

**Svar på felles oppdragsbrev:
«Samarbeid om økt gjennomføring i
videregående opplæring»**

Til

**Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet,
Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet**

Fra

**Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-
ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet**

15. januar 2015

Innhold

1.	Innledning	4
	Oppdraget	4
	Direktoratenes oppdragsforståelse.....	4
	Direktoratenes leveranse	4
2.	Utsatte barn og unge og manglende gjennomføring av videregående opplæring	6
	Omfang.....	6
	Årsaker til manglende gjennomføring.....	6
	Konsekvenser ved manglende gjennomføring.....	8
	Hva kan gjøres?	8
3.	Samordning - statens rolle	9
	Samordningsutfordringer i tilbudene til utsatte barn og unge	9
	Hvordan kan staten bidra for å få til bedre tverrsektoriell samordning og samarbeid?	10
	Den sektoriserede forvaltningen.....	10
4.	Noen felles utgangspunkter	11
	Direktoratene jobber ut fra et felles overordnet perspektiv på kvalitetsutvikling	11
	Direktoratene er enige om betydningen av mer helhetlig og samordnet innsats på alle nivåer .	13
	Direktoratene må fjerne barrierer som har utspring på nasjonalt nivå	13
	Direktoratene må ta kommuneperspektivet og utforme tiltak i dialog.....	14
	Direktoratene må se nye innsatser i relasjon til tidligere og pågående innsatser på området	14
	Direktoratene må endre seg selv	15
	Direktoratene må sette mål for og evaluere denne innsatsen	15
	Direktoratene må finne fram til en hensiktsmessig måte å organisere arbeidet på	16
5.	Nærmere beskrivelse av foreslåtte innsatsområder	17
	I. Satsingsforslag «Mye må gjøres annerledes, mange må gjøre mer»: Strategi for tverrsektoriell praksis- og kompetanseutvikling om utsatte barn og unge	17
	II. Felles embetsoppdrag	23
	III. Faglige anbefalinger:	26
	a) Faglig anbefaling knyttet til svake norskferdigheter og språkvansker	26
	b) Samordning regelverk: Prioriterte anbefalinger	30
	c) Koordinert tilsyn på helse-, opplærings, barneverns – og sosialtjeneste-områdene	33
	d) Samordnet tilskuddsforvaltning	34
	e) Prosesser for bedre samordning på direktoratsnivå	36

Vedlegg 1 - 5	37
Vedlegg 1 Tilstøtende innsatser (igangsatte og planlagte)	38
Vedlegg 2: Kapasitetsbehov i tjenestene	43
Vedlegg 3: Skisse til framdriftsplan og kompetansebehov satsingsforslag.....	46
Vedlegg 4: Utdypende beskrivelse av faglig anbefaling knyttet til svake norskferdigheter og språkvansker.....	49
Vedlegg 5: Utdypende beskrivelse av faglig anbefaling samordning regelverk.....	69
Referanser	124

1. Innledning

Oppdraget

I Oppdragsbrev 6-14 «Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring» fra Kunnskapsdepartementet, og i tilsvarende oppdrag fra de andre departementene, bes Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) og Utdanningsdirektoratet om å etablere et forpliktende samarbeid om utsatte barn og unge under 24 år, med mål om at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.

Samarbeidet skal lede fram til:

- Faglige anbefalinger om innsatser
- Et felles omforent satsingsforslag til statsbudsjettet 2016
- Utkast til felles embetsoppdrag til fylkesmennene

Direktoratenes oppdragsforståelse

Gjennom arbeidet har direktoratene etablert en felles oppdragsforståelse. Denne er som følger: Oppdraget handler om å innrette direktoratenes virkemidler, tjenester og tiltak slik at vi bidrar til å sette kommuner/fylkeskommuner bedre i stand til å håndtere de oppgaver de er gitt ansvar for på en god måte.

Oppdraget løses på kort og lang sikt:

- På kort sikt står leveransene med frist hhv 1. okt og 15. januar i fokus: felles satsingsforslag, felles embetsoppdrag og faglige anbefalinger
- I et lengre perspektiv er det viktig at vi gjennom arbeidet med disse leveransene har en prosess som bidrar til at vi etablerer et godt felles fundament for videre samarbeid.

I dette ligger det at direktoratene gjennom samarbeidet om dette oppdraget ønsker å komme fram til nye, felles grep i sine måter å jobbe på, også i et lengre tidsperspektiv. Vi forstår oppdraget vi har fått fra departementene i lys av faglige diskusjoner, knyttet til nye måter å koordinere offentlig innsats på. I disse diskusjonene er begreper som governance, nettverk, partnerskap, flernivåstyring, samstyring og whole-of-government sentrale. Interessen for disse konseptene kan generelt sees som et svar på behov for bedre horisontal integrering, i et samfunn preget av økende differensiering og kompleksitet.

Direktoratenes leveranse

Det overordna målet for oppdraget som direktoratene har fått, er bedre læring og utvikling for flere barn og unge, og at flere gjennomfører videregående opplæring. Å få dette til krever innsats både innenfor og på tvers av sektorene og tjenestene. Det vi primært er opptatt av i denne sammenhengen er 1) de områdene hvor den enkelte tjenesten kan bli bedre, gjennom bedre samhandling med andre, og 2) de grenseflatene mellom de ulike sektorene og tjenestene, som er kritiske når det gjelder god samordning, for å bidra til at alle barn og unge lykkes i utdanningssystemet. Satsingsforslagene og anbefalingene vi gir er i hovedsak innenfor denne avgrensingen.

Det er selvsagt forbedringspotensial også innenfor sektorgrensene. Vår inngang til dette i denne sammenhengen er at det vil skje læring gjennom samhandling på alle forvaltningsnivåer. Det vil si at

samhandlingen vil tydeliggjøre kvalitetsfaktorer og kvalitetspotensiale innenfor den enkelte sektor og tjeneste. Dette kan helt klart bidra til kvalitetsutvikling også innenfor den enkelte sektor.

I arbeidet med oppdraget har vi sett på pågående prosesser og innsatser hos direktoratene, og kommer med forslag til hvordan vi kan samordne disse bedre. Vi foreslår også noen nye felles innsatser.

Direktoratene foreslår følgende:

- I. **Satsingsforslaget** «*Mye må gjøres annerledes, mange må gjøre mer*»: Strategi for tverrsektoriell praksis- og kompetanseutvikling om utsatte barn og unge (oversendt departementene den 1.12.2014)

- II. **Felles embetsoppdrag**

- III. **Faglige anbefalinger:**
 - a) Faglig anbefalinger knyttet til svake norskferdigheter og språkvansker
 - b) Samordning regelverk
 - c) Koordinert tilsyn
 - d) Samordnet tilskuddsforvaltning
 - e) Prosesser for bedre samordning på direktoratsnivå

Satsingsforslaget og anbefalingene fra direktoratene, **rammes inn av et felles kunnskapsgrunnlag og en beskrivelse** av hvordan vi mener vi kan få til en mer effektiv og samordnet bruk av virkemidler og tjenester i direktoratene, mer generelt og på lengre sikt (ut over de tidsfristene oppdragsbrevet angir). Hvordan kan direktoratene best samarbeide, for å styrke og støtte kommuner og fylkeskommuner, slik at alle barn og unge får det de trenger for å fullføre videregående opplæring og få en varig tilknytning til arbeidslivet?

Satsingsforslaget, forslaget til felles tekst i embetsoppdrag og de faglige anbefalinger beskrives nærmere til slutt i dokumentet. Utdypende informasjon ligger i vedlegg.

2. Utsatte barn og unge og manglende gjennomføring av videregående opplæring

Omfang

Andelen som fullfører og består i løpet av normert tid + to år etter påbegynt videregående opplæring (det vil si etter fem år på studiespesialiserende programmer og etter seks år på yrkesfaglige programmer), har ligget stabilt mellom 71 og 74 prosent fra elevene som begynte i videregående opplæring i 1998 (1998-kullet), til elevene som begynte i 2005 (2005-kullet). For elever som begynner på studieforbereidende utdanningsprogrammer, er andelen som fullfører og består, høyere – mellom 82 og 84 prosent – enn for elever som begynner på yrkesfaglige utdanningsprogrammer – mellom 60 og 62 prosent. Det er flere gutter enn jenter som ikke fullfører.

Det er relativt store forskjeller mellom fylkeskommunene, fra 55 prosent fullført og bestått i Finnmark til 78 prosent i Sogn og Fjordane. Dersom vi lar ungdommene bruke ti år, øker andelen som fullfører og består, med rundt 6 prosentpoeng sammenlignet med andelen som fullfører og består to år utover normert tid. Størrelsen på økningen varierer mellom studieretningene. De største endringene skjer innen yrkesfag, som samlet øker fra 61 til 68 prosent. Med andre ord blir forskjellene mellom studieretningene mindre når vi ser på fullført og bestått etter ti år (Utdanningsdirektoratet, 2013).

Årsaker til manglende gjennomføring

Hva ligger bak disse tallene – hva er det som gjør at en så pass stor andel unge ikke fullfører videregående opplæring? Det finnes ikke noe enkelt svar på dette; dvs det er ikke bare én sentral årsak eller ett sett av forklaringer på dette området. For det første er det slik at unge som ikke fullfører videregående opplæring utgjør en heterogen gruppe; det er mange ulike historier og forløp bak tallene i gjennomføringsstatistikken. Videre kan forskere anlegge ulike perspektiver, og årsaker og sammenhenger kan identifiseres på ulike nivåer. I forskningslitteraturen undersøkes forklaringer både på *individuell*-, *institusjonell*- og på *samfunnsnivå*. Ulike perspektiver og ulike måter å spørre på, gir til dels svært ulike svar når det gjelder årsaker og det er ikke slik at disse svarene uten videre kompletterer hverandre (Aaboen Sletten og Hyggen, 2013).

Manglende gjennomføring kan også forstås som resultat av, eller ledd i en marginaliseringsprosess (Aaboen Sletten og Hyggen, 2013). Marginalisering betegner en prosess eller bevegelse mot utkanten av sentrale områder i et samfunn. Marginalisering er et flerdimensjonalt fenomen. Ungdom kan for eksempel oppleve marginalisering i relasjon til arbeidsmarkedet, familieetablering, i sosiale relasjoner og i boligmarkedet. Marginaliseringsprosesser er også i mange tilfeller kumulative; marginalisering som starter i utdanningssystemet får følger for tilknytning til arbeidslivet, i forhold til stabil inntekt, i forhold til boligmarkedet osv. Det er ikke lett å peke på en eller flere enkelte årsaker i disse prosessene.

Årsakene til at elever faller fra i videregående skole er sammensatte og kan forklares både ut i fra 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. I en undersøkelse oppgir elever at årsakene til at de sluttet på videregående skole skyldes i 39.7 prosent av tilfellene skolerelaterte forhold, mens 40.8 prosent skyldes skole eksterne forhold (NIFU, 2011). Undersøkelsen er liten må tolkes med

varsomhet, men indikerer at arbeidet for å øke gjennomføringen i videregående skole må ta utgangspunkt i både skolerelaterte og ikke-skole relaterte forhold.

Noen grupper av barn og unge synes å være mer utsatt for å falle fra i videregående opplæring enn andre. Årsakene kan ha bakgrunn i faktorer som dårlige norskkunnskaper, svake grunnskolekarakterer, manglende motivasjon, psykiske eller fysiske helseproblemer, lavt utdannede foreldre eller foreldre utenfor arbeid, vanskelig hjemmeforhold og bo situasjon. Forskning viser at 15 åringer som bor sammen med begge foreldrene har større sjanse for å klare seg gjennom videregående opplæring enn 15 åringer som bor hos mor eller far, eller litt hos begge (Eifred Markussen, NIFU). Gutter faller oftere fra enn jenter. Skoleskulk er ofte et tidlig symptom på at elever har utfordringer knyttet til egen helse, skolesituasjon eller hjemmeforhold (Forskningsrådet 2013).

Innsatsen for å redusere frafall fra videregående opplæring krever både universelle tiltak og individrettede tiltak. Ved å fange opp og gi utsatte elever oppfølging og behandling på et tidlig tidspunkt og sikre en samordnet tilnærming av tjenestetilbudene, vil en kunne redusere behovet for mer spesialiserte tjenester på et senere tidspunkt. Hva som vil være gode og egnede tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring vil variere fra individ til individ, siden ungdomsgruppen er sammensatt og årsakene til frafall er ulike. For å kunne tilrettelegge et tilbud utfra den enkeltes behov er det viktig å utvikle ha en bredde av tiltak. Internasjonal og norsk forskning konkluderer med at «sammensatte» tiltakspakker virker bedre enn enkelttiltak.

Minoritetsspråklige er overrepresentert i frafallsstatistikken, men også her er det viktig å huske at gruppen er meget heterogen. Elever som kommer til Norge sent i skoleløpet utgjør den gruppen som gjennomgående har de svakeste resultatene i videregående opplæring. Dess eldre elevene er når de kommer til Norge, dess lavere er sannsynligheten for at de fullfører videregående opplæring.

Statistisk sett er det ungdom fra lavere sosiale lag, innvandrerungdom, ungdommer med funksjonshemming og elever som tidligere har mottatt spesialundervisning som har høyest risiko for å havne utenfor utdanning og arbeid umiddelbart etter grunnskolen (Aaboen Sletten og Hyggen, 2013). Registerdata sier imidlertid lite om individenes egen oppfatning av sin livssituasjon og prosessene fram til et valg om å avbryte videregående utdanning.

Direktoratene ser selv, i eget materiale, at det er til dels store variasjoner mellom ulike spørreskjemaundersøkelser, når det gjelder hvilke årsaker unge selv angir for hvorfor de har problemer med å gjennomføre videregående opplæring. I noen studier kommer psykiske vansker og vanskelige hjemmeforhold høyt opp (jf over), i andre er det forhold på skolen som mobbing og dårlig læringsmiljø som dominerer (for eksempel Temagruppen Unga i arbeidslivet, 2013).

I kvalitative studier om unge utenfor opplæring og arbeid hvor de unge selv kommer til orde gjennom intervjuer o.l. kommer det tydelig fram at det er mange helt ulike livshistorier, livssituasjoner og begrunnelser (Aaboen Sletten og Hyggen, 2013). Selv om det altså ikke gjelder alle, så er det mange av disse unge som kommer fra hjem eller en bakgrunn preget av ustabilitet. Flere forteller om en skolegang der de i tillegg til faglige problemer har utfordrende hjemmeliv, et dårlig forhold til foreldrene og kanskje også vanskeligheter i forholdet til jevnaldrende. De har ofte opplevd mange nederlag, noe som igjen påvirker deres motivasjon og pågangsmot når det gjelder videre utdanning og arbeid. Mange har også et dårlig selvilde og har lav selvtillit, noe som gjør det vanskelig å stå i skole og arbeid og som kan ha betydning for utbytte av ulike hjelpetiltak.

Mye av forskningen knyttet til årsaker til manglende gjennomføring ser på og er opptatt av forhold ved elevene og deres familier/bakgrunn. Frafalls-(eller utstøtings-)faktorer knyttet til utdanningssystemet selv har fått mindre oppmerksomhet i forskningen. I NOU 18:2009 «Rett til læring» tematiseres dette: «*Mye av forskningen på frafall i videregående opplæring studerer hvilke faktorer ved eleven som øker sannsynligheten for frafall. Når over 30 prosent av elevene ikke når studie- eller yrkeskompetanse, er det imidlertid først og fremst faktorer ved systemet som svikter. Svak gjennomføring må derfor betraktes som en systemfeil*» (s. 172). Hvor godt tilrettelegger utdanningssystemet for et variert elevgrunnlag?

