen fem år
1994-kullet	54 356	37 215
1997-kullet	52 677	37 565
1998-kullet	52 818	37 789
1999-kullet	51 353	36 473
2000-kullet	51 982	36 232
2001-kullet	52 704	36 479
2002-kullet	54 519	37 317
2003-kullet	56 217	38 447
2004-kullet	59 233	40 811
2005-kullet	61 311	42 514
2006-kullet	62 452	43 484
2007-kullet	62 932	43 592
2008-kullet	63 256	44 662
2009-kullet	62 787	44 444

Kilde: SSB

Antall elever som startet i studieforbereende og yrkesfaglig utdanningsprogram og antall elever som gjennomførte i de ulike utdanningsprogrammene innen fem år

	Startet i studieforberedende utdanningsprogram	Gjennomførte studieforbereende utdanningsprogram innen fem år	Startet i yrkesfaglig utdanningsprogram	Gjennomførte yrkesfaglig utdanningsprogram innen fem år
1994-kullet	30 568	25 103	23 788	12 112
1997-kullet	28 356	23 707	24 321	13 858
1998-kullet	28 187	23 719	24 631	14 070
1999-kullet	27 598	23 170	23 755	13 303
2000-kullet	27 444	22 641	24 538	13 591
2001-kullet	25 887	21 499	26 817	14 980
2002-kullet	25 767	21 431	28 752	15 886
2003-kullet	26 025	21 564	30 246	16 883
2004-kullet	27 570	22 891	31 663	17 920
2005-kullet	29 416	24 503	31 895	18 011
2006-kullet	31 942	26 505	30 510	16 979
2007-kullet	31 889	26 393	31 043	17 199
2008-kullet	32 154	26 792	31 102	17 870
2009-kullet	32 130	26 690	30 657	17 754

Kilde: SSB

Vedlegg 2

Kriterier for vurderinger i saksgjennomgangen for oppfølgingstjenestens oppfølging

I hvilken grad har oppfølgings-tjenesten hatt en tett og god oppfølging av ungdommen?	I stor grad	<ul style="list-style-type: none">• Det er hyppig kontakt gjennom møter og/eller telefonsamtaler.• Ungdommens utfordringer er kartlagt, eller det foreligger sluttmelding fra skolen der behovet for videre oppfølging går fram.• Ulike tiltak vurderes og iverksettes, eventuelt foreligger det en begrunnelse for at dette ikke er aktuelt.• Det er oppfølging etter at tiltaket er igangsatt og avsluttet.• Det foreligger en plan som angir mål og tiltak, og ansvar for videre oppfølging er angitt.
	I noen grad	<ul style="list-style-type: none">• Det har vært ett eller flere tilfeller av lange perioder (mer enn tre måneder) uten kontakt.• Det tar noe tid før tiltak blir iverksatt.• Det er mangler ved oppfølgingen under gjennomføring og i etterkant av tiltak.• Det mangler plan, eller denne er mangelfull når det gjelder mål, tiltak og informasjon om prosessen.
	I liten grad	<ul style="list-style-type: none">• Det er noe skriftlig standardisert korrespondanse og informasjon om oppfølgingstjenesten, ellers ingen kontakt.• Det foreligger ikke informasjon om vurderingen av bistandsbehovet.• Plan mangler, eller den er av dårlig kvalitet.
	Ikke i det hele tatt	<ul style="list-style-type: none">• Det er ingen brev, telefonsamtaler eller møter.• Det foreligger ikke informasjon om vurderingen av bistandsbehovet.• Plan mangler.
	Ikke relevant	<ul style="list-style-type: none">• Brukeren ønsker ikke oppfølging fra oppfølgingstjenesten eller er i jobb.

Kriterier for vurderinger i saksgjennomgangen for NAVs oppfølging

I hvilken grad følger NAV opp ungdommen på en tett og god måte?	I stor grad	<ul style="list-style-type: none">• Det er hyppig kontakt gjennom møter og/eller telefonsamtaler.• Det er foretatt en kartlegging av ungdommens utfordringer.• Ulike tiltak vurderes og iverksettes, eventuelt foreligger det en begrunnelse for at dette ikke er aktuelt.• Det er oppfølging etter at tiltaket er igangsatt og avsluttet.• Det foreligger en plan som angir mål og tiltak, og ansvar for videre oppfølging er angitt.
	I noen grad	<ul style="list-style-type: none">• Det er ett eller flere tilfeller av lange perioder (mer enn tre måneder) uten kontakt.• Det tar noe tid før tiltak blir iverksatt.• Det er mangler i oppfølgingen under gjennomføring og i etterkant av tiltak.• Plan mangler, eller denne er mangelfull når det gjelder mål, tiltak og informasjon om prosessen.
	I liten grad	<ul style="list-style-type: none">• Det er noe skriftlig standardisert korrespondanse og informasjon om rettigheter, ellers ingen kontakt.• Det er ingen informasjon om vurdering av bistandsbehovet.• Plan mangler eller er av dårlig kvalitet.
	Ikke i det hele tatt	<ul style="list-style-type: none">• Det er ingen brev, telefonsamtaler eller møter.• Det er ingen informasjon om vurdering av bistandsbehovet.• Plan mangler.
	Ikke relevant	<ul style="list-style-type: none">• Brukeren kommer raskt i arbeid på egen hånd.

Kriterier for vurdering i saksgjennomgangen for hvorvidt det er en helhetlig oppfølging av ungdommen

I hvilken grad er det en helhetlig oppfølging av ungdommen?	I stor grad	<ul style="list-style-type: none"> • Flere instanser har ved flere anledninger kontakt der ungdommens utfordringer ses i sammenheng og relevante tiltak drøftes. Oppfølgingen fra ulike aktører kan skje parallelt eller sekvensielt. • Det er tett oppfølging av ungdommen fra én eller flere aktører. • Det foreligger en plan (enten i oppfølgingstjenesten eller NAV) som angir mål og tiltak, og ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i den videre oppfølgingen er avklart.
	I noen grad	<ul style="list-style-type: none"> • Det burde vært mer kontakt mellom flere aktører, der ungdommens utfordringer ses i sammenheng og relevante tiltak drøftes. • Det er lengre perioder (mer enn tre måneder) uten at ungdommen følges opp. • Det mangler planer hos oppfølgingstjenesten og/eller NAV, eller disse er uklare når det gjelder mål, tiltak og ansvarsfordeling.
	I liten grad	<ul style="list-style-type: none"> • Det er tilfeller der det ikke er noe kontakt mellom ulike aktører for å se ungdommens utfordringer i sammenheng eller drøfte relevante tiltak. • Det er flere perioder uten noen oppfølging (men de får noe oppfølging). • Det finnes ikke planer som omfatter flere aktører.
	Ikke i det hele tatt	<ul style="list-style-type: none"> • Det foreligger ikke informasjon om at andre aktører enn oppfølgingstjenesten er involvert i oppfølgingen, selv om det går fram eksplisitt at ungdommen har behov for oppfølging fra andre aktører.
	Ikke relevant	<ul style="list-style-type: none"> • Ungdommen ønsker ikke oppfølging fra oppfølgings-tjenesten eller er i jobb. • Det er ikke indikasjoner på behov for bistand fra andre enn oppfølgingstjenesten.
I hvilken grad er NAV og oppfølgingstjenesten informert om hverandres oppfølging?	I stor grad	<ul style="list-style-type: none"> • NAV og oppfølgingstjenesten holder hverandre løpende orientert direkte, særlig når det er endringer i ungdommens situasjon.
	I noen grad	<ul style="list-style-type: none"> • NAV og oppfølgingstjenesten holder hverandre løpende orientert direkte, særlig når det er endringer i ungdommens situasjon.
	I liten grad	<ul style="list-style-type: none"> • NAV og oppfølgingstjenesten er kjent med noe av det den andre gjør, men dette oppdateres ikke underveis.
	Ikke i det hele tatt	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen informasjon om den andre aktørens oppfølging er dokumentert, verken hos NAV eller oppfølgingstjenesten, selv om ungdommen er fulgt opp av begge samtidig.
	Ikke relevant	<ul style="list-style-type: none"> • Brukeren ønsker ikke oppfølging fra oppfølgingstjenesten eller er i jobb.

Referanseliste

Styringsdokumenter

Stortingsproposisjoner

- Prop. 1 S (2010–2011) *Kunnskapsdepartementet*.
- Prop. 1 S (2013–2014) *Arbeidsdepartementet*.
- Prop. 1 S (2013–2014) *Kunnskapsdepartementet*.
- Prop. 1 S (2014–2015) *Kunnskapsdepartementet*.
- Prop. 1 S (2015–2016) *Arbeids- og sosialdepartementet*.
- Prop. 1 S (2015–2016) *Kunnskapsdepartementet*.

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 23 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunane*.
- St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgaveløsning*.
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
- St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*.
- Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.
- Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*.
- Meld. St. 1 (2013–2014) *Nasjonalbudsjettet 2014*.

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 156 (1992–1993) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om Forholdet mellom staten og kommunane*.
- Innst. S. nr. 307 (2000–2001) *Innstilling fra kommunalkomiteen om Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*.
- Innst. 192 S (2009–2010) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Utdanningslinja*.
- Innst. 12 S (2010–2011) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Bevilgninger på statsbudsjettet for 2011, kapitler under Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, samt forskningskapitler under Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområde 16)*.
- Innst. 270 S (2012–2013) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Stat og kommune – styring og samspel*.
- Innst. 432 S (2012–2013) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*.

Lover

- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* av 10. februar 1967 (forvaltningsloven).
- *Lov om arkiv* av 4. desember 1992 nr. 126 (arkivlova).
- *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova).
- *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* av 16. juni 2006 nr. 20 (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven].
- *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* av 18. desember 2009 nr. 131 (sosialtjenesteloven).

Forskrifter, reglement, instruksjer, veiledere

- *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten.* Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.
- *Forskrift om offentlige arkiv* av 11. desember 1998 nr. 1193.
- *Forskrift til opplæringslova* av 30. juni 2006 nr. 724.
- *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* av 11. desember 2015 nr. 1598.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001) *Bruk av elektronisk post (e-post) i statsforvaltningen.*

Arbeids- og sosialdepartementet

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Et NAV med muligheter, Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet, Gjennomgang av NAV, Slutt-rapport fra Ekspertgruppen.*

Kunnskapsdepartementet

- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1996) *Videregående opplæring etter Reform 94.*
- Brev av 31. august 2011 fra Kunnskapsdepartementet til fylkeskommunene.
- Kunnskapsdepartementet (2014) *Prosjektrapport Ny GIV 2010–2013.*
- Kunnskapsdepartementet (2014) *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring.*
- Kunnskapsdepartementet (2015) *Utdanning.no.*
- Brev av 12. januar 2016 fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen.

Arbeids- og sosialdirektoratet

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010) *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV av 11. august 2010.*

Utdanningsdirektoratet

- Utdanningsdirektoratet (2011) *Gjennomføringsbarometeret 2011:1.*
- Utdanningsdirektoratet (2011) *Gjennomføringsbarometeret 2011:2.*
- Utdanningsdirektoratet (2012) *Gjennomføringsbarometeret 2012.*
- Utdanningsdirektoratet (2012) *Gjennomføringsbarometeret 2012:1.*
- Utdanningsdirektoratet (2013) *Gjennomføringsbarometeret 2014.*
- Utdanningsdirektoratet (2013) *Ungdom utenfor opplæring og arbeid – status fra oppfølgingstjenesten (OT) per 15. juni 2013.*
- Utdanningsdirektoratet (2013) *Utdanningsspeilet 2013.*
- Utdanningsdirektoratet (2014) *Årsrapport 2013.*
- Utdanningsdirektoratet (2014) *Utdanningsspeilet 2014.*
- Utdanningsdirektoratet (2014) *Ungdom utenfor opplæring og arbeid – status fra oppfølgingstjenesten (OT) juni 2014.*
- Utdanningsdirektoratet (2014) *Samling for systemansvarlige for OTTO 5. november 2014.*
- Utdanningsdirektoratet (2015) *Årsrapport 2014.*
- Utdanningsdirektoratet (2015) *Gjennomføringsbarometeret 2015.*
- Utdanningsdirektoratet (2015) *Innhenting av elevdata skoleåret 2015–2016 fra private videregående skoler.*
- Utdanningsdirektoratet (2015) *Indikatorrapport 2015.*
- Utdanningsdirektoratet (2015) *OT-Statuskoder gjeldende fra 15.09.2011, oppdatert 9. januar 2015.*
- Utdanningsdirektoratet (2015) *Skoleporten.no.*
- Utdanningsdirektoratet (2015) *Utdanningsspeilet 2015.*

- Utdanningsdirektoratet (2015) *Ungdom utenfor opplæring og arbeid – status fra oppfølgingsstjenesten (OT) per 15. februar 2015.*
- Utdanningsdirektoratet (2015) *Ungdom utenfor opplæring og arbeid. Status fra oppfølgingsstjenesten (OT) juni 2015.*
- Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2015) *Svar på felles oppdragsbrev.*
- E-post fra Utdanningsdirektoratet til Riksrevisjonen av 20. november 2015.

Styringsdokumenter

- Tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2012–2015.
- Mål og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV fylke for 2015.
- Embetsoppdrag 2014 og 2015 fra Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.
- Brev av 22. april 2012 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, *Retningslinjer for kapittel 226 pos 60 Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, Brev til Utdanningsdirektoratet.*
- Oppdragsbrev av 18. mars 2014 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet.

Litteratur

- Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2003) *Frihagens forvaltningsrett bind 1.*

Rapporter, utredninger og andre kilder

- Senter for økonomisk forskning (2006) *Frafall i videregående opplæring: Betydning av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke.*
- Senter for økonomisk forskning AS (2009) *Kostnader ved frafall i videregående opplæring*, rapport nr. 08/09.
- Sintef (2010) *Skolens rådgivning – på vei mot framtida?* Delrapport 1 fra evalueringen av rådgivningen i skolen i Norge.
- Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning (2010) *Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne: Hvor havner ungdom som slutter skolen i ung alder?* Rapport 3/2010.
- NIFU (2011) *Underveis i videregående opplæring: evaluering av Kunnskapsløftet.*
- Statistisk sentralbyrå (2011) *Sju av ti fullfører videregående opplæring.*
- NIFU (2012) *Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar?*, rapport 6-2012.
- Høgskolen i Oslo og Akershus (2013) *Helse og frafall i videregående opplæring: Underlagsrapport til Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt.*
- NAV (2013) *Arbeidsområder i NAV.*
- NOVA (2013) *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. En kartleggingsundersøkelse, rapport 13/2013.*
- Norges forskningsråd (2013) *Ungdom, frafall og marginalisering.*
- Statistisk Sentralbyrå (2013) *Yrkesfag – lengre vei til målet*, Samfunnsspeilet 1/2013.
- Arbeidsforskningsinstituttet (2014) *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid – 2 Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder*, AFI-rapport 1/2014.
- Difi (2014) *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning, Erfaringscase: Ny GIV/Oppfølgingsprosjektet*, Difi-rapport 2014:07.
- Fafo (2014) *Unge mottakere av helserelaterede ytelser.*

- Fafo (2014) *Alternativ Vg3 for elever som ikke får læreplass*, Fafo-notat 2014:12.
- NIFU (2014) *Psykisk helse i skolen. Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant lærere, skoleledere og skoleeiere*, rapport 9/2014.
- Statistisk sentralbyrå (2014) *Gjennomstrømming i videregående opplæring, 2008–2013*.
- VIGO IKS (2014) *Årshjul VIGO opplæring, skoleåret 2014–2015*.
- Arbeidsforskningsinstituttet (2015) *Unge mottakere av tiltakspenger. Om betydningen av tiltakspenger for gjennomføring av utdanning og overgang til arbeid*, AFI-rapport 3/2015.
- Kunnskapscenter for utdanning (2015) *Frafall i videregående opplæring. En systematisk kunnskapsoversikt*.
- Fafo (2015) *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*, Fafo-rapport 2015:41.
- Fafo (2015) *Godt, men ikke for godt. Evaluering av forsterket alternativ Vg3 for elever som ikke får læreplass. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2015:46.
- NOVA (2015) *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV, Sluttrapport fra en kartleggingsstudie*, rapport nr. 1/15.
- Statistisk sentralbyrå (2015) *Gjennomstrømming i videregående opplæring, 2009–2014*.
- VIGO IKS (2015) *OTTO brukerhåndbok*, versjon 8.0 – 31.august 2015.

Internett

- NAV (2013) *Individuell plan*, <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/Relatert+informasjon/individuell-plan> [hentedato 14. januar 2015]
- Statistisk sentralbyrå (2013) *Forecasting demand and supply of labour by education*, <https://ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner> [hentedato 20. november 2014]
- NAV (2015). [https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt,+arbeidsavklaringspenger+og+yrkesskade/Arbeidsavklaringspenger+\(AAP\).217377.cms](https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt,+arbeidsavklaringspenger+og+yrkesskade/Arbeidsavklaringspenger+(AAP).217377.cms) [hentedato 5. november 2015]
- NAV (2015). <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Dagpenger+ved+arbeidsloshet+og+permittering/Dagpenger+n%C3%A5r+du+er+arbeidsledig.893.cms> [hentedato 5. november 2015]
- Institutt for samfunnsforskning, *En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden*, <http://www.samfunnsforskning.no/Prosjekter/Paagaende-prosjekter/En-komparativ-analyse-av-effekter-av-innsats-for-aa-inkludere-utsatte-unge-i-arbeid-i-Norden> [hentedato 10. november 2015]

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.

4 577 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Media 2016

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Stortinget legger til grunn at fullført og bestått videregående opplæring gir den beste plattformen for arbeidsliv og videre utdanning. Unge som blir stående utenfor opplæring og arbeid over tid, har økt risiko for varig utestenging fra arbeidslivet. De bruker dessuten trygde- og stønadsordninger i større grad enn andre. Andelen ungdommer som gjennomfører og består videregående opplæring innen fem år, har siden Reform 94 ligget på mellom 67 og 71 prosent.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om ungdom som har avbrutt videregående opplæring, får god oppfølging fra oppfølgingstjenesten og NAV-kontorene med sikte på videre opplæring eller arbeid. Undersøkelsen har hovedvekt på årene 2011–2015.

Funn og anbefalinger

Det er stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring

- Riksrevisjonens gjennomgang av et utvalg på 60 ungdommer viser at kun en tredel av disse i stor grad fikk tett og god oppfølging av oppfølgingstjenesten.
- Rundt 60 prosent av ungdommene i oppfølgingstjenestens målgruppe deltok ikke i tiltak.
- Det tok mer enn tre måneder før oppfølgingstjenesten fikk oversikt over en femtedel av ungdommene.
- Det er stor variasjon i kvaliteten på NAV-kontorenes oppfølging, men innsatsen ser ut til å ha blitt styrket gjennom opprettelsen av ungdomsteam.

Et fåtall av ungdommene er i tiltak som inkluderer læreplanmål

- I skoleåret 2014–2015 deltok kun 5 prosent av ungdommene i tiltak som kombinerte arbeidspraksis og læreplanmål. En tredel av ungdommene deltok i NAV-tiltak. Disse inkluderer i liten grad læreplanmål.

Samarbeidet mellom ulike aktører om en helhetlig oppfølging av ungdommene fungerer ikke godt nok

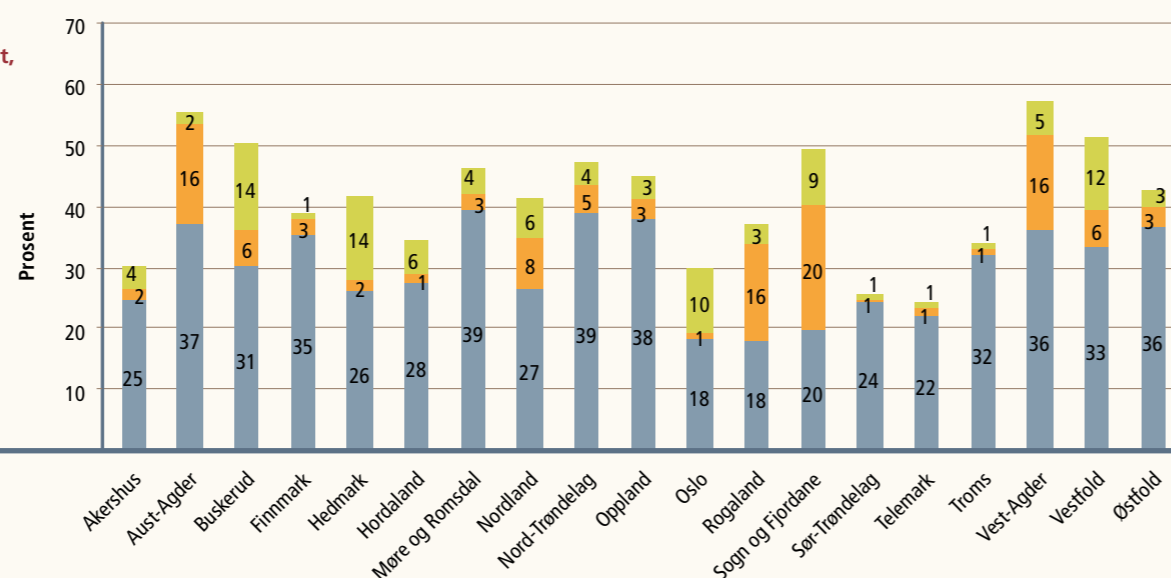
- For to-tredeler av ungdommene var den helhetlige oppfølgingen mangelfull.
- Undersøkelsen viser at det ofte er uklart hvem som skal ta koordineringsansvaret når flere aktører er involvert. Den viser samtidig at utfordringer knyttet til taushetsplikt kan være et hinder for samarbeid. Selv om samtykkeerklæringer kan bidra til å løse dette, innhentes det i liten grad.


Riksrevisjonen anbefaler

- at Kunnskapsdepartementet iverksetter ytterligere tiltak for å styrke systematikken i fylkeskommunenes arbeid med ungdom som har avbrutt videregående opplæring
- at Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet vurderer på hvilken måte fylkeskommunenes oppfølgingstjeneste og NAV-kontorene kan styrke samarbeidet om oppfølgingstilbudet, slik at flere ungdommer deltar i tiltak som inneholder både arbeidspraksis og læreplanmål
- at Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet stimulerer til at fylkeskommunenes oppfølgingstjeneste og NAV-kontorene forsterker sitt samarbeid med ulike kommunale/ fylkeskommunale instanser og helsevesenet for å sikre en helhetlig oppfølging av ungdommene. I tillegg må det være avklart hvem som har koordineringsansvaret i oppfølgingen av den enkelte ungdom
- at Kunnskapsdepartementet tar initiativ til å forberede fylkeskommunenes rapportering om kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring

Ungdommer i tiltak skoleåret 2014–2015, fordelt etter fylkeskommune, tall i prosent, n = 15 801

■ NAV-tiltak
■ Kombinasjonstiltak
■ Fylkeskommunalt tiltak





Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no