



Innst. 48 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:9 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

Til Stortinget

1. Sammendrag

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. Riksrevisjonen viser til at 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 studiepro-

grammene. Høsten 2014 omfattet dette mer enn 8 000 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 vidaregåande opplæringa 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 16. juni 2006 nr. 20 (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [Nav-loven]
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen 18. desember 2009 nr. 131 (sosi-altjenesteloven)
- 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 Riksrevisjonens dokument.

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

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.

1.1 Riksrevisjonens merknader

1.1.1 *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 3 635 ungdommer, mens det i skoleåret 2014–2015 omfattet 4 712 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 etter Riksrevisjonens syn 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. Riksrevisjo-

nen framhever 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 arbeidssøkere 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 og satt i gang tiltak, og det var tett og god oppfølging av ungdommene underveis.

Svakhetene i kvaliteten på Nav-kontorenes oppfølging omfattet blant annet at det var lange perioder uten kontakt med ungdommene og manglende oppfølging av ungdommer 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 ytelser 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.

1.1.2 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 kompetansefremmende tiltak eller 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. Riksrevisjonen vurderer det 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. opplæringslova og forskrift til denne.

1.1.3 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 en 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 en aktivitetsplan hos Nav-kontoret eller en oppfølgingsplan fra oppfølgingstjenesten. Det ble heller ikke funnet en individuell plan for noen av ungdommene. For disse ungdommene gikk det også lange perioder uten at de ble fulgt opp av oppfølgingstjenesten 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 Riksrevisjonens intervjuer 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 fremkommer 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-kontorene 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.

1.2 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 ifølge Riksrevisjonen 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.

1.3 Departementets oppfølging

Statsråden gir i sitt svar 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 ifølge statsråden møtes med innsats fra ulike myndighetsinstanser og forvaltningsnivåer. Den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten er avhengig av andre sektorers samarbeid for å kunne oppnå resultater. I departementets arbeid med tiltak for målgruppen er derfor statsråden opp-tatt av samarbeidet med Helse- og omsorgsdeparte-

mentet, Barne- og likestillingsdepartementet 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 fylkesopplæringsssjefene 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 arbeidsmarkedstiltak 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- og likestillingsdepartementet 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 gjen-

nomføring 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.

1.4 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen konstaterer at statsråden på en fylldig 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.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at målet for forvaltningsrevisjonsrapporten 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.

Komiteen er kjent med at det er stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen av ungdommene i oppfølgingstjenestens målgruppe som ikke deltar i tiltak. Komiteen viser til at undersøkelsen viser at blant elevene som startet i videregående opplæring i 2009, har 71 prosent gjennomført etter fem år. Kun 58 pro-

sent av ungdommene på yrkesfaglige programmer gjennomfører, mens tilsvarende andel på studieforberevende programmer er 83 prosent.

Komiteen vil fremheve betydningen av hovedfunnene: Det er stor variasjon i kvaliteten på oppfølging av ungdom som har avbrutt videregående opplæring, et fåtall av disse ungdommene er i tiltak som inkluderer læreplanmål, og samarbeidet mellom ulike aktører om en helhetlig oppfølging av disse ungdommene fungerer ikke godt nok.

Komiteen må konstatere at det fortsatt er et betydelig rom for forbedring, og at å oppnå tidlig kontakt med ungdommene er en viktig forutsetning for at disse unngår passivitet og kommer tidlig i gang med eventuelle tiltak.

De nasjonale målene sier at alle skal fullføre videregående opplæring og settes i stand til å ta videre studier eller gå ut i arbeid. Komiteen må, i likhet med Riksrevisjonen, konstatere at selv om gjennomføringsansvaret for å sikre de nasjonale målene er fylkeskommunalt, har Kunnskapsdepartementet det overordnede ansvaret for å sikre at de nasjonale målene på området nås.

Komiteen viser til at Kunnskapsdepartementet har iverksatt ulike satsinger for å styrke fylkeskommunenes oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid, og fremhever viktigheten av dette arbeidet. Arbeidet innebærer bl.a. opplæring av ansatte, «Ny GIV»-prosjektet og «Program for bedre gjennomføring». Komiteen mener i likhet med Riksrevisjonen at det er viktig at dette arbeidet videreføres.

Komiteen oppsummerer det dithen at den i hovedtrekk bekrefter Riksrevisjonens undersøkelse:

- Ungdom som oppsøker et Nav-kontor, må få en raskere og bedre oppfølging, slik at de ikke blir stående langvarig utenfor arbeidslivet.
- Kunnskapsdepartementet må i enda større grad innhente informasjon om kvaliteten på oppfølgingen som gis ungdom som har avbrutt videregående opplæring.
- Nav-tiltak bør i større grad inkludere læreplanmål, slik at ungdommene i større grad kan få gjennomført videregående opplæring, med generell studie/yrkeskompetanse eller med delkompetanse som mål.

Komiteen er kjent med at det gjøres en innsats for å redusere frafall og øke gjennomføringen i den videregående opplæringen, bl.a. gjennom statistikkverktøy for å følge fylkeskommunenes arbeid, endringer i forskrift til opplæringsloven og flere dialogmøter.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, viser til at det likeledes er behov for

en arbeids- og velferdsetat med særskilt kompetanse på ungdommers behov og utfordringer på arbeidsmarkedet, og ungdom må få en enda tydeligere prioritering i hele Nav-systemet. Både oppfølgingen, arbeidsmarkedstiltakene og arbeidsformidlingen må bli skreddersydd for å få ungdom ut i arbeid.

Komiteen ser det som positivt at Kunnskapsdepartementet gjennom ulike satsinger samarbeider med Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet for å legge til rette for bedre oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid.

Komiteen viser videre til at dette økte samarbeidet mellom departementene er viktig, slik at de kan understøtte fylkeskommunens arbeid med målgruppens ulike behov gjennom en tidlig, tverrfaglig og koordinert innsats.

Komiteen vil fremheve departementets ansvar for å følge opp dette arbeidet. Likeledes vil komiteen understreke statsrådets aktive informasjonsplikt. Det vil si at det også skal rapporteres tilbake til Stortinget med ajourført informasjon når statsråden ser hvordan dagens tiltak ytterligere kan forbedres i tråd med anbefalingene fra Riksrevisjonen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, vil understreke viktigheten av at ungdom fullfører påbegynte utdanningsløp. Flertallet mener at Riksrevisjonens rapport er alvorlig når det påvises at det i dag ikke er gode nok hjelpe- og tiltaksordninger for ungdom som av ulike grunner avbryter utdanningsløpet. Skal arbeidet mot frafall lykkes, må man være tett på ungdommen.

Først og fremst må det forebygges at frafall skjer. Men når ungdom avbryter utdanningsløpet, må plikten som fylkeskommunene og Nav i dag har til å følge opp, fungere slik at ungdom får hjelp til å komme tilbake til utdanning eller arbeid. Riksrevisjonens rapport viser til at dette ikke skjer for flertallet av ungdommene. Riksrevisjonen fremhever at Kunnskapsdepartementet må ta et nasjonalt ansvar for kvaliteten i arbeidet og sørge for ytterligere tiltak for å styrke systematikken i fylkeskommunenes og Navs arbeid mot ungdom som avbryter utdanningen. Flertallet slutter seg til denne vurderingen.

Flertallet er særlig bekymret for at Riksrevisjonen påviser manglende koordinering av innsats for oppfølging av ungdom med sammensatte behov. Et systematisk samarbeid mellom ulike statlige, kommunale og fylkeskommunale tjenester, som helsestasjon/helsevesen, ev. barnevern og pedagogisk-psykologisk tjeneste, må fungere dersom ungdom med særlige behov skal få den hjelpen som trengs.

Flertallet vil understreke at for mange av ungdommene kan verken oppfølgingstjenesten eller

Nav-kontoret gi et tilstrekkelig tilbud alene. Det må etter flertallets syn være oppfølgingstjenestens ansvar å sikre et tverrfaglig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser med ansvar for målgruppen. Nav-kontorene må få et helt tydelig ansvar for å sikre samarbeid med andre tjenesteytere om å utarbeide en individuell plan for personer som har behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Flertallet mener at det er uholdbart at så mange som to av tre ungdommer med sammensatte behov opplever store mangler i oppfølgingen. Nærere halvparten av dem som avbryter videregående opplæring, får ikke en aktivitetsplan hos Nav eller en oppfølgingsplan hos oppfølgingstjenesten. At ungdommen i tillegg opplever å gå lange perioder uten å bli fulgt opp av oppfølgingstjenesten eller Nav-kontoret, er uakseptabelt.

Flertallet viser til at det gjennom Riksrevisjonens intervjuer med ulike aktører kommer fram at utfordringer knyttet til taushetsplikt er en sentral forklaring på hvorfor det ikke er bedre samarbeid mellom ulike aktører. Flertallet vil understreke at bruk av samtykkeerklæringer kan bidra til bedre informasjonsutveksling og samarbeid, men at saks-gjennomgangen viser at dette i liten grad innhentes. Det er også uklart hvem som har det koordinerende ansvaret når flere aktører er involvert. Flertallet mener at det er helt avgjørende at tjenestene tar i bruk samtykkeerklæring for å sikre at taushetsplikt ikke hindrer samarbeid om tilbud for ungdommen. Flertallet mener også at regjeringen må gjøre det helt klart hvem som har koordineringsansvaret når ungdom har bruk for tverrfaglige tjenester. Ellers vil oppfølging av ungdommen bli utilstrekkelig.

Flertallet vil peke på at mange ungdommer som avbryter utdanningsløp, har sammensatte behov og bruk for hjelp fra helsevesenet. Et tett samarbeid med helsetjenesten, slik som skolehelsetjeneste, fastlege, barne- og ungdomspsykiatrien, kan da være avgjørende. Flertallet viser til at depresjon hos ungdom er økende. Det er ikke tilstrekkelig med hjelp fra Nav eller oppfølgingstjenesten dersom ung-

dom har en ubehandlet alvorlig depresjon. I Prioriteringsutvalget, jf. NOU 2014:12, blir forebygging av depresjon hos unge trukket frem som en av tre folkehelsesatsinger som det i dag gjøres for lite av i Norge. Psykiske lidelser er i dag en av de store helse- og samfunnsutfordringene og en av de største årsakene til tapte arbeidsår og kostnader til uføretrygd og sykefravær. Tall fra levekårsundersøkelsene viser at andel med høy skår på psykiske plager har økt i den yngste aldersgruppen (16–24 år). Økningen er sterkest blant unge kvinner. Tall fra Reseptregisteret viser en sterk økning i antall som bruker antidepressiva for aldersgruppen 15–19 år fra 2004 til 2013. Blant unge menn økte antallet fra 1 280 til 1 839 (44 prosent økning) og blant unge kvinner fra 2 753 til 4 064 (48 prosent økning). Flertallet mener denne kunnskapen må tas med inn i arbeidet med å få ungdom tilbake til utdanning eller arbeid.

Flertallet vil også peke på at skolehelsetjenesten må involveres i arbeidet dersom ungdom skal tilbake til utdanning. I dag kan det være en utfordring at skolehelsetjenesten er vertskommunens ansvar, og ikke et fylkeskommunalt ansvar. Mange steder er også skolehelsetjenesten i videregående skole lite utbygd.

Flertallet vil derfor peke på at forebygging av depresjon hos ungdom er en av tre viktige folkehelsesatsinger som ville «lønne» seg. En annen er økt fysisk aktivitet, noe som gjelder alle alderstrinn. Disse klart dokumenterte forhold må legges til grunn for de tiltak som departementet velger å satse på.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:9 (2015–2016) – Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 8. november 2016

Martin Kolberg

leder

Michael Tetzschner

ordfører