I NOU 2011:14 påpekes det at skolens innsats rettet mot nyankomne minoritetsspråklige generelt er for dårlig og i NOU 2010:7 understrekes det at det må være en balanse mellom bruk av universelle og særskilte tiltak: «*Universelle tiltak må ivareta det flerkulturelle perspektivet og andrespråksperspektivet*» (...) *men selv om perspektivene blir inkorporert på en god måte i universelle tiltak, vil det fortsatt være behov for enkelte særtiltak* (s.51).

Et annet eksempel på et systemisk grep er å se på opptaksregler/områder for videregående opplæring. Flere fylker - blant annet Akershus - har gjort kartlegginger som viser at det er de svakeste elevene som kommer inn på skoler som medfører lang reisevei. Opptaksregler kan dermed bidra til at svake elever mister sosial støtte og nettverk som er viktig for deres motivasjon og mestring.

Det har også vært stilt spørsmål ved om støtte til livsopphold fra NAV kan bidra til at unge slutter på skolen. Rett til livsoppholdsytelse betyr at ungdom som deltar på arbeidspraksis gjennom NAV, eller kombinerer arbeidspraksis og opplæring får en økonomisk ytelse. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer at tiltakspenger kan skape et incentiv til at ungdom slutter skolen og ønsker å starte i tiltak i regi av NAV. Samtidig kan arbeidspraksis fra NAV overfor noen ungdom bidra til at de gjenopptar og gjennomfører videregående opplæring. AFI gjennomfører, på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet for tiden et prosjekt for å se på hva som kjennetegner unge tiltakspengemottakere, og om pengene bidrar til økt motivasjon for utdanning og arbeid. Endelig rapport foreligger i februar 2015.

Konsekvenser ved manglende gjennomføring

Sviktende skolegang og frafall fra videregående skole er knyttet til helse- og levekårsproblemer senere i livet. Sannsynligheten for å være registrert som arbeidssøker hos NAV og for å motta offentlig støtte er også mye høyere i denne gruppen enn i andre utdanningsgrupper (Dahl, 2014). En økende andel av de unge som skal inn på arbeidsmarkedet, vil ikke være i stand til å møte kravene til kompetanse i arbeidslivet. Om dagens trender fortsetter, viser framskrivninger at det om ti år vil være et overskudd på 200 000 personer uten fullført videregående utdanning som arbeidslivet ikke har bruk for (SSB 2013). I tillegg til at manglende gjennomføring kan få store konsekvenser for den enkelte, er det stipulert store samfunnsøkonomiske konsekvenser av dette.

Hva kan gjøres?

Oppsummert kan vi si at det er vanskelig å peke på en eller noen få sentrale årsaker til manglende gjennomføring. Ungdom som ikke fullfører videregående opplæring er en heterogen gruppe, og årsaker finnes på mange ulike områder og nivåer. Fordi vi snakker om mange ulike og sammensatte forklaringer og årsaksforhold på dette området, er det også riktig å tenke bredt når det gjelder innsatser og tiltak. Det er også enighet om at forebygging og en systematisk innsats, der problemer identifiseres tidlig gjennom hele oppveksten, er viktig for alle. Det er viktig at vi ikke glemmer de

systemkritiske perspektivene i dette arbeidet, og gjør manglende gjennomføring kun til en utfordring rettet mot å få «barnet til å fungere i systemet».

Gode barneliv er viktig i seg selv. I tillegg vil barndom og ungdomstid med stor grad av livsutfoldelse, sunne levevaner, læring og følelse av mestring gi selvtillit og robusthet mot utfordringer senere i livet. Dette legger også grunnlaget for helsen i resten av livet. En god barndom kan beskrives som en tilværelse preget av trygg og stabil tilknytning til omsorgspersoner, gode voksenmodeller og velfungerende barnehage, skole og nærmiljø. For at barn og unge skal oppleve mestring og bygge ressurser er det viktig å utvikle deres selvfølelse og egenverd, og spesielt følelsen av å kunne mestre hverdagslivets utfordringer og problemer (Helsedirektoratet, 2014).

Vi vet at barn og unge i vanskelige livssituasjoner, knyttet til bla migrasjon, omsorgssvikt, barnevernsproblematikk og/eller med helsemessige utfordringer, er overrepresentert blant dem som ikke gjennomfører videregående opplæring. Barn og unge som opplever fallende trivsel på grunn av slike belastninger trenger å bli identifisert tidlig og få systematisk og samordnet hjelp og støtte, hvis de skal lykkes i utdanningssystemet og få en varig tilknytning til arbeidslivet. I rapporten fra NOVA nevnt over, konkluderes det slik: «*Samlet sett tyder forskningen om frafall på at det ikke er enkelttiltak, men samspill av ulike tiltak, en helhetlig tilnærming og en forankring av frafallsproblematikken på ulike nivåer (skole, kommune, fylkeskommune) som er avgjørende på lenger sikt*» (Wollscheid, 2010, s. 71). Det vil si at forskningen viser at det ikke er enkelttiltak knyttet til ett eller noen aspekter ved individets liv, som gjør utslaget. Nøkkelen er å få til en tilpasset og samordnet innsats, hvor individets evne til å fungere i hele livet sitt, står i sentrum. Det er viktig å ha et familieperspektiv i dette arbeidet, og det er spesielt viktig å legge vekt på overganger.

3. Samordning - statens rolle

For at tjenester og innsatser skal fungere helhetlig og dra i samme retning, må en rekke ulike organisasjoner og aktører koordinere seg, samhandle og/eller samarbeide godt. For utsatte barn og unge som har behov for innsatser fra flere hold, er dette spesielt prekært. Samtidig vet vi at samhandlingen og samarbeidet på tvers av sektorene ikke fungerer godt nok.

Samordningsutfordringer i tilbudene til utsatte barn og unge

Utfordringer knyttet til samhandling og samordning av innsatser mellom barnehagen, skolen og andre relevante tjenesteområder, både på statlig og kommunalt nivå, har vært kjent i mange år og er godt dokumentert (Riksrevisjonen 2007, Helsetilsynet 2009, NOU 2009:1, NOU 2009:18, NOU 2009:22, NOU 2010:7, NOU 2011:14, Thorshaug og Svendsen 2014).

Utfordringene er knyttet til strukturelle, kulturelle, ideologiske, faglige, språklige, profesjonsmessige og praktiske faktorer, samt tverrsektoriell ledelse. Det er svært mange aktører på ulike forvaltningsnivåer involvert, som både skal samhandle med tjenestemottaker og med hverandre.

Offentlig forvaltning kjennetegnes av en gjennomgående sektorinndeling med relativt høye barrierer for samarbeid på tvers. Forskjellige sektorer innebærer tjenesteytere med forskjellig politisk-/samfunnsoppdrag, i tillegg til ulik historie, kompetanse og kultur. Organiseringen av tjenestene er

også forskjellig, likeledes finansieringssystemene og det juridiske rammeverket. Midtlyngutvalget (NOU 2009:18) peker på sterk sektorinndeling, uklare ansvarsforhold og overlappende oppgaver, i tillegg til ulik faglig ideologi, ulike profesjonsinteresser og domenekonflikter. De ulike instansene og fagpersonene kan ha liten kjennskap til hverandres kompetanse og ulik forståelse av utfordringene i arbeidet med barna og familiene og hvordan en skal møte dem. Det kan være uenighet innad i profesjonsgruppene og mellom profesjonsgruppene, og de kan ha ulik status både formelt og uformelt. Flatøutvalget (NOU 2009:22) peker også på at det at man står overfor en brukergruppe som ikke alltid selv er i stand til å hevde sine rettigheter, forsterker kompleksiteten og samarbeidsutfordringene på dette området.

Hvordan kan staten bidra for å få til bedre tverrsektoriell samordning og samarbeid?

Utredningene det vises til over peker på en rekke tiltak og innsatser fra statlig hold, for å få til bedre samordning og samarbeid. Det er forslag om endringer i og samordning av lovverk, at det etableres handlingsplaner for å styrke tjenesteområder i kommunene (bla finansiert ved øremerkede midler), at kommunene får ansvar for kartlegginger og sjekklister for å identifisere barn og familier med risikofaktorer og at en får til mer koordinert innsats på enkelte tjenesteområder, blant annet gjennom endringer i finansieringsordninger. Og både NOU 2011: 14 og NOU 2010:7, peker på behovet for kompetanseløft innenfor og på tvers av sektorer.

Flere av innsatsene over, eller varianter av dem, er også med blant de anbefalingene vi kommer med, som svar på dette oppdraget. Vi oppfatter imidlertid at dette oppdraget også handler om å komme fram til nye, felles grep i våre måter å jobbe på. Hva kan vi gjøre for å samordne innsatsen på statlig nivå, for å få til bedre tverrsektoriell samordning og samarbeid på lokalt nivå?

Den sektoriserede forvaltningen

Den norske sentralforvaltningen er hierarkisk oppbygd, basert på byråkratiske prinsipp og med sterke fagdepartement. Politikkområder/sector er det dominerende spesialiseringsprinsippet, og der tjenesteområde/sector er dominerende spesialiseringsprinsipp står vertikal samordning med standardiseringspreg sterkt. Det generelle bildet er dermed at myndighet til og virkemidler for å samordne, i hovedsak finnes innenfor sektorene og vertikalt (bla via tildelingsbrev og styringsdialog), og at samordning på tvers av sektorskiller er utfordrende. Sektoriseringen gjenspeiles også hos Fylkesmannen, som i relativt stor grad følger departementsgrensene og har en sterk vertikal orientering i sin relasjon til kommunene (DIFI, 2012). Og sektoriseringen finner vi altså også igjen i fylkeskommuner og kommuner.

Saker og utfordringer krysser ikke bare sektorgrenser, men også forvaltningsnivåer. Kommunene skal iverksette statlig vedtatt velferdspolitik, men har samtidig et mandat om å tilpasse politikken til lokale forhold og betingelser. Bla gjennom ny kommunelov i 1992 forsøkte en å frikoble kommunene organisatorisk fra sektorene på sentralt hold, for at de kunne stå friere til å utforme en lokal politikk som var bedre tilpasset forhold og forutsetninger i lokalsamfunnet.

Kommunene har i stor grad benyttet den organisatoriske fristillingen som kommuneloven gir, men betydningen for innholdet i kommunenes politikk er i følge forskerne mer uklar. Noen forskere sier at fristilling har skjedd, andre at dette har gitt enda sterkere styring og regulering. Ett av poengene hos dem som argumenterer for at det har blitt strammere statlig styring av politikkenes innhold, er at

dette er en konsekvens av at sektorbåndene mellom nivåene nå er brutt (Tranvik og Fimreite 2006). Statlige aktører finner ikke sektordedikerte medspillere på kommunalt nivå (som de gjorde før) og muligheten for gjensidig tilpasning i kommunenes iverksetting av statlig politikk er dermed redusert. Dette gir grunn for sentrale aktører til å frykte at *deres* saker skal tape i den kommunale prioritering og satsning. For å hindre dette griper statlige aktører til andre og mer byråkratiske samordningsmekanismer, som standardisering gjennom regulering og detaljstyring (Fimreite og Læg Reid, 2008). Statens forhold til kommunene hevdes dermed å være preget av økt sektorbasert styringsbehov for å kompensere for det styringstapet en opplever, som en følge av kommunenes organisatoriske frihet.

Meld. St 12 (2011 – 2012) slutter opp om dette og slår fast at det er over tid/de siste 10 – 15 åra har utviklet seg en mer omfattende bruk av alle typer statlige virkemidler ovenfor kommunene. Det er større omfang og mer detaljering i utformingen av de statlige styringsvirkemidlene, og dette gjelder særlig regelstyring på velferdsområdene. I tillegg har bruken av såkalte pedagogiske virkemidler økt vesentlig. Denne (i stor grad) sektorbaserte styringen fra staten kan stille store krav til og legge beslag på mange ressurser i kommunene, som på sin side har mange ulike oppgaver å ivareta – på tvers av sektorer. Det påpekes i meldingen at det presset som kommunene utsettes for kan være til direkte hinder for kommunenes evne til å få til sammenheng, helhet, lokalt tilpasning og effektiv drift.

Samtidig er statlig styring en nødvendighet, og utfordringen er å finne fram til gode måter å balansere det statlige styringsbehovet, med det nødvendige lokale spillerommet. Vi forstår oppdraget vi har fått som en mulighet til å finne fram til og gjøre oss felles erfaringer med nye, gode grep når det gjelder dette. Nedenfor beskriver vi noen felles utgangspunkter som vi legger til grunn for samarbeidet vårt, og for de konkrete faglige anbefalingene og satsingsforslagene vi fremmer.

4. Noen felles utgangspunkter

Hvis vi skal få til godt formalisert samarbeid og effektivt innsats for alle barn og unge, må samordningen på «kryss og tvers» på alle nivå i forvaltningen bli bedre. *Hvordan* dette best kan gjøres, er på en del områder et ubesvart spørsmål. Direktoratene har imidlertid kommet frem til noen felles utgangspunkter.

Direktoratene jobber ut fra et felles overordnet perspektiv på kvalitetsutvikling

Målgruppen for oppdraget er utsatte barn og unge fra 0 til 24 år. Fordi frafall er en kumulativ marginaliseringsprosess, er innsatser knyttet til både tidlig/ forebyggende innsats, kontinuerlig innsats og behandling viktige. Vi vil også understreke betydningen av å finne balansen mellom universelle innsatser og særskilt innsatser for ulike individer og grupper. Gode universelle løsninger er primære for alle barn og unge. Særskilte innsatser på gruppe og individnivå må innrettes slik at de bygger opp under deltakelse i de ordinære systemene, på inkluderende måter.

Et sentralt premiss i arbeidet vårt med dette oppdraget er dermed at det som gir positiv uttelling for alle barn og unge og deres familier, også er grunnleggende viktig for utsatte barn og unge og deres familier. Dette illustreres i figuren under:



Perspektiver på innsatser *innen og mellom* barnehage, skole og andre faginstanser for barn og unge for å fremme *god psykisk helse, livsmestring og livsutfoldelse, samfunnsdeltakelse*

Med **universelle innsatser** menes her forebyggende tilbud som fremmer personlig, sosial og faglig mestring, læring og utvikling for alle barn og unge, og som legger til rette for god psykisk helse og samfunnsdeltakelse. Gode fysiske og psykososiale læringsmiljø og tilgjengelige helsetjenester i skolen er eksempler på universelle tiltak.

Med **tidlig innsats** menes her å oppdage, følge opp, avklare behov og iverksette innsatser for barn og unge på individ, gruppe og organisasjon og systemnivå.

Med **ekstra tilrettelegging** menes her intensiv innsats for barn og unge som har behov for det, planlegge å iverksette innsatser på individnivå, gruppenivå, organisasjonsnivå og systemnivå.

Det er helt vesentlig for alle barn og unge at de har gode og inkluderende barnehager, skoler og helsetjenester. Det er også viktig at NAV har et barneperspektiv gjennom de tjenester og ytelser NAV forvalter. Kvalitetsutvikling i skole, barnehage, helse- og omsorgstjenester og arbeids- og velferdstjenester er dermed viktig og aller viktigst for de som i utgangspunktet har de største utfordringene.

Gode tjenestetilbud, tidlig innsats og tilpasset opplæring skal gjelde for alle. Barnehager, skoler og de generelle helsetjenestene skal i prinsippet kunne inkludere alle barn og unge, slik at de får det de har krav på og behov for. I dag oppfylles ikke dette. Det er dermed viktig at vi legger ned mye innsats i stadig utvikling av de universelle tilbudene, slik at de kan oppfylle disse målsettingene. Noen barn og unge trenger oppfølging og behandling. Det er viktig at slike tilbud er tilgjengelige og at de er av god kvalitet og at de virker sammen på gode måter. Ikke minst er det vesentlig at oppfølging og behandling støtter opp om deltakelsen på de primære arenaene, særlig skolen, og ikke bidrar til ytterligere segregering. Det er dermed viktig å understreke at samarbeidet mellom barnehagen og skolen og de ulike hjelpeinstanser må skje på alle trinn i «pyramiden» over.

Direktoratene er enige om betydningen av mer helhetlig og samordnet innsats på alle nivåer

Direktoratene ser tydelig at det er behov for større grad av helhetlig tilnærming og samordnet innsats, hvis vi skal nå målet om bedre gjennomføring av videregående opplæring for utsatte barn og unge. Hver for seg rår direktoratene over et stort antall relevante virkemidler, tiltak og innsatser. Sammen må vi innrette disse virkemidlene slik at de bidrar til å sette de ordinære systemene bedre i stand til å håndtere en mangfoldig målgruppe. Det behov for en tydeligere strukturell forankring av det helsefremmende og forebyggende arbeidet knyttet til barn og unge på statlig nivå. Det krever at det befestes et felles ansvar for at tjenestenes struktur, innretning og utforming som understøtter og supplerer hverandre, slik at de bidrar til et helhetlig tjenestetilbud. Vi har ulike ansvarsområder og oppgaver overfor oppdragets målgrupper, og vi har ulike roller i forhold til egen sektor. Dette må vi ta høyde for i løsningen av oppdraget.

På lokalt nivå er målet at de ulike tjenestene i større grad enn nå klarer å kommunisere og jobbe sammen, for å bistå utsatte barn og unge slik at de lykkes i utdanningssystemet. Det er behov for å utvikle og videreutvikle tverrfaglig og tverretatlig samarbeid om utsatte barn og unge og deres foreldre, i barnehage og skole.

Direktoratene må fjerne barrierer som har utspring på nasjonalt nivå

Direktoratene må, som mange utredninger har slått fast tidligere, se på hva som kan gjøres på systemnivå for å fjerne formelle barrierer for tverrsektorielt samarbeid lokalt (finansieringsordninger, regelverk ol).

Direktoratene må også se kritisk på egen virkemiddelbruk ovenfor lokalt nivå. Flatøutvalgets og Midtlyngutvalgets analyser av hva som ligger bak samordningsutfordringene lokalt peker på typiske utfordringer i tverrsektorielt og tverrfaglig samarbeid: Sektorgrenser og faggrenser utgjør både formelle og kulturelle barrierer for koordinering og samarbeid. Dette er utfordringer som staten kan gjøre noe med gjennom å tilrettelegge lovverk og andre typer rammer bedre. Kjernen i disse utfordringene er delvis knyttet til å få profesjonsutøverne til faktisk å samhandle om gode og forpliktende løsninger, som svar på felles utfordringer. Slikt utviklingsarbeid må ha god og riktig forankring lokalt og basere seg på bred involvering av de som står i utfordringene i sitt daglige arbeid. Både analyser av hva som er utfordringene, og det å finne fram til, prøve ut og evaluere ulike løsninger, må gjøres av de som dette angår. Dette må skje over tid, i gode lokale prosesser. Dette krever god lokal ledelse – og i de fleste tilfeller også kompetent prosess-støtte – og gode rammer for å forstå og gripe an egne utfordringer ut fra egne premisser.

Hvis vi fra statlig hold vil støtte slikt lokalt arbeid med å utvikle en annen og bedre praksis, så krever det at vi begrenser oss, når det gjelder å legge mange, og da særlig smalt sektorbaserte, føringer ut lokalt. Det kan bli svært mye å forholde seg til på lokalt nivå, når en får innsatser og tiltak fra ulike sektorer og nivåer «i hodet» - ofte i relativt ukoordinert form. KRD maner i Meld. St. 12 (2011 – 2012) til *måtehold*, både når det gjelder mengde og type virkemidler en tar i bruk ovenfor kommunene fra statlig hold. Tidsbruksutvalget (2009) viste da også til at sentrale myndigheter hadde lagt fram tilsammen 23 handlingsplaner og ti strategier som skoleeiere og skoler skulle forholde seg til i tidsrommet 2005 - 2014. Disse var i liten grad satt i sammenheng på statlig nivå og ga ingen retning når det gjaldt lokal samordning. Dette innebærer at vi må jobbe bredere og mer helhetlig, både

internt i eget direktorat og på tvers med andre. Slik kan det bli færre og bredere satsinger, som potensielt er enklere å omsette i god praksis lokalt.

Direktoratene må ta kommuneperspektivet og utforme tiltak i dialog

Det er vesentlig at støtte gis med utgangspunkt i lokale behov og forutsetninger (at vi tar kommuneperspektivet), slik at lokal kompetanse løftes frem og styrkes. Direktoratene må utforme tiltak og satsinger slik at de gir tilstrekkelig rom for lokal tilpasning. Og nye innsatser knyttet til dette oppdraget må ta høyde for, støtte opp om og fungere koordinerende i forhold til eksisterende lokalt arbeid på området.

Meld. St. 12 (2011 – 2012) oppfordrer til bedre tilrettelegging for at det kommunale nivået kan *medvirke*, når det gjelder hva som lages og hva innholdet er, for eksempel i veiledere ol. For å bidra til å mobilisere og utvikle praksis lokalt, er det vesentlig å ta utgangspunkt i den kunnskapen og kompetansen som allerede finnes. Et ledd i dette er å ha gode prosesser med fylkeskommuner og kommuner i utformingen av tiltak og satsinger. I tillegg kan mindre detaljerte (men likevel tydelige) føringer på innholdssiden i egne satsinger, gi bedre rammebetingelser for lokalt nivå til å se på og utvikle egen praksis, utfra egne forutsetninger. Direktoratene bør også vurdere å legge bedre til rette for å gi lokalt nivå større råderett over hva slags kompetanse en vil benytte seg av i eget arbeid, basert på egen problemforståelse.

Meld. St. 12 (2011 – 2012) foreslår ulike former for *samarbeidstiltak* mellom stat og kommune som gode virkemidler og alternativer til styring gjennom regelverk og øremerking. Slike utviklingstiltak kan utformes mer fleksibelt og være mer målrettede, sies det. Meldingen viser til at det finnes flere gode eksempler på slike utviklingstiltak hvor ett eller flere departement/direktorat samarbeider med kommunesektoren - enten via KS eller direkte med kommuner/fylkeskommuner. Innenfor utdanningssektoren er skoleeierprogrammet «Den gode skoleeier» bygget på et slikt samarbeidskonsept: <http://www.ks.no/dgs>.

Satsingen «Sammen om en bedre kommune» er et annet eksempel:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/prosjekter/sammenomenbedrekommune.html?id=635606>.

Et tredje eksempel er «Kvalitetskommuneprogrammet»

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/krd/tema-og-redaksjonelt-innhold/kampanjesider/2007/kvalitetskommuneprogrammet/om-programmet-2/programmet.html?id=581675> som gikk i perioden 2007 – 2009.

Denne typen initiativer er interessante for oss i denne sammenhengen, fordi de representerer andre måter å utøve statlig styring og støtte på (samstyring, nettverksstyring).

Direktoratene må se nye innsatser i relasjon til tidligere og pågående innsatser på området

Det er mange allerede igangsatte satsinger, initiativ og prosjekter på dette området. Det er viktig at direktoratene sørger for at de forslagene som fremmes her utformes slik at de kan tilpasses pågående arbeid på lokalt nivå. Dette blir ikke minst viktig i arbeidet med satsingsforslaget. Som en

start på dette har vi laget en kort beskrivelse av pågående og planlagte innsatser på området, og forsøkt å gruppere disse tematisk (se vedlegg 1 «Tilstøtende innsatser» i vedleggsdelen til slutt i dokumentet).

Direktoratene må endre seg selv

Det å få mulighet til å prøve ut nye måter å samordne oss på og samarbeide på, gir oss også muligheter til å lære mer om hva som skal til for å få til bedre løsninger på alle nivå – det vil si også vårt eget. Gjennom Groruddalssatsingen har direktoratene gjort seg erfaringer med samarbeid på tvers. IMDis rapport om «Tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing» (http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/2014/Tverrsektorielt_samarbeid_i_omradesatsing.pdf) viser at prosesser på tvers av sektorer på statlig nivå er av betydning for hvordan helhetstankegangen i tiltak og tjenester blir ivarettatt på kommunalt nivå. I rapporten fremkommer det at de statlige aktørene gjennom satsingen har fått bedre kjennskap til hverandres virkemidler og strategiske satsinger. Samarbeidet har fått en forutsigbar form, og bidratt til en felles problemforståelse. Dette er viktige faktorer for et vellykket samarbeid. Flere læringspunkt fra det tverrsektorielle samarbeidet i områdesatsinger finnes i rapporten.

Det understrekes i rapporten at det ligger et *innovasjonspotensial* i de erfaringene en har gjort seg med samordning og samarbeid både på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer i de ulike områdesatsingene: «*Samla gir dette eit potensial for nytenking i den overordna politikktutviklinga. Potensialet for nytenking og metodeutvikling ligg ikkje berre hos kommunale aktørar, men også hos ansvarlege sektormyndigheiter. For å kunne bruke områdesatsingane som pilotar i vidare velferdspolitisk arbeid må også staten ha eit granskande blick på eigen innsats*» (s. 8). Rapporten sier at de erfaringene en har gjort seg i disse tiltakene, bør løftes opp og gjøres til et utgangspunkt for å få til endringer i statsforvaltningen, slik at dette blir en del av den ordinære måten å jobbe på.

I arbeidet med *dette* oppdraget foreslår direktoratene noen nye måter å samordne seg og samarbeide på. Det er viktig at dette ikke bare blir avgrensede «tiltak» eller «satsinger», men at dette integreres i måten vi ordinært jobber på i direktoratene. Vi vil dermed foreslå direktoratenes egen lærings- og utviklingsprosess som et eget «tiltak» for å sikre oss at vi det vi lærer gjennom dette arbeidet, blir en del av måten vi arbeider på (se kap. 5 III e).

Direktoratene må sette mål for og evaluere denne innsatsen

For å kunne vurdere om de foreslåtte tiltakene har den ønskede effekten må det settes mål for arbeidet, og innsatsene bør følge-evalueres. Direktoratene utvikler og utlyser oppdrag for følgeevaluering, i samarbeid. Det må etableres strukturer som sikrer felles kunnskapsutveksling mellom direktoratene.

Direktoratene må finne fram til en hensiktsmessig måte å organisere arbeidet

på

Direktoratene har diskutert hvordan det videre arbeidet med oppdraget best kan organiseres. Nedenfor er en skisse. Direktoratene vil arbeide videre med dette, bla på bakgrunn av avklaringer av hvilke satsinger og anbefalinger som skal gjennomføres og rammene for disse.

Vi legger følgende skisse til grunn:

Direktørnettverket (evt. representert ved direktørene for de relevante direktorater) kan være *prosjekteier* for arbeidet med å gjennomføre tiltakene

En gruppe ala den nåværende direktoratsgruppen kan utgjøre *styringsgruppe* for arbeidet med tiltakene. Alle direktoratene er representert med ett medlem i denne gruppen. Representantene må ha lederposisjon i eget direktorat (minimum avdelingsdirektør eller tilsvarende).

Utdanningsdirektoratet leder styringsgruppa og har i så fall ett medlem i tillegg til leder.

Styringsgruppen kan ha et eget *sekretariat*.

Under styringsgruppen bør det være *prosjekt- og arbeidsgrupper* knyttet til arbeidet med å gjennomføre satsingsforslag og faglige anbefalinger. Hver av disse gruppene bør være sammensatt av representanter fra samtlige relevante direktorater, for å sikre reelt tverrsektorielt samarbeid/samordning. Gruppene bør bemannes slik at forankring i ordinær linje ivaretas i størst mulig grad (jfr faglig anbefaling 5 III e, knyttet til prosesser for bedre samordning på direktoratsnivå)

5. Nærmere beskrivelse av foreslåtte innsatsområder

Avslutningsvis i denne delen av leveransen kommer en nærmere beskrivelse av satsingsforslaget, forslaget til felles tekst til embetsoppdrag og de faglige anbefalingene. Utdypende informasjon er lagt i vedlegg. Det er variasjoner i hvor utarbeidet de ulike foreslåtte innsatsene er. Den forvaltningsmessige forankringen av disse innsatsene må også drøftes nærmere hvis/når de evt. realiseres.

I. Satsingsforslag «Mye må gjøres annerledes, mange må gjøre mer»: Strategi for tverrsektoriell praksis- og kompetanseutvikling om utsatte barn og unge (oversendt departementene den 1.12.2014)

NB! Vedleggene til satsingsforslaget ligger i vedleggsdelen, til slutt i dokumentet

Vedlegg 2: Kapasitetsbehov i tjenestene

Vedlegg 3: NYTT VEDLEGG Skisse til framdriftsplan og kompetansebehov satsingsforslag

Årsakene til at elever ikke gjennomfører videregående opplæring er sammensatte og kan forklares både ut i fra skolerelaterte forhold og ikke- skolerelaterte forhold. Lite tilpasset opplæring, dårlig skolemiljø, feilvalg, manglende motivasjon og lærevansker, men også fysiske- og psykiske helseproblemer, rusmiddelproblemer eller vanskelige hjemmeforhold påvirker gjennomstrømmingen. Barn og unge i barnevernet og minoritetspråklige elever er overrepresentert i frafallstatistikken. Kun fire av ti som har mottatt tiltak fra barnevernet gjennomfører videregående opplæring.

Skole og hjelpeapparatet vet ofte hvilke elever som står i fare for å falle ut av skolen, men elevene får ikke alltid nødvendig og tilstrekkelig hjelp, oppfølging og behandling som kunne ha hjulpet dem til å gjennomføre videregående opplæring. Mangelfull oppfølging er ofte en konsekvens av at barnehage, skole og ulike tjenester ikke er tilgjengelige, ikke har tilstrekkelig kapasitet, mangler kompetanse eller samhandler i for liten grad. Barn og unge som trenger hjelp kan ikke vente. Mye må gjøres annerledes, mange må gjøre mer.

Målsetting 2020:

- ✓ 90 prosent av elevene i videregående opplæring skal ha gjennomført opplæringen eller ha etablert et arbeidsforhold
- ✓ Ingen ventetid på oppfølging og behandling for barn og unge som trenger hjelp
- ✓ 100 prosent av kommunene praktiserer brukerinvolvering i barnehage, skole og i tjenestene til barn og unge, målt gjennom brukerundersøkelser
- ✓ Alle kommuner har deltatt i og lederforankret den tverrsektorielle kompetanse- og praksisutviklingen

Direktoratene fremmer et to-delt forslag for å sikre en tverrfaglig og helhetlig utvikling i tilbudene og tjenestene til barn og unge.

Det foreslås:

- ✓ Å øke kapasiteten og den flerfaglige sammensetningen i de forebyggende og behandlende tjenestene til barn og unge gjennom øremerkede bevilgninger til kommunene for å skape robuste tjenester, tilrettelegge for økt tverrsektoriell samhandling og sikre bedre tilgjengelighet til tjenestene for barn og unge.
- ✓ Å understøtte en tverrsektoriell kompetanse- og praksisutvikling i barnehager, skoler og i tjenestene til barn, unge og deres familier.

Robuste tjenester gir rask oppfølging som kan forhindre frafall fra videregående opplæring

Del 1: Øke kapasiteten i tjenestene til barn og unge ved øremerkede bevilgninger til kommunene

Forebygging og tidlig hjelp er avgjørende for at problemer ikke skal utvikle seg og bli vedvarende. Mange kommuner har, som følge av begrensede ressurser, store utfordringer med å drive godt nok forebyggende arbeid, og å få prioritert tidlig oppfølging av barn og unge som står i fare for å falle fra i videregående opplæring. Tjenestene må ha tilstrekkelig kapasitet for å kunne samarbeide og gi et faglig forsvarlig tjenestetilbud til barn, unge og deres familier. Barn og unge som har utviklet omfattende helseproblemer vil ha behov for hjelp fra spesialisthelsetjenesten og tett lokal oppfølging. Tjenestene må tilpasses barnet eller ungdommens individuelle behov og kunne ytes samtidig fra kommunen og spesialiserte tjenester. Større flerfaglig sammensetning av tjenestene vil utvide kunnskapsgrunnlaget og tilrettelegge for samarbeid på tvers av sektorer og tjenester.

Det har vært en nedgang i antall årsverk til barn og unge både innenfor kommunalt psykisk helsearbeid og i spesialisthelsetjenesten. Antall årsverk til barn og unge innenfor psykisk helsefeltet er i perioden 2007 – 2012 redusert med 8,4 prosent, i strid med politiske signaler om å bygge opp tilbudet. En årlig rapport om kommunalt psykisk helsearbeid¹ rapporterer at mange kommuner melder om store utfordringer i å få prioritert tidlig innsats overfor barn og unge med psykiske problemer. Behovet for å bedre lavterskel- og det forebyggende tilbudet til unge, som skolehelsetjenesten og helsestasjoner, understrekes i Sundvollen erklæringen.

Figur 1: Helhetlige tjenester til barn, unge og deres foreldre



¹ «Kommunale tiltak i psykisk helsearbeid 2012» (IS-24). Sintef Helse. 2014

Øremerkede bevilgninger til kommunen

Direktoratene foreslår å bevilge øremerkede midler til å styrke og utvikle lavterskeltilbud² til barn og unge i kommunene. Midlene trappes opp over en fem års periode fra 600 000 kroner i 2016 til 1 milliard kroner i 2020. Dagens bevilgninger til lavterskeltilbud innen psykisk helse og rus, helsestasjon og skolehelsetjenesten i kommunenes frie inntekter, samt tilskuddsmidler som «Psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene – Rekrutteringstilskudd» og «Styrking av skolehelsetjenesten i den videregående skolen» inngår i den øremerkede bevilgingen. Fra 2021 foreslås de øremerkede midlene innlemmet i kommunens frie inntekter.

Forslaget om å styrke kommunale lavterskeltilbud gjennom øremerking, begrunnes i lav nasjonal dekningsgrad. Nedgangen i årsverk i tjenestene for barn og unge, sammen med bekymringsmeldinger fra kommunene knyttet til manglende ressurser og tilsynsrapporter fra Statens Helsetilsyn³, synliggjør behovet for å øremerke bevilgingen. Øremerkede midler kan bidra til raskere utbygging av tjenestetilbudet og en ønsket og målrettet tjenesteutvikling.

Kapasitetsøkningen ses i sammenheng med kommunens eksisterende tjenestetilbud. Det forutsettes at midlene benyttes til å tilrettelegge for tverrfaglige, fleksible og lett tilgjengelige tjenester på barn og unges arenaer. Grunnleggende tjenester til barn og unge og deres familier som helsestasjon- og skolehelsetjenesten, barnevern- og familievern og lavterskel psykisk helse- og rustjenester sikres over bevilgingen. Hvilken faglig kompetanse som er nødvendig, vil variere ut fra den enkelte kommunes behov. Det stilles ikke krav til at midlene benyttes til å styrke spesifikke enkelttjenester, men at kommunene, ut i fra en helhetlig kommunal plan, tilrettelegger tjenester og foretar lokale prioriteringer iht. faglig forsvarlighet. Ordningene må utformes slik at også det statlige tjenesteapparatet er dimensjonert for å møte behovet. Dette knytter seg særlig til den statlige delen av NAV og familievernkontorene.

Forventede resultater

Det er, som følge av øremerkede midler, forventet en kapasitetsøkning i skolens rådgivning, helsestasjon- og skolehelsetjenesten, familievernkontorene, barnevernet, kommunale psykiske helse- og rustjenester til barn og unge, NAVs ungdomsarbeid og øvrige lavterskel tilbud (se vedlegg: 2). God forebygging og tidlig hjelp og oppfølging av barn, unge og foreldre, som trenger en kunnskapsbasert, helhetlig og sammenhengende tjeneste, vil redusere frafallet fra videregående opplæring.

Lokal tverrsektoriell kompetanse- og praksisutvikling

Del 2: Felles rammer for tverrsektoriell kompetanse- og praksisutvikling i barnehager, skoler og i tjenestene til barn, unge og deres familier

Barnehagen og skolen har ansvar for å gi alle barn og unge de tilbudene de etter loven har rett til. Det finnes i tillegg en rekke tjenester som kan bistå barn og unge og deres familier når de har behov for det. Utfordringene knyttet til tverrsektoriell samhandling og samarbeid mellom disse aktørene og tjenestene er velkjente og godt dokumenterte⁴. Feltet er, og må være, mangfoldig, men

² Lavterskeltilbudene kjennetegnes ved at de gir direkte hjelp uten henvisning, venting eller saksbehandlingstid, er tilgjengelig for alle, kan tilby tidlige og adekvate tiltak, kan være "los" videre i systemet for brukere, pårørende, familier, nettverk og lokalmiljø, inneholder personell med kompetanse til å oppfylle tjenestens formål, har åpningstid tilpasset målgrupper og formål, er gratis, har høy grad av brukerinvolvering og aksept for brukerens ønsker/behov og fremstår som et synlig, tydelig, hensiktsmessig og tillitvekkende sted for innbyggerne

³ Statens Helsetilsyn 2001 Oppsummeringsrapport, Rapport fra Helsetilsynet 4/2014

⁴ Se bla Riksrevisjonen 2007, Helsetilsynet 2009, NOU 2009:1, NOU 2009:18, NOU 2009:22, NOU 2010:7, NOU 2011:14

tjenesteutøverne har ofte for liten kjennskap til de andre aktørene og mangler grunnleggende kompetanse om tverrfaglig samarbeid⁵. Den tverrfaglige samhandlingskompetansen bør økes, og det bør etableres formelle strukturer som understøtter en harmonisering av regelverket og en tverrfaglig og tverretattlig samhandling. Dette understrekes også i Helsetilsynets rapport 5/2009 «Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid».

Over tid har samtlige fem direktorater, hver for seg, tatt initiativ for å heve kvaliteten på arbeidet i sektor. Det har vært satt i gang ulike prosjekter, tilbud om etterutdanning, programmer o.l. Hver for seg er disse innsatsene ofte gode. Men innsatsene er ikke samordnet på nasjonalt nivå, og sett under ett blir det vanskelig å inkludere dette i ordinær drift. Tiltakene er heller ikke rettet mot å stimulere til samhandling på tvers av tjenesteområder, eller til å bygge samhandlingskompetanse lokalt. Utviklingsarbeidet som direktoratene forslår her søker å bøte på dette gjennom at vi legger felles rammer, og gjennomfører det i fellesskap, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Nasjonalt rammeverk for lokal tverrsektoriell kompetanse- og praksisutvikling

For å understøtte utviklingen av et godt, helhetlig, likeverdig og kunnskapsbasert tilbud til barn og unge og deres familier, foreslås en felles tverrsektoriell kompetanse- og praksisutvikling i kommunene. Utviklingen tar utgangspunkt i lokale forhold og understøttes av et nasjonalt rammeverk. Rammeverket angir mål og målgrupper, relevante kompetanseområder og gir en systematisk tjenestestøtte. Målsettingen er å etablere en langsiktig og systematisk kunnskaps- og erfaringsbasert praksis i barnehage, skole og i de øvrige tjenestene til barn, unge og deres familier.

Satsningen inkluderer ledere og ansatte som arbeider med barn og unge. Hvilke aktører som involveres avhenger av det lokale utfordringsbilde og prioriteringer, basert på en kartlegging og analyse av kommunene utviklingsområder og utviklingsbehov.

Utviklingsbehovet defineres lokalt og samordnes med pågående arbeid

Det lokale utviklingsbehovet vil identifiseres og konkretiseres med bakgrunn i det kommunale utfordringsbildet og kommunens eksisterende praksis, kompetanse og utviklingsbehov. Dette innebærer at kommunen må ta utgangspunkt i eget arbeid knyttet til pågående satsninger og samarbeidsmodeller. Et eksempel på pågående satsninger er kommunenes deltakelse i «Sjumilsteget» som fylkesmennene tilbyr kommunene som et hjelpemiddel til å kartlegge og analysere arbeidet for barns beste, i tråd med sentrale artikler i barnekonvensjonen. Flerkulturell kompetanse er sammen med medbestemmelse og medvirkning fra barn, unge og deres familier grunnleggende aspekter i kompetanseutviklingen. Direktoratene vil tilrettelegge for en bedre koordinering av nasjonale pågående og planlagte innsatser.

Kompetansesentrene rolle

De statlig finansierte kompetansesentrene⁶ vil bistå direktoratene i utviklingen av det nasjonale rammeverket for en lokal tverrsektoriell kompetanse- og praksisutvikling, og understøtte kommunene i utviklingsarbeidet, gjennom en systematisk tjenestestøtte. Barn, unge og deres foresatte og kommunene/praksisfeltet vil være sentrale premissleverandører i utviklingen av rammeverket. Kompetansehevingen kan eksempelvis tilbys i form av ulike temaområder (meny) utviklet på bakgrunn av kartlagte lokale behov. Nødvendig kunnskap og kompetanse som ikke

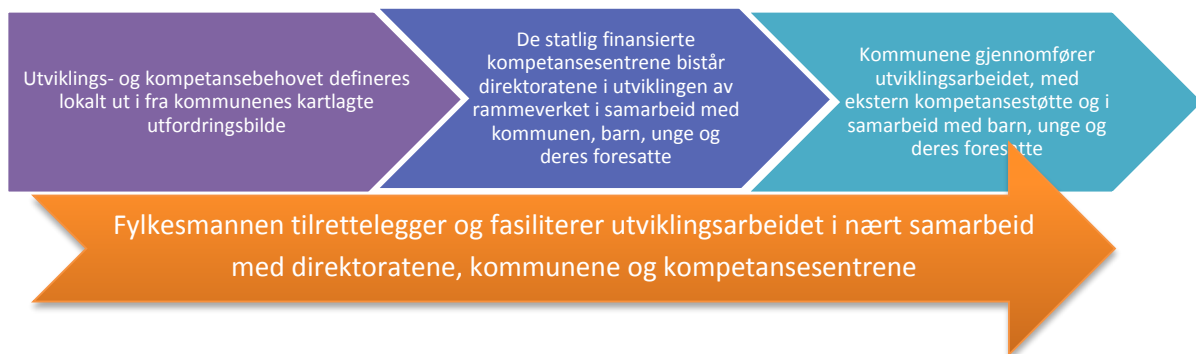
⁵ NOU 2009 18: Rett til læring

⁶ Regionale ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS Nord, Midt, Vest, Sør og Øst), Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Nord, Midt og Vest), Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP Øst og Sør), Regionale kompetansesentre rus (KoRus - syv sentre), Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid for voksne i kommunene (NAPHA), Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), Nasjonalt senter for selvmordsforskning og -forebygging (NSSF), Nasjonal kompetanseenhet for migrasjonshelse (NAKMI), Atferdsenteret, NAFO, Statped, Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning m.fl.

besittes av kompetansesentrene innhentes, evt. kjøpes, fra andre instanser. Kompetansesentrene vil tilby kompetanseutvikling, på bakgrunn av lokale henvendelser.

Fylkesmannen er tiltenkt en sentral rolle i kompetanse- og praksisutviklingen, som pådriver og koordinator i eget fylke. Det må gis opplæring i prosess-støtte. Det foreslås at fylkesmennene via embetsoppdraget gis et ansvar for å delta i arbeidet. Fylkesmannen tilføres nødvendige ressurser.

Figur 2: Faser i den tverrfaglige kompetanse- og praksisutviklingen



Utviklingsarbeidet tar utgangspunkt i arbeidsplassenes eksisterende praksis og samlede kompetanse, og gjennomføres på arbeidsplassene og i lokalsamfunnet. Arbeidet innrettes med sikte på å styrke det lokale eierskapet og legge grunnlaget for varige endringer i kulturer og strukturer.

Finansiering

Utviklingsarbeidet vil inngå i kompetansesentrenes oppgaveportefølje og finansieres gjennom senterenes årlige tilskuddsbrev. I tillegg til midler som avsettes gjennom de årlige tilskuddene til kompetansesentrene er det behov for å avsette øremerkede midler til frikjøp av stillinger, prosess-støtte og evt. kjøp av annen ekstern kompetanse for kommunene/fylkeskommunene, brukerinvolvering, fylkesmannens arbeid og evaluering av arbeidet.

Øremerkingen begrunnes med at kompetanseutviklingen understøtter en helhetlig og kunnskapsbasert utvikling av kommunale tilbud og tjenestene til utsatte barn og unge, og vil ha klare positive ringvirkninger for utvikling av tilbudene og tjenestene. For å sikre kommuners deltakelse i kompetanseutviklingen stilles det ikke krav til kommunal medfinansiering, ut over tidsbruk. Det vil stilles krav om at det foretas en kartlegging og lages en plan for arbeidet på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, og at arbeidet er ledelsesforankret.

Forventede resultater

En felles tverrsektoriell kompetanse- og praksisutvikling i kommunene vil øke kompetansen og gi bedre samhandling mellom tjenestene. Erfaringer viser at kompetanseoverføring fra enkeltpersoner til organisasjonen er krevende. Ved å ta utgangspunkt i praksis og utvikle praksis parallelt med at en tilfører ny kunnskap, vil en øke arbeidsplassenes samlede kompetanse. Dette i motsetning til tradisjonell kompetanseutvikling som ofte er temabasert, individorientert, omfatter et fåtall og foregår eksternt⁷. Involveringen av kompetansesentrene i arbeidet vil bidra til gevinstrealisering ved

⁷ Postholm m.fl. i «Teoretisk bakgrunnsdokument for arbeid med klasseledelse på ungdomstrinnet», NY GIV Overgangsprosjektet

økt oppmerksomhet og et systematisert og målrettet arbeid for kompetansesentrenes arbeid rettet mot barn og unge, på tvers av sektorer. Det forventes at relevante kompetansesentre har inngått et regionalt forpliktende samarbeid om barn og unge seg imellom og med brukere og pårørende, kommuner, spesialisthelsetjenesten og fylkesmannen.

Evaluering

Satsningen skal underlegges en løpende evaluering av måloppnåelse. Det skal utarbeides kvalitetsindikatorer og en egen plan for evaluering av satsningen. Gjennom en systematisk analyse av prosess og resultat skal faktorer som har bidratt til eller forhindret måloppnåelse vurderes. Det skal rapporteres på resultater, om målene er nådd og om det er behov for å justere underveis.

Økonomiske konsekvenser

Praksis- og kompetanseutviklingen initieres lokalt gjennom en kartlegging av utfordringsbilde og kompetansebehov. Barn, unge og deres foresatte deltar aktivt i kartleggingen. Fylkesmannen initierer og understøtter arbeidet. Det avsettes 30 millioner kroner til gjennomføring av kartlegging, utvikling av en kommunal plan og oppstart av kompetanseutvikling i avgrenset skala, i 2016. Utviklingsarbeidet videreføres ved et regionalt samarbeid mellom barn, unge og deres foresatte, kommunene, Fylkesmannen og kompetansesentrene og utprøves i regionene i 2016- 2017. Det avsettes 30 millioner kroner til utviklingsarbeidet i 2017. Praksis – og kompetanseutviklingen gjennomføres i fullskala fra 2018. Det avsettes 50 millioner kroner til gjennomføringen i 2018, 2019 og 2020. Det avsettes årlig 5 millioner kroner til evaluering. Brukermedvirkningen i utviklingsarbeidet finansieres over midlene.

Tabell 1: Økonomiske konsekvenser

Kap/post	Tiltak	2016	2017	2018	2019	2020
	Kapasitetsøkning i tjenestene	600 mill.	700 mill.	800 mill.	900 mill.	1 milliard.
	Praksis og kompetanseutvikling	30 mill.	30 mill.	50 mill.	50 mill.	50 mill.
	Evaluering	5 mill.	5 mill.	5 mill.	5 mill.	5 mill.

II. Felles embetsoppdrag

Det er enighet om utarbeidelse av tekst til **tildelingsbrevet fra KMD** til fylkesmennene, under **kap. 2: Politiske føringer**. Begrunnelse: Når flere departementer sender oppdragsbrev til sine direktorater, må en anta at saken er høyt politisk prioritert og tekst bør derfor inn i tildelingsbrevet. Embetsoppdraget er en del av tildelingsbrevet fra KMD.

Embetsoppdrag: Fagområdet barn og unge bør omtales under prioriterte oppgaver i innledningsteksten på side 1 i de respektive embetsoppdrag.

Direktoratene har fått innspill fra FM-AUs fagutvalg for barn og likestilling underveis i arbeidet med felles tekst i embetsoppdragene. Fagutvalget har kommet med innspill til struktur og tekst med bakgrunn i embetsoppdraget for 2014 og tekstutkast underveis. Fagutvalget er opptatt av hvordan fagområdet barn og unge er prioritert, beskrevet og redigert inn i embetsoppdragene, samt en entydig begrepsbruk.

Ved lik struktur- og innledning i embetsoppdragene, bør **Barn og unge** finnes igjen på resultatområde på nivå 2 i de respektive embetsoppdrag med gjensidige henvisninger. Dette gjør det mer oversiktlig for fylkesmennene.

Oppdrag fra departementene gjelder **utsatte** barn og unge, ikke barn og unge generelt. Det må gå tydelig fram av oppdragsteksten til embetene.

Nedenfor følger forslag til tekst i tildelingsbrev og embetsoppdrag til Fylkesmannen:

Forslag til tekst i Tildelingsbrev 2015, kap 525 fylkesmannsembetene

Kapitel 2. Sentrale politiske føringer

.....

2.3 Oppvekst, barnehager og opplæring

Oppvekst og levekår for barn og unge har stor betydning for deres fysiske, psykiske og sosiale utvikling. Fylkesmennene skal sikre intern koordinering av arbeidet for barn og unge innad i embetet, innen fagområdene barnehage, opplæring, barnevern, helse og sosiale tjenester. Videre skal Fylkesmannen samarbeide med andre sektorer i utviklingsarbeid som retter seg mot målgruppen. Det er viktig å ivareta et mangfoldsperspektiv i dette arbeidet. Fylkesmannen skal gi råd og motivere kommunene til samarbeid mellom tjenester og ulike institusjoner som arbeider med barn og unge og deres familier.

Fylkesmannsembetene skal være pådrivere overfor kommuner og fylkeskommuner slik at det gis et samordnet tilbud til utsatte barn og unge. Med dette menes barn og unge med høy risiko for å utvikle problemer som kan lede til manglende kompetanseoppnåelse i skolen og fremtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv. Dette gjelder spesielt barn og unge utsatt for flere eller alvorlige risikofaktorer. Arbeidet med utsatte barn og unge skal koordineres mot tjenestene som ligger under punkt 2.2 Likelydende oppdrag er gitt fra Kunnskapsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.

Felles tekst «Barn og unge» Embetsoppdraget 2015

Innledning under resultatområdet nivå 2

Fylkesmannen skal bidra til et godt oppvekstmiljø for barn og unge. Fylkesmennene skal sikre intern samordning av arbeidet for barn og unge innad i embetet, innen fagområdene barnehage, opplæring, barnevern, helse og sosiale tjenester. Fylkesmannen skal være pådriver for at kommunene utvikler et helhetlig og samordnet tilbud til utsatte barn og unge og deres familier. Med utsatte barn og unge menes barn og unge med høy risiko for å utvikle problemer som kan lede til manglende kompetanseoppnåelse i skolen og framtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv. Dette gjelder spesielt barn og unge utsatt for flere eller alvorlige risikofaktorer. Eksempler på risikofaktorer er levekårsutfordringer, sosiale problemer, helseutfordringer, vanskelig hjemmesituasjon og språkutfordringer

Barnehage og skole har et bredt samfunnsmandat hvor inkludering av hele mangfoldet av barn og unge er et overordnet prinsipp. Tilpasset opplæring skal ligge til grunn for all virksomhet i grunnopplæringen.

Fylkesmannen skal gjennom sin rolle som samordningsorgan bistå kommunene med å videreutvikle og styrke kommunenes innsats på feltene barn og unge, med fokus på tverrsektoriell samhandling som bidrar til et helhetlig og samordnet tjenestetilbud til utsatte barn, unge og deres familier

Oppdrag

Målsettinger:

- Innsatsen rettet mot oppfølging av utsatte barn og unge blir bedre samordnet og understøtter målet om tidlig innsats, økt gjennomføring i videregående opplæring, godt og individuelt tilpasset utdanningsløp og sosial mobilitet.

Oppgaver:

- Fylkesmannen skal se sine sektoroppdrag overfor utsatte barn og unge i sammenheng. Embetets aktiviteter overfor kommuner og fylkeskommunen bør koordineres slik at det bidrar til bedre samhandling og systematisk samarbeid mellom tjenestene lokalt i oppfølgingen av utsatte barn og unge. Arbeidet skal ses i sammenheng med Regjeringens mål om økt gjennomføring i videregående opplæring og etablering av et tettere samarbeid mellom barnevern, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, barnehage, skole og NAV. Individuell plan er et virkemiddel på individ- og systemnivå. Likelydende oppdrag er gitt fra Kunnskapsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.

Resultatkrav:

- Arbeidet med Fylkesmannens oppgaver på området utsatte barn og unge er organisert på en slik måte at sektoroppdragene ses i sammenheng.

- Ha gjennomført koordinert innsats mot kommuner og fylkeskommuner, særlig der det er avdekket mangelfullt samordnet tjenestetilbud for utsatte barn og unge

Rapportering:

- Årsrapporten skal inneholde en egenvurdering av i hvilken grad embetet har innfridd resultatkravet. Gi en kort omtale av tiltak som har gitt resultater på området utsatte barn og unge.

III. Faglige anbefalinger:

a) Faglig anbefaling knyttet til svake norskferdigheter og språkvansker

NB! Hele rapporten knyttet til denne anbefalingen ligger i vedleggsdelen, til slutt i dokumentet
Vedlegg 4: Utdypende beskrivelse av faglig anbefaling knyttet til svake norskferdigheter og språkvansker

Å tilegne seg språk er noe av det viktigste som skjer i et barns liv. Språk er et viktig redskap for kommunikasjon og gir identitet, felleskap med andre og tilhørighet i det samfunnet vi lever i. Språket er også avgjørende for å tilegne seg ny kunnskap. En forsinket utvikling vil derfor ikke være bare et språklig problem, men noe som berører hele livssituasjonen for den som rammes. Den kan påvirke barns utvikling sosialt, emosjonelt og intellektuelt, og øke risikoen for senere lese og skrivevansker, lærevansker og psykososiale vansker.

Et godt språk og normal språkutvikling utgjør en vellykket integrasjon mellom komponentene;

- innhold (mening)
- form (struktur og grammatikk)
- bruk(samspill og kommunikasjon med andre)⁸

Språkvansker

Språkvansker deles grovt sett i to undergrupper. Den ene er spesifikke språkvansker hvor språkproblemet er det primære og det er et misforhold mellom forventet og reell språkutvikling. Den andre gruppen er språkvansker som er sekundære og kan knyttes til andre forhold som utviklingshemming, syns- eller hørselshemming, autisme og ulike syndromer.

7-8 % av barn i førskolealder har spesifikke språkvansker, og det viser seg at det typiske vanskebildet er mer vanlig blant førskolebarn enn når barna blir eldre⁹. Vanskene kan forandre seg med alderen og komme til uttrykk som lese- og skrivevansker, lærevansker og sosiale- og emosjonelle vansker.

Foreldre er barnas viktigste ressurs, og ved å støtte og utvikle deres kunnskaper og ferdigheter vil man også styrke utviklingsmulighetene hos barn og unge med spesielle behov.

Svake norskferdigheter

Andelen elever med innvandrerbakgrunn i grunnsopplæringen øker for hvert år. I grunnskolen er andelen elever med innvandrerbakgrunn nær 13 prosent, og i videregående opplæring er den i overkant av 12 prosent. Selv om mange elever med innvandrerbakgrunn klarer seg bra på skolen, presterer elever med innvandrerbakgrunn som gruppe lavere på nasjonale prøver, oppnår lavere karakterer, og gjennomfører videregående opplæring i mindre grad enn øvrige elever, særlig de som

⁸ Satsped.no

⁹ <http://www.statped.no/Tema/Sprak/Spesifikke-sprakvansker/Sprakvansker-og-spesifikke-sprakvansker/>

selv har innvandret til Norge. Dette har blant annet sammenheng med at mange har bodd kort tid i landet og at mange har foreldre med lavt utdanningsnivå.

Elever som er født i Norge, eller har kommet i førskolealder, kan også ha utfordringer knyttet til det norske språket når de begynner på skolen. Det er et overordnet mål å fange opp tidlig de barn og unge som har svake norskferdigheter, og sette i verk relevante tiltak som man forventer vil kunne bidra til økt gjennomføringsgrad i videregående opplæring.

Avgrensning av oppdraget

På grunn av kort tid har vi valgt i hovedsak å prioritere faglige anbefalinger som retter seg mot barn og unge med svake norskferdigheter i dette oppdraget.

Spesifikke språkvansker er også en årsak til redusert gjennomføring av videregående skole. Dette vil følges opp i en egen anbefaling.

Faglige anbefalinger:

Skoleløp for sent ankomne

- ✓ Det anbefales en modell for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om innføringstilbud for nyankomne elever i videregående alder og elever som kommer til Norge mot slutten av grunnskolen. Modellen innebærer at elevene kan få opplæring etter opplæringsloven § 4A-1¹⁰, herunder ny vurdering etter kapittel 4 i forskrift til opplæringsloven, selv om ungdommene har fullført norsk grunnskole eller tilsvarende. Dette forslaget vil medføre lovendring.

Barn i førskolealder

- ✓ Samarbeidet mellom barnehagen og helsestasjonen bør styrkes. Det er under utarbeidelse nasjonale faglige retningslinjer for helsestasjonen for barn fra 0-6 år. Det bør i denne sammenheng lages et veiledningsmateriell om forpliktende samarbeidsavtaler mellom aktuelle sektorer som blant annet omhandler minoritetsspråklige barns språkutvikling. I tillegg bør det utvikles veiledningsmateriell til om hvordan en kan opprette åpne barnehager, samt organisering og innhold i disse. Foreldrene er en viktig ressurs for barnet som må involveres og veiledes om hvordan de kan stimulere språkutviklingen.

¹⁰ Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter [§ 3-1](#). Retten til opplæring omfattar til vanleg dei faga ein treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for vaksne. Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte. Opplæringa og undervisningsmaterialet er gratis.

- ✓ Ifølge retningslinjene for tilskuddsordning for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder skal det vektlegges tverrfaglige tiltak for å bedre språkstimuleringstilbudet for minoritetsspråklige barn i førskolealder. Ordningen skal bidra til at kommunene utarbeider helhetlige tiltak og tilbud på tvers av tjenestene. For å nå målet anbefaler arbeidsgruppen en utvidelse og en endring av tilskuddet, j.f. evalueringsrapporten (Rambøll 2014).
- ✓ Det anbefales at flere barnehageansatte øker sin kompetanse og kunnskap om språkstimulering av de minoritetsspråklige barna 1-3 år i barnehagen, og hvordan de ansatte kan legge til rette for ett språkstimulerende miljø. Det anbefales at det utvikles en veileder om hvordan man kan jobbe med språkstimulering for de yngste og hvordan de ansatte kan samarbeide med foreldrene om dette. Midlene til kompetanseutvikling i barnehagene er økt i rammen for 2015. Disse midlene kan brukes til å gi barnehagene denne økte kompetansen.
- ✓ «Gratis kjernetid i barnehage»¹¹ – gratis barnehagetilbud/moderasjonsordninger må komplementeres av satsing på kvalitet i barnehagetilbudet, som aktivt rekrutteringsarbeid, lavterskeltilbud, kompetanseheving innen flerkulturell pedagogikk og språkstimulering mm og fokus på språkarbeid. For å nå målet om bedre norsk før skolestart, bør det åpnes for flere aldersgrupper (fra 2 år) og flere områder med høy andel minoritetsspråklige i tiltaket. Det er bevilget ytterligere 51 millioner til tiltaket i 2015, og anbefalingene er dermed mulig å ivareta innenfor budsjetttrammene.
- ✓ Tolkeutvalget (NOU 2014: 8) fremhever at god kommunikasjon med foreldre og godt samarbeid med hjemmene er avgjørende for barns læring og utvikling. Selv om barnehagen og skolen har et lovpålagt ansvar for å legge til rette for et godt foreldresamarbeid, gir lovverket ingen retningslinjer for hvordan de skal kommunisere med hjemmet når foreldrene ikke snakker norsk. Det bør vurderes å igangsette arbeid slik at alle sektorer som jobber med barn og deres foreldre utarbeider tydelige retningslinjer for bruk av kvalifisert tolk. Dette er viktig både for å sikre god tilgang til kvalifiserte tolker i saker som berører barn og for å forhindre at barn blir satt til å tolke.

Felles forskning og statistikk

Det bør gjennomføres en kartlegging, som de fem direktoratene går sammen om å løse. Hensikten vil være å kartlegge omfang av «språkrelatert» frafall og vurdere om det er behov for ny forskning og statistikk på feltet. Funn fra en slik kartlegging vil kunne danne grunnlag for å utvikle relevante tiltak både mht svake norskferdigheter og spesifikke språkvansker for å øke gjennomføringen i videregående opplæring.

- ✓ Utrede mulighetene til å innhente opplysninger om særskilt språkopplæring i videregående opplæring.

¹¹ Tiltaket er nylig evaluert: "Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport", Fafo-rapport 2014: 44.

Grunnskoleopplæring for voksen

- ✓ Rett til særskilt språkopplæring for voksne som får opplæring etter opplæringsloven § 4A-1 bør tydeliggjøres i opplæringsloven.

Faglig anbefaling angående språkvansker

Spesifikke språkvansker er også en årsak til redusert gjennomføring av videregående skole. Det vil derfor startes opp et arbeid, som ledes av Utdanningsdirektoratet i samarbeid med de andre direktoratene og andre kompetansemiljøer. Arbeidet vil ta utgangspunkt i en gjennomgang av det vi allerede har av tiltak knyttet til forebygging og avhjelping av spesifikke språkvansker. Det blir blant annet sentralt med tiltak som bidrar til at barnet/eleven utvikler strategier for faglig og sosial mestring, på tross av språkvanskene. Det er også behov for å gjøre en vurdering av om språkvansker oppdages tidlig nok i utdanningsløpet.

b) Samordning regelverk: Prioriterte anbefalinger

NB! Hele regelverksrapporten ligger i vedleggsdelen, til slutt i dokumentet
Vedlegg 5: Utdypende beskrivelse av faglig anbefaling samordning regelverk

Prioritering av anbefalingene

Anbefalingene inneholder et stort spekter av mulige oppfølginger og direktoratene anbefaler her noen prioriteringer. Det er en krevende balansegang mellom mer regulering/flere plikter - og å gjøre det enkelt for brukere og ansatte i forvaltningen å kjenne, forstå og handle i tråd med regelverket.

Anbefalingene knyttet til regelverk kan inndeles i ulike kategorier hvor noen krever større utredninger/ samordninger mv. mens andre kan iverksettes relativt raskt.

Noen av anbefalingene går ikke ut på å vedta nytt regelverk, men gjelder for eksempel implementering av regelverk, forståelsen av regelverket eller bruk av regelverket i praksis. Rundskriv, veiledere, brosjyrer og etterfølgende opplæring er eksempler på noe som kan iverksettes relativt raskt. Her vil det i tillegg til veiledning om regelverket være mulig å gi eksempler fra praksis og derved kombinerer jus og praksis. Det vil kunne være mulig å oppnå en effekt på relativt kort tid.

Andre anbefalinger krever mer arbeid i form av utredninger, lov-/forskriftsendring mv. og vil derfor ta lenger tid. Det er likevel ikke noe i veien for at også dette arbeidet kan starte opp allerede nå. Virkningen for barnet eller ungdommen vil imidlertid ikke være synlig før om lang tid. Dette vil særlig gjelde de forslagene går på å vedta en ny lov/forskrift eller endring i en eksisterende lov/forskrift. Dette skal gjerne utredes først og så sendes på høring, noe som tar tid.

Direktoratene vil peke på noen områder som det kan være aktuelt å påbegynne tidlig, kanskje allerede i 2015:

Anbefalinger som kan iverksettes relativt raskt:

1. Taushetsplikt

Forslaget om en felles veileder/rundskriv knyttet til taushetsplikt kan være et godt sted å starte, fordi "mangelfull kunnskap og forståelse" ser ut til å være et vesentlig hinder for samarbeid og overføring av informasjon mellom tjenestene. Et opplærings-/ informasjonsopplegg via fylkesmennene - med konkrete oppgaver og workshops - kan være en god måte å bringe tjenestene sammen på.

Her anbefaler direktoratene tiltak som det er mulig å starte opp med ganske raskt:

- å utarbeide en felles veileder/rundskriv fra de fem direktoratene med informasjon om reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i de ulike regelverkene, jf. Veileder om taushetsplikt utgitt av KS
- å fastsette i embetsoppdraget til fylkesmennene at de skal gi opplæring i reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett til de ulike etatene. Herunder opplæring i hva slags informasjon andre samarbeidende etater trenger og hva de kan tilby

Det er viktig å synliggjøre de mulighetene/det handlingsrommet som ligger i regelverket. For at brukere og ansatte skal kunne nyttiggjøre seg handlingsrommet er det viktig at de har god kjennskap til regelverket. Under følger noen eksempler på hva man kan gjøre i forhold til dette:

- å informere brukere og ansatte om bestemmelsene, for eksempel ved brosjyrer og/eller veiledere
- å utarbeide en brosjyre til barn og unge med informasjon om når de selv kan gi samtykke og til hva, samt hva det innebærer
- å utarbeide en brosjyre til ungdom med informasjon om når de har selv- og medbestemmelsesrett, og til hva, samt hva det innebærer

2. Regelverksetterlevelse

- om prosjektet «Regelverk i praksis»¹², som nå er avgrenset til å omfatte skolens eget regelverk, på sikt bør utvides til å omfatte tilgrensende regelverk, for eksempel regelverk innenfor helse, barnevern, arbeid og velferd
- hvordan det kan sikres at barn og unge får oppfylt sine rettigheter
- om regelverk og regelverk i praksis bør inngå som et element i satsingen på tverrsektoriell kompetanseutvikling som direktoratene foreslår

3. Overgang skole – bedrift

- å gi veiledning til fylkeskommunene i arbeidet med å differensiere undervisningen og tilpasse opplegget til den enkelte elev
- å gi veiledning til kommune og fylkeskommune om hvordan overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring kan bli bedre

4. Fagopplæring for elever med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke elever

- å utarbeide informasjon om rettigheter elever med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke elever har til fagutdanning
- å utarbeide en skriftlig og/eller digital veileder med informasjon om regelverk, støtteordninger og samarbeid

Anbefalinger som krever mer arbeid og vil ta lenger tid, men som likevel bør påbegynnes raskt:

5. Ungdom i videregående opplæring som er under barnevernets omsorg og som må flytte i løpet av et skoleår

- å innføre en spesialbestemmelse om at ungdom i videregående opplæring, som er under barnevernets omsorg og som flyttes til et fosterhjem eller barneverninstitusjon i løpet av et skoleår, skal sikres en særskilt rett til å fortsette i videregående opplæring

6. Overgang ungdomsrett - voksenrett

- å utvide retten til videregående opplæring for de som kommer til Norge med fullført videregående opplæring fra hjemlandet, slik at de har mulig til å få generell studiekompetanse.
- å sikre rett til videregående opplæring for unge mellom 21 og 25 år som ikke har fullført og bestått

¹² Utdanningsdirektoratet gjennomfører et prosjekt kalt «Regelverk i praksis». Prosjektet har som hovedmål å gjøre regelverket for skolesektoren enklere å forstå og etterleve, og å bidra til at skoleeiere og skoleledere blir satt i stand til å forstå og operere innenfor rammene som Stortinget har vedtatt.

7. Individuell plan

- å harmonisere bestemmelsene om individuell plan for helse- og omsorgstjenestene, NAV, barnevernet og deltakere i introduksjonsordninger
- å avklare om det skal gjelde en selvstendig plikt til å utarbeide individuell plan innenfor hver enkelt sektor eller om plikten skal avhenge av om det allerede foreligger en individuell plan
- å avklare ansvaret for å utarbeide og koordinere arbeidet med individuell plan
- å ta inn en bestemmelse i barnehageloven om plikt til å delta i arbeidet med individuell plan for kommunale og ikke-kommunale barnehager, slik det er fastsatt i opplæringsloven § 15-5
- å utrede og vurdere bruk av elektronisk individuell plan

8. Samarbeidsplikter i regelverket

- å innføre en plikt til nødvendig samarbeid med andre tjenester og sektorer i de aktuelle regelverkene, samt vurdere om dette bør være en likelydende bestemmelse i regelverkene de fem direktoratene forvalter
- om det skal innføres en plikt i opplæringsloven til samarbeid med andre tjenester og sektorer, herunder med helse- og omsorgstjenesten, barneverntjenesten og NAV
- å innføre en plikt i lov eller forskrift for skolen til å samarbeide med helsestasjons- og skolehelsetjenesten for å harmonisere regelverket
- å regulere samarbeid mellom barnehager og skoler og helsestasjons- og skolehelsetjenesten, med korresponderende bestemmelser i regelverkene
- å tydeliggjøre skolens overordnede ansvar for elevenes skolemiljø i formålsbestemmelsen i opplæringsloven

9. Revisjon av opplæringsloven kapittel 4A, jf. anbefalingene i rapporten pkt. 10.1 og 10.2

Pkt. 10.1 omhandler forholdet mellom introduksjonsloven og opplæringsloven

Pkt. 10.2 omhandler finansiering av livsopphold

10. Bruk av tvang

Vedta en hjemmel for tvang i avgrensede tilfeller i opplæringsloven

Opplæringsloven inneholder ingen bestemmelser som sikrer rettssikkerhet, forsvarlighet og helhetlig oppfølging av elever med behov for tvangstiltak. Problemet blir særlig synlig når det gjelder elever med utviklingshemming som har vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, men kan også gjelde elever med annen problematikk.

11. Tidlig innsats

Lovfeste prinsippet om tidlig innsats i barnehageloven

12. Rett til ekstra år i grunnskolen

Vurdere om ungdom som kommer til Norge sent i grunnskoleopplæringen bør få en lovfestet rett til ekstra år i grunnskolen.

c) Koordinert tilsyn på helse-, opplærings, barneverns – og sosialtjenesteområdene

Det kan tenkes flere positive effekter av en felles koordinert tilsynsinnsats mellom tilsynene på de ulike områdene. For det første kan tilbakemeldingene til kommunen om funnene synliggjøre sammenhengene mellom de ulike fagområdene i større grad enn hva tilfellet er når tilsynene ikke gjøres samtidig. En koordinert innsats vil også kunne vise kompleksiteten i kommunens tjenesteproduksjon på mange velferdsområder. En annen fordel kan være tidsbesparing for kommunens forberedelser til tilsynet. Koordinert innsats vil også kunne gi økt læringseffekt for kommunene ved at en i større grad vil se ulike regelverksområder i sammenheng med hverandre. I tillegg vil koordinert innsats kunne gi økt oppmerksomhet og fokus på det tilsynet som har vært/blir gjennomført.

Utdanningsdirektoratet og Helsetilsynet har tidligere «sondert» mulighetene for et koordinert tilsyn på et område hvor begge myndigheter har ansvar. Dette initiativet ble stanset på grunn av manglende sammenfall i prioriteringer av tilsynstemaer. På sikt kan det likevel være fornuftig med ny innsats for et slikt samarbeid.

Et samarbeid om tilsyn må planlegges og forberedes grundig da det per i dag er noe ulike tilnæringsmåter til styring av fylkesmannsembetene på tilsynsområdene, og til selve gjennomføringen av tilsynene. En koordinert innsats bør også bygge på en forutsetning om at eksisterende tilsynsmetoder benyttes, da det vil innebære et behov for en stor ressurstilførsel dersom fylkesmannsembetene skal implementere en ny metode. Til tross for at all statlig tilsynsvirksomhet med kommunene skal gjennomføres etter kommuneloven, vil likevel fremgangsmåtene i tilsynene variere. For eksempel vil det kunne variere hvem som intervjues, eller hvilken dokumentasjon som er nødvendig for å vurdere praksisen. En slik fremgangsmåte vil potensielt gjøre det lettere å se sammenhenger i de ulike lovkravene som er kontrollert.

Det må også tas hensyn til at begge virksomheter har foretatt prioriteringer frem i tid, som binder opp ressurser de nærmeste årene. På opplæringsområdet er det for eksempel allerede igangsatt en omfattende og ressurskrevende nasjonal tilsynssatsning som etter planen skal strekke seg til 2017. En koordinert tilsynsinnsats bør derfor planlegges et stykke frem i tid.

Hovedgevinsten av en koordinert tilsynsinnsats høstes fra koordinering i tid og koordinering av tema. Det innebærer at tilsynene gjennomføres overfor samme tilsynsobjekt til samme tid og med samme tema. Temaet som velges for slikt samarbeid må ha en klar gyldighet for begge virksomheter. Dette kan være temaer hvor ansvarsområdene «overlapper» hverandre (eks fysisk skolemiljø), eller at begge instanser har ansvarsområder knyttet til de samme elevene (eks. barn og ungdom i barnevernsinstitusjon). Et suksesskriterium for en vellykket satsing er at kommunikasjonen med kommunen viser fordelene med å se de kontrollerte fagområdene i sammenheng med hverandre. For å synliggjøre mulighetsrommet ved å se fagområdene i sammenheng, kan en mulig innfallsvinkel derfor være kommunens styring og internkontroll.

d) Samordnet tilskuddsforvaltning

Til sammen har direktoratene et betydelig antall tilskuddsordninger¹³ på feltet barn og unge. Vi mener at det vil kunne være flere fordeler ved å samordne forvaltningen av våre tilskudd og større søkbare avsatte midler. Det vil også kunne være gevinster knyttet til å samordne slike midler knyttet til samme områder og formål, for bedre effekt.

Direktoratene anbefaler dermed at det settes i gang et arbeid hvor direktoratene:

1. Lager en oversikt over relevante tilskuddsordninger på barne – og ungdomsfeltet.

Det finnes ingen samlet oversikt over disse, som vi kjenner til. I januar 2013 var det et treffpunkt, mellom flere direktorat og departement, hvor dette med samordnet tilskuddsforvaltning var tema. I etterkant av dette møtet lagde Kulturdepartementet en nettside med en oversikt over statlige tilskuddsordninger som er aktuelle for barne- og ungdomsorganisasjoner:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/tilskudd-til-barn-og-unge.html?id=673583>

Det er litt uklart hva som menes med barne- og ungdomsorganisasjoner her, som det ser ut til at en i første rekke har frivillige organisasjoner i tankene. Tilskuddsordningene som listes opp her har imidlertid generelt en bredere målgruppe, som inkluderer både frivillige organisasjoner, i tillegg til private og offentlige organisasjoner som jobber med eller for barn og unge. Dette arbeidet vil kunne være et utgangspunkt for å lage en komplett oversikt over våre tilskuddsordninger, på området.

2. Ser på muligheten for å samordne forvaltningen av ordningene.

I løpet av 2014 har det kommet et initiativ til samordnet tilskuddsforvaltning i Samordningsgruppa mellom direktoratene, på feltet barn og unge¹⁴. Dette initiativet har kommet på saksbehandlernivå, og så langt har en bare begynt å se på hvilke muligheter som finnes og hva som kan gjøres (det er altså ikke satt i verk noe konkret her). Gruppa har kommet fram til at:

- Tilskuddsordningene har i stor grad samme målgruppe (frivillige organisasjoner, i tillegg til private og offentlige organisasjoner)
- Mange organisasjoner søker flere tilskuddsordninger
- Det er pr. i dag ikke felles søknads- og tildelingsfrister, ikke felles søknads-/tildelingskriterier og ikke felles prosedyrer for de ulike tilskuddsordningene.
- Tilskuddsordningene er stort sett 1-årige. Det kan i noen tilfeller være hensiktsmessig å gi tilskudd for mer enn ett år av gangen.

¹³ Det finnes mange typer tilskuddsordninger. I en veileder sies det at «Tilskuddsbevilgninger har så mange varianter at det ikke er mulig å gi en generell beskrivelse av slike bevilgninger på annen måte enn at det gjelder utbetalinger som ikke er anskaffelser for staten» (Finansdepartementet, 2008: *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten*). Veilederen sier videre at tilskuddsbevilgninger formelt kan defineres som bevilgninger gitt av Stortinget til mottakere utenfor statsforvaltningen under postnummer 60–89.

¹⁴ U-dir, H-dir. Av-dir. Buf-dir. IMDI og Politi-dir deltar her

Felles utlysningstidspunkt og samme søknadsfrist, mer like prosedyrer, lik bruk av terminologi etc. ville lette arbeidet for de som søker om tilskudd. I tillegg ville dette gjøre det lettere å samordne forvaltningen av ordningene på tvers.

Et annet eksempel på samarbeid rundt tilskuddsordninger, er samarbeidsgruppa for tilskudd til frivillige organisasjoner, som ledes av Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet. Andre deltakere er Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken og Miljødirektoratet. Utdanningsdirektoratet har nylig blitt med i gruppa. Formålet med arbeidet er å bidra til samordning og koordinering av tilskuddsforvaltningen der direktoratene har felles satsingsområder og målgrupper. Gruppa møtes 3-4 ganger årlig. Selv om mandatet til gruppa er relativt omfattende, har hovedfokus for arbeidet vært utveksling av oversikter over tilskuddsordninger, samt søkere og mottakere av tilskudd. Informasjonsutvekslingen anses som verdifullt og nyttig av direktoratene, og samarbeidet knyttet til tilskuddsordningene med frivillige organisasjoner som målgruppe har derfor blitt videreført i en årrekke, selv om "Forum for integrering og mangfold" (FIM) som i sin tid opprettet samarbeidsgruppen, nå er nedlagt.

3. Vurderer mulighetene for gjensidig tilpasninger evt. sammenslåing innenfor relevante områder for bedre effekt.

Det vil kunne være tiltak og/eller områder hvor flere direktorater har tilskuddsordninger og hvor det kan være gevinster å hente på å se og evt sette disse i sammenheng.

Et eksempel er *Tilskuddsordning barnefattigdom* hvor Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet igjen har startet et arbeid med samarbeid/samordning i forhold til tilskuddsordningene som begge forvalter, etter Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet fikk ansvaret til å forvalte den nye «*Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom*» fra 1. januar 2014. Ordningene har klare berøringspunkter når det gjelder formål og målgruppe.

Andre eksempler er styrking og videreutvikling av eksisterende tilskuddsordninger for å understøtte arbeidet med å forhindre frafall fra videregående opplæring. Det kan være aktuelt å vurdere de eksisterende tilskuddsordningene «Styrking av skolehelsetjenesten i den videregående skolen», «Psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Rekrutteringstilskudd», «Organisatoriske forpliktende samhandlingsmodeller» «Oppfølgingsplanen for «Arbeid og psykisk helse 2013 -2016», med sikte på om de benyttes, evt. utvides til å understøtte arbeidet med å forhindre frafall fra vgo.

e) Prosesser for bedre samordning på direktoratsnivå

Gjennom samarbeid om felles tiltak og innsatser i dette oppdraget, etableres strukturer og kultur for samarbeid (jfr. skisse til organisering av arbeidet i kap. 4, siste punkt). Vi anbefaler at det som en forsterkning av dette settes i gang arbeid med spesifikt fokus på å finne fram til og få på plass mer varige samordnings- og samarbeidsarbeidsstrukturer og –prosesser mellom direktoratene.

Viktige momenter i dette:

- Systematisk utviklingsarbeid:
Hvis tiltakene og innsatsene i dette oppdraget skal føre til noen varige endringer i direktoratenes virkemiddelbruk, må det følges opp av et systematisk utviklingsarbeid internt og på tvers. Dette utviklingsarbeidet må ha solid lederforankring.
- Det gjøres en gjennomgang av eksisterende møteplasser og samarbeid:
Det kan være hensiktsmessig å gjennomgå eksisterende møteplasser og nettverk mellom direktoratene, og vurdere deres hensiktsmessighet. Er arbeidsformen god? Hvilke sammenhenger er det mellom de ulike møtearenaene, blant annet med tanke på prosess, forankring, gjennomføring, samt kobling til departementene?
- Direktoratene ser på mulighetene for felles strukturer og møteplasser for å involvere *brukerorganisasjoner*.
- Direktoratene ser på mulighetene for å samordne *retningslinjer, veiledere og ressursmaterieill*.

I tillegg til at direktoratene vurderer strukturer for samordning/samarbeid, bør departementene vurdere en struktur for å samordne tildelingsbrev og evt. store satsinger.

Vedlegg 1 - 5

Vedlegg 1 Tilstøtende innsatser (igangsatte og planlagte)

Problemstilling	Tittel	Ansvar	Type tiltak	Tidsperiode
Sosial ulikhet - Familieperspektivet				
Bedre levekårene og styrke foreldre og barns deltakelse	Prosjekt: Oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier	AVdir Helsedir, Udir, Imdi, Husbanken og Bufdir er samarbeidspartnere	Oppfølgingsprogram / tilskudd	2014-2016
Samle og målrette innsatser og satsinger rettet mot foreldre og barn i ett felles program.				
Forebygge og redusere fattigdom og sosial eksklusjon blant barn og unge i kommunene	Tilskuddsordning mot barnefattigdom	AVdir	Tilskudds-ordning	Årlig
Tilskuddet skal gå til utvikling og tiltak ved NAV-kontor. Formålet med ordningen er å forebygge og redusere fattigdom og sosial eksklusjon blant barn, unge og barnefamilier gjennom å utvikle tiltak og virkemidler etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Tilskudd+gjennom+NAV/Nyheter/Utllysning+av+midler+for+2015+-+barnefattigdom.397472.cms				
Styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunen i Arbeids- og velferdsforvaltningen, for bedre å ivareta og bistå bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet.	Tilskuddsordning Boligsosialt arbeid	Avdir	Tilskuddsordning	Årlig
Målgruppen er ungdom og barnefamilier som er i kontakt med de sosiale tjenestene i NAV. https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/Relatert+informasjon/Tilskudd+boligsosialt+arbeid.355972.cms				
Boligsosialt arbeid	«Bolig for Velferd»	KMD Samarbeidspartnere: AVdir, Bufdir, Hdir, IMDI, KRI og Husbanken	Nasjonal strategi	2014-2020
Formålet med strategien er å samle og målrette den offentlige innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rapporter_planer/planer/20141/Bolig-for-velferd.html?id=753950				
Forebyggingsperspektivet				
Styrke sårbare barns utdannings-situasjon		BLD og KD i samarbeid med Bufdir, Udir og Hdir	Ny satsing	2014-
Særskilt oppmerksomhet på barn i barnevernet				

Gratis kjernetid i barnehagen i utvalgte levekårs-utsatte områder	Gratis kjernetid i barnehagen	IMDI	Forsøk	2007 -
Formålet med gratis kjernetid er å forberede barn til skolestart gjennom å styrke norskkunnskapene til minoritetsspråklige barn og å bidra til sosialisering. http://www.imdi.no/no/Nyheter/2013/Gratis-kjernetid-i-barnehagen-gir-gode-resultater/				
Utfordringer som minoritetsspråklige barn, unge og voksne møter i opplæringen – kompetanseøkning	Kompetanse for mangfold	Udir i samarbeid med fylkesmann, fylkeskommuner og kommuner	Satsning	2013-2017
Gjennom en femårig satsning skal barnehager og skoler få tilbud om å øke kompetansen på utfordringer som minoritetsspråklige barn, unge og voksne møter i opplæringen. http://www.udir.no/Utvikling/Artikler-utvikling/Kompetanseloft-pa-det-flerkulturelle-området-2013-2017/				
Begynnende problem hos barn og ungdom - Råd til fagpersonell	Fra bekymring til handling	Samarbeid mellom Bufdir, Udir, PDir, og Hdir	Veileder	2009 -
Veilederen beskriver klare prosedyrer for hvordan en går fram som fagperson når en er bekymret for barn og unge. Det legges opp til et systematisk arbeid, og ved å ta i bruk denne systematikken vil kunne fange opp barn og unge i risiko tidlig og sette i verk intervensjoner http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/fra-bekymring-til-handling-en-veileder-om-tidlig-intervensjon-pa-rusområdet/Sider/default.aspx				
Strukturer for tverrfaglig samhandling – Bedre tverrfaglig innsats (BTI)	Systematisk gjennomgang av lokalt samarbeid om barn, unge og deres foresatte.	Helsedirektoratet i samarbeid med de regionale kompetansesentrene på rusfeltet og åtte pilotkommuner	Tilskudd Veiledning og opplæring	Pågående
Bedre tverrfaglig innsats bygger på lokale ressurser knyttet til tverrfaglig samarbeid og har en metodikk for å finne og utvikle svakheter. Arbeidsprosessen i bedre tverrfaglig innsats bygger på Helsetilsynets rapport om utsatte barn og unge fra 2009 https://www.helsetilsynet.no/upload/Publikasjoner/rapporter2009/helsetilsynetrapport5_2009.pdf og veilederen Fra bekymring til handling http://www.tidligintervensjon.no/Bedre-tverrfaglig-innsats-BTI/				
Tidlig Inn	Opplæringsprogram i å kartlegge og samtale om utfordringer hos foreldre knyttet til psykisk helse, rus og vold	Samarbeid mellom Bufdir. og Hdir. i samarbeid med regionale kompetansesentre for rus, psykisk helse og barnevern, vold og traumer og Bufetat	Opplæringsprogram for tjenester rettet mot gravide og småbarnsforeldre	Pågående
Tidlig Inn er et opplæringsprogram som inneholder teori, øvelser for styrke den enkeltes ferdigheter og opplevelse av mestring. Det legges også opp til veiledning og erfaringsutveksling. http://tidligintervensjon.no/Global/Infobrosjyre%20Tidlig%20inn.pdf				
Bidra til bedre og mer samordnede tjenester til barn og unge i kommunene	Sjumilssteget	Metoden er utviklet av fylkesmannsambetet Troms med midler fra BLD, Avdir og Hdir .	Program og metode	2009 -

Metoden tar utgangspunkt i barnekonvensjonen. Ved å konkretisere artiklene i barnekonvensjonen settes kommunene i stand til å bruke disse når de planlegger og kvalitets-sikrer sine tjenester til barn og unge. sumilsteget.no				
Forbedre eksisterende psykiske helsetjenester til barn og unge	Kompetanse-utviklingsprogram i tjenestene	Helsedirektoratet og relevante kompetansesentra	Kompetanse-program for å legge til rette for god opplæring og utøvelse av en felles metodikk	2014 -
Tenkningen er inspirert av det engelske programmet Children and Young People's Improving Access to Psychological Therapies (CYP IAPT), hvor målet er å forbedre eksisterende psykiske helsetjenester til barn og unge.				
Forebygge tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet	Minoritets-rådgivere	IMDi/skolene	Minoritets-rådgiverne er utplassert på et 30-talls skoler i landet, som del av skolenes rådgivningstilbud.	2008-
Rådgivningstjeneste som skal bidra til tettere samarbeid mellom skolen og det offentlige hjelpeapparatet og frivillige organisasjoner, bidra med konkret rådgivning og oppfølging av enkeltelever, danne elev- og foreldrenettverk med tanke på å forebygge tvangsekteskap, heve kompetansen om tvangsekteskap i videregående skole og i ungdomsskolen. For å styrke barn og unges muligheter til utdanning og livsutfoldelse er arbeid mot frafall i skolen viktig.				
Flere i utdanning eller arbeid				
Flere i utdanning eller arbeid. Samordning av virkemidler	Samarbeidsavtale mellom NAV fylke og fylkeskommunen	NAV fylke og fylkeskommunen	Avtale	2014-
Målet er å få flere i utdanning eller arbeid gjennom effektiv samordning av partenes samlede virkemidler. https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Fylkeskommune+og+NAV				
Etablere nettverk og utvikle samhandlings-modeller og samarbeidsavtaler om barn og unge	God samhandling for barn og unge	KS i samarbeid med Hdir, Kunnskaps-senteret, kompetansesenteret, brukerorganisasjoner og utvalgte kommuner	Regionale læringsnettverk Samhandlings-avtaler	2014 -2015
http://www.ks.no/tema/Skole-og-oppvekst/Barn--og-familietjenester/Tverrfaglig-samarbeid/God-samhandling-for-barn-og-unge/				
Prosjektet tar sikte på å finne gode løsninger på de største utfordringene i samhandlingsreformen. Opplever brukeren helhetlige og koordinerte tjenester? Har vi gode rutiner for brukermedvirkning? Hvordan kan vi bedre forebygge? Og hvordan lager vi bærekraftige tjenester for å møte den demografiske utviklingen? Alle landets kommuner er invitert til å delta i regionale læringsnettverk.				
Økt rekruttering av psykologer i kommunene	Psykologer i kommunene – rekrutterings-tilskudd	Hdir	Tilskuddsordning	2009 -

Formålet er økt rekruttering av psykologkompetanse i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Psykologene skal bidra til å styrke det samlede og tverrfaglige kommunale tilbudet innen psykisk helse- og rusfeltet. Det omfatter helsefremmende og forebyggende arbeid, samt behandling og oppfølging av psykiske helseproblemer og/eller rusmiddelproblemer

<http://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/Sider/psykologer-i-de-kommunale-helse-og-omsorgstjenestene-rekrutteringstilskudd-2014.aspx>

Styrke det psykiske helsetilbudet til barn og unge	Tverrfaglig videreutdanning i psykososialt arbeid med barn og unge	Hdir	Utdanning / tilskudds-ordning	2007-
----------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------	------	-------------------------------	-------

Utdanningen inngår i regjeringens mål om å styrke det psykiske helsetilbudet til barn og unge. Studiet har fokus på barn og unges psykososiale behov, rus og tidlig intervensjon til risikoutsatte barn og unge, tverrfaglig samarbeid og tett kontakt og samhandling mellom høyskolene og de tjenestene som arbeider med barn og unge. Studiet retter seg spesielt mot ansatte som arbeider direkte mot barn og unge; barnehager, skoler - fra grunnskolen til videregående opplæring, Helse og omsorgs(sosial) tjenester, barnevern, politi og kultur og fritid

<http://helsedirektoratet.no/tilskudd/Sider/videreutdanning-i-tverrfaglig-psykisk-helsearbeid-og-tverrfaglig-psykososialt-arbeid-med-barn-og-unge-2014.aspx>

Utvikling av forpliktende samhandlingsmodeller innen psykisk helsefeltet	Forpliktende samhandlingsmodeller	Hdir	Tilskudds-ordning	2009-
--------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------	------	-------------------	-------

Tilskuddsordningen skal bidra til å etablere og utvikle funksjonelle og forpliktende samhandlingsmodeller mellom de kommunale tjenestene og spesialisthelsetjenesten for å sikre helhetlige tjenestetilbud til målgruppene.

<http://helsedirektoratet.no/tilskudd/Sider/utvikling-av-organisatoriske-forpliktende-samhandlingsmodeller-innen-psykisk-helsefeltet-2014.aspx>

Økt gjennomføring i vgo	Program for bedre gjennomføring	KD/fylkeskommunene	Forsterket samarbeide med fylkeskommunene	2014-
-------------------------	---------------------------------	--------------------	-------------------------------------------	-------

https://www.regjeringen.no/nb/tema/utdanning/grunnopplaring/artikler/Bedre-gjennomforing-i-videregaende/id2005356/?regj_oss=10

Forebygge frafall fra videregående opplæring ved å gi ungdommene helhetlig og tett individuell oppfølging. NAV-veiledere har fast arbeidsplass i vgs, og leverer alle NAVs tjenester.	»NAV-veileder i videregående skole»	Avdir. Samarbeidspartnere: U-dir og Helsedir.	Pilot-prosjekt	2013-
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------	-----------------------------------------------	----------------	-------

Forsøket skal gi erfaring og ny kunnskap om hvordan elever med sammensatte vansker kan få bedre oppfølging og hjelp ved mer tverrsektorielt samarbeid og tilrettelagte sosiale tjenester.

<http://www.regjeringen.no/templates/Underside.aspx?id=717382&epslanguage=NO-NY>

Fange opp ungdom uten skoleplass/ arbeid. Prioritet til arbeidsrettede tiltak.	Ungdomsgaranti for unge under 20 år.	AVdir Samarbeidspartnere: Fylkeskommunale oppfølgingstjenesten og videregående skole	Garantiordning	2013-
Forebygge langvarig ledighet og passivitet blant unge. Målet er at alle brukere som er omfattet av garantiordningen skal få tilbud om et arbeidsrettet tiltak i samarbeid med den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT). https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/Relatert+informasjon/Ny+Ungdomsgaranti.358544.cms				
Overgang til arbeid og utdanning for langtidsledige innvandrere 18-55 som ikke har rett til andre ordninger.	Jobbsjansen	IMDi	Tilskudds-ordning	Permanent 2013-
Jobbsjansen er utarbeidet etter modell av introduksjonsordningen. Formålet med ordningen er å øke sysselsettingen blant innvandrere som er uten tilknytning til arbeidslivet, og som ikke fanges opp av andre ordninger. Ordningen inkluderer egne ungdomsprosjekter. Metoder som gir gode resultater skal kunne overføres til det ordinære tjenestetilbudet i NAV, voksenopplæringen og andre som arbeider med de aktuelle målgruppene				
Skoleprosjekt for å øke gjennomføring og resultat for barn i barnevernet	Skolesatsningen	Buf-dir Samarbeid med Udir og til dels Hdir.	Flerdelt prosjekt som skal føre til bedre praksis i skole og barnevern	2014-
Modellutvikling				
Styrke samhandlingen mellom tjenestene og bedre tilbudet til elever	Piloter knyttet til tilskuddsordningen «Psykologer i kommunene»	AV-dir og Helse-dir	Psykologer i tverr-faglige team med NAV-veiledere	2014 -
Stimulere til tverrfaglige team i barnehage og skole	Modellutvikling	Helse-dir	Modellutvikling	2014 -
Mer helhetlige og koordinerte tjenester psykiske vansker, psykiatri og rus	God samhandling for barn og unge	Drives av KS med midler fra helse-dir	Prosjekt	Pågående

Vedlegg 2: Kapasitetsbehov i tjenestene

NAV - koordinator for ungdomsarbeidet

Bakgrunn: NAV har sammen med flere aktører ansvar for å følge opp unge som av ulike årsaker ikke har fullført videregående og ikke er i jobb. NAVs budskap til målgruppen er å gjennomføre skolen og få formell kompetanse. Arbeidsmarkedet for unge som kun har grunnskole eller grunnkurs fra videregående blir stadig vanskeligere, med bakgrunn i at færre jobber blir tilgjengelig for ufaglærte. Samtidig vil et overskudd av arbeidskraft blant personer uten videregående utdanning medføre at NAV vil få flere brukere uten videregående utdanning fremover.¹⁵

Det gjøres mye bra arbeid for å hindre at ungdom faller ut og NAV samarbeider med utdanningsmyndighetene og andre på flere nivåer. Et eksempel på godt samarbeid er et forsøk med NAV-veileder på videregående skoler i seks fylker. Hensikten med forsøket er å bidra til at færre faller ut av videregående opplæring og at de som ikke ønsker å fullføre utdanning får bistand til å komme i arbeid.

Vurdering: NAV er organisert med fylkesledelse i tillegg til NAV-kontor i alle landets kommuner. Alle NAV-kontor har egne veiledere og ungdomsteam som jobber spesielt med å følge opp unge som faller ut av skole og arbeidsliv, og som har ulike behov og utfordringer knyttet til tilbakeføring til skole/arbeid. Noen trenger kun kortvarig og avgrenset bistand å komme seg videre, mens andre krever støtte og oppfølging over lang tid fra flere instanser. Ungdomsveilederne i NAV jobber også forebyggende for eksempel ved å samarbeide tett med tjenester som møter ungdom utenfor skolen for eksempel utekontakt, fritidssektor, barnevernet, helsestasjon for ungdom og forebyggende politi. I tillegg deltar NAV på yrkesmesser i ungdomsskole og videregående skole i forbindelse med linjevalg for å informere om arbeidslivets behov og sammenheng mellom yrkesvalg og personlig økonomi.

Familievern

Bakgrunn: Internasjonale studier viser at konflikter mellom foreldre har en rekke negative konsekvenser for barn. De negative konsekvensene omfatter dårligere psykisk helse, dårligere skoleprestasjoner og interpersonlige forhold, samt rusmiddelproblemer. I Folkehelse rapporten for 2014 nevnes foreldrekonflikt/skilsmiss som en sentral risikofaktor for psykiske vansker blant barn. Forskning gir holdepunkter for at mekling og andre tilbud ved familievernkontorene kan ha en positiv effekt på foreldrekonflikter og slik bidra til å redusere de negative konsekvensene av foreldrekonflikter for barn.

Vurdering: Familievernkontorene er et høyspesialisert tilbud der terskelen for å motta hjelp er lav. I et forslag på å styrke tjenestene vil derfor en styrking av familievernkontorene være et viktig virkemiddel for å hindre skjevutvikling og senere frafall i utdanningsløpet for barn og unge.

Helsestasjon – og skolehelsetjenesten

Bakgrunn: Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er en tjeneste som når så å si hele barnepopulasjonen. Når disse tjenestene er til stede og tilgjengelig, fungerer de som lavterskeltilbud der foreldre, barn og unge kan få råd og veiledning.

I helsestasjons- og skolehelsetjenesten har det vært to tilsyn. Fylkeslegenes felles tilsyn med skolehelsetjenesten i 2000 viste at 10 av de 59 kommunene ikke kunne tilby skolehelsetjeneste til alle elever. Det var et større antall kommuner som oppga at de ikke hadde en skolehelsetjeneste som var fullverdig i henhold til kravene i forskriften. (Statens helsetilsyn 2001 Oppsummeringsrapport) Mange av disse funnene er også bekreftet i kartlegginger gjort i ulike fylker etter år 2000. Helsetilsynets tilsyn i 2013 med helsestasjon som viser at tjenesten i stor grad ikke gjennomfører de anbefalte konsultasjonene gitt i gjeldende veileder (Rapport fra Helsetilsynet 4/2014)

¹⁵ NAV Rapport 2 // Omverdenanalyse 2014 – Utvikling, trender og konsekvenser frem til 2025

Vurdering: Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er pekt på av Barneombudet som en viktig tjeneste for barn og unge og deres familier. For å kunne nå de risikoutsatte barn og unge er det nødvendig med gode universelle tjenester som når alle barn. En vil da finne flere barn i risiko enn hvis vi bare retter tjenester til dem som er i risiko. Samtidig er det viktig at helsestasjons- og skolehelsetjenesten henviser videre til andre tilbud ved fysisk og psykisk sykdom.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten kan bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller hvis tjenesten har riktig kapasitet og er lett tilgjengelig. Det er også mye som tyder på at skolehelsetjenesten kan spille en viktig rolle i å forhindre at elever avbryter den videregående opplæringen.¹⁶ Forskning viser at kommuner som har prioritert forebyggende helsetjenester, som helsestasjons- og skolehelsetjenesten, har langt færre tunge barnevernstiltak som for eksempel institusjonsplasseringer¹⁷

Kommunalt psykisk helse og rusarbeid – lavterskel tilbud

Bakgrunn: Barn og unge har ofte behov for tjenester fra flere instanser. Dette forutsetter utstrakt kompetansedeling, god samhandling og samtidighet i tjenestene. Tidlig hjelp er avgjørende for at problemene ikke skal utvikle seg og bli vedvarende.

Etablerte lavterskeltilbud gir mulighet for å komme tidlig inn med tiltak overfor de som står i fare for eller har utviklet problematikk som for eksempel angst og depresjon, eller rusmiddelproblematikk. Rusmiddelproblematikk kan være et symptom på underliggende problemer blant ungdom. Lavterskeltilbud vil gi mulighet til å avdekke omstendigheter der enkeltpersoner eller familier opplever vold, overgrep og traumer. Dette vil kunne hindre at problemer får utvikle seg og eskalere. Ansatte ved lavterskeltilbud å være «los» videre i systemet for brukere, pårørende, familier, nettverk og lokalmiljø og sikre adekvate tjenester utfra behovet. Lavterskeltilbud kjennetegnes ved at de er gratis, uten henvisning, venting eller saksbehandlingstid, de sikrer høy grad av tilgjengelighet ved å ha åpningstid tilpasset målgrupper og formål, har høy grad av brukerinvolvering og at aksept for brukerens ønsker/behov. Lavterskeltilbud skal fremstå som synlig, tydelig, hensiktsmessig og tillitvekkende tjenestetilbud for innbyggerne. Lavterskeltilbud skal ha en tverrfaglig sammensetning med fagpersoner med psykologkompetanse og helse og sosialfaglig høgskole med videreutdanning for å kunne avdekke behov og iverksette rett behandling og tiltak, så tidlig som mulig. Godt samarbeid med fastlege bør etterstrebes.

En evaluering gjennomført av AFI¹⁸ viser at de kommunene som har etablert et tverrfaglig tilbud der psykologkompetanse inngår i det tverrfaglige samarbeidet, opplever å kunne gi et bedre og bredere tjenestetilbud til sine innbyggere.

Vurdering: Ungdom, som står i fare for å falle fra videregående opplæring på grunn av psykiske plager og rusmiddelproblemer, bør få raskt tilbud om hjelp basert på evidensbasert metodikk og et tverrfaglig samarbeid. Det er behov for å styrke lavterskeltilbud innen psykisk helse og rus i

¹⁶ Dahl E, Bergsli H, van der Wehl KA. Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus;2014

¹⁷ NIBR- rapport 2011:Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet

¹⁸ AFI-rapport 8/2013 Modellutprøving av psykologer i kommunehelsetjenesten

Barneverntjenesten

Bakgrunn: Barn som har fått tiltak fra barnevernet er en særlig utsatt gruppe når det gjelder gjennomføring av videregående opplæring. Bare 36 % av disse barna gjennomfører videregående opplæring. Enda færre fullfører høyere utdanning. Dette er en av de viktigste årsakene til at barn i barnevernet har gjennomgående større problemer som voksne enn øvrige barn.

Vurdering: En kapasitetsøkning i barnevernet for blant annet å kunne sikre barn i barnevernets skolegang vil være et viktig bidrag for å få ned andel som ikke gjennomfører videregående opplæring. Det vil være en fordel om kapasitetsøkningen bidrar til en bredere fagsammensetning i barneverntjenestene

Rådgivingen i grunnopplæringen

Bakgrunn: Alle elever i grunnopplæringen har en individuell rett til rådgivning, jf. opplæringsloven § 9-2 og privatskolelovens § 3-11. Gjennom rådgivning får elevene hjelp til å finne seg til rette på skolen, og til å ta beslutninger knyttet til framtidige yrkes- og utdanningsvalg. I Norge er rådgivingen en integrert del av skolens virksomhet. Dette innebærer at rådgiving gis som del av undervisningen i de ordinære fagene, i egne fag, som faget Utdanningsvalg, og i form av samtaler og annet i regi av rådgiver.

Vurdering: Forskning viser at rådgivingen i skolen ikke er god nok og bør styrkes (se blant annet Buland et. al., 2011 og Buland et. al. 2014)¹⁹. En kvalitetsutvikling av rådgivingen bør gjøres innenfor det eksisterende systemet som er beskrevet kort ovenfor. Økt ressurs vil være et viktig moment. Tidsressursen til rådgivning er beregnet til ca. et årsverk pr. 500 elever. Bestemmelsen ble fastsatt i 2006 og representerte da en viss økning i forhold til bestemmelsene fra 1963. I kommunikasjon med sektoren er økt ressurs det hyppigst forekommende forslaget til enkelttiltak for økt kvalitet i rådgivingen. Forskningen går langt i å støtte dette synet.

Minoritetsrådgivere

Bakgrunn: På rundt tretti skoler finnes det minoritetsrådgivere som inngår som en del av skolenes rådgivningstilbud. Ordningen ble etablert i 2008 som et av tiltakene i handlingsplan mot tvangsekteskap (2008 – 2011). Siden er rådgivernes mandat utvidet til også å gjelde kjønnslemlestelse (fra 2012) og alvorlig begrensning i unges frihet (fra 2013) Det ble presisert allerede i den første handlingsplanen at tiltaket skulle sees i sammenheng med gjennomføring av videregående opplæring. Siden juni 2008 har rundt tretti minoritetsrådgivere vært utplassert ved skoler i åtte fylker. For å komme tidlig i gang med forebyggingsarbeidet, er etter hvert ca 1/3 av minoritetsrådgiverne overført til ungdomsskoletrinnet. De samarbeider tett med blant andre rådgivere på skolen, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), oppfølgingstjenesten og barnevernet.

Vurdering: Ordningen er ønsket og etterspurt av skoleeiere. Selv om minoritetsrådgiverne har bidratt med sin kompetanse langt ut over egen skole, er det fortsatt mange skoler i ti fylker som ikke har hatt tilsvarende ordning.

¹⁹ Buland, Trond m.fl. (2011): *På vei mot framtida – men i ulik fart?* Sluttrapport fra evaluering av skolens rådgivning. Sintef Trondheim og Buland, Trond, Ida Holth Mathisen og S. Mordal (2014): *Æ skjønne itj, æ våkne kvar dag å vil bli nå nytt æ. Skolens rådgiving i Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag.* Trondheim og Stavanger: NTNU, IRIS og SINTEF.

Vedlegg 3: Skisse til framdriftsplan og kompetansebehov satsingsforslag

«Mye må gjøres annerledes, mange må gjøre mer»: Strategi for tverrsektoriell praksis- og kompetanseutvikling om utsatte barn og unge

Tabellen angir tentativt hovedfaser og -aktiviteter i arbeidet, hvem som har ansvar for aktivitetene, samt hvilken type kompetanse det vil være behov for i de ulike fasene/aktivitetene og hvem som kan være leverandør av dette. Dette er kun en skisse for å gi et bilde av hvordan vi per nå ser for oss utviklingsprosessen, aktører, ansvar, oppgaver, behov for kompetanse mm. Prosjektgruppen som skal etableres for å følge opp satsingsforslaget, vil få ansvar for å utvikle en plan for arbeidet og konkretisere de ulike fasene i utviklingsprosessen.

Nasjonalt nivå

År	Aktivitet	Kompetanse-behov	Ansvar	Kompetanse-bistand
2015	Planleggingsfase nasjonalt			
	Utvalg/plan for innfasing Utarbeide nasjonalt rammeverk Plan for organisering av arbeidet	Hjelp til å organisere opp/bemanne riktig Prosjekt/prosess-støtte	Direktoratene	Eksternt miljø Evt at følgeforskningsmiljø er delvis inne også her* Kompetanse-sentrene FM KS
	Forskning/evaluering på plass	Prosess-støtte/følgeevaluering (bidra i hele perioden) «Ren» evaluering	Direktoratene	Eksternt forskningsmiljø (-er): prosess-kunnskap, følgeevaluering og effektevaluering
Vår 2016	Oppstartfase nasjonalt			
	Kartlegge/utrede ift kompetansesentrene	Avklare hvilken kompetanse som er viktig i prosjektet/i ulike faser Avklare roller	Direktoratene	FM Eksternt (følgeforsknings-)-miljø
	Kompetansesentrene forberedes/mobiliseres	Prosjekt/prosess-støtte	Direktoratene	FM Eksternt miljø
	Fylkesmannen forberedes/mobiliseres	Prosjekt/prosess-støtte	Direktoratene	FM Eksternt (følgeforsknings-)-miljø Kompetanse-sentrene
	Informasjon og mobilisering i fylker/kommuner	Kjennskap til prosjektet – og kommunene Lage mal/kriterier for plan fra kommunene	Direktoratene	FM Eksternt (følgeforsknings-)-miljø Kompetanse-sentrene KS/«Eksempelkommuner»*

2016 - 2020	Gjennomføringsfase nasjonalt	Lede og følge opp arbeidet	Direktoratene	FM Eksternt (følgeforsknings-)-miljø Kompetanse-sentrene KS/«Eksempelkommuner»*
2020	Avslutningsfase nasjonalt	Oppsummere og avslutte	Direktoratene	Eksternt forskningsmiljø (-er) FM Kompetanse-sentrene KS

Kommunalt/fylkeskommunalt nivå

År	Aktivitet	Kompetanse-behov	Ansvarlig	Kompetanse-bistand
Vår 2016	Planleggingsfase lokalt			
	<p>Organisering: Kommunen skal organisere opp utviklingsarbeidet slik at alle relevante sektorer og aktører er med.</p> <p>Arbeidet skal være forankret hos øverste ledelse, og skje i ordinær drift. Prinsippene om representativ og bred medvirkning skal ivaretas.</p> <p>All aktivitet skal ta utgangspunkt i lokal kompetanse og praksis, med sikte på å utvikle denne.</p>	<p>Ekstern planleggings-, prosjekt- og prosess-støtte</p> <p>Faglig støtte</p>	Fylkene/kommunene selv	<p>Direktoratene</p> <p>FM</p> <p>Kompetanse-sentrene</p> <p>KS/«Eksempelkommuner»*</p>
	<p>Kartlegging: For å utløse statlige ressurser skal kommunen gjøre en kartlegging for å identifisere utfordringer og prioritere forbedrings-områder.</p> <p>Kartlegging synliggjør utfordringsbildet og fungerer mobiliserende.</p>	<p>Prosess-støtte for bred involvering og mobilisering</p> <p>Faglig støtte</p>	Fylkene/kommunene selv	<p>Direktoratene</p> <p>FM</p> <p>Kompetanse-sentrene</p> <p>KS/«Eksempelkommuner»*</p>
	<p>Planlegging av utviklingsarbeidet: på bakgrunn av kartleggingen lager kommunen en plan for arbeidet i 5-årsperioden.</p> <p>Planen må synliggjøre prioriteringer, og allerede pågående innsatser må inkluderes/sam-ordnes.</p>	<p>Planarbeid</p> <p>Prosess- og utviklingskompetanse</p> <p>Sektorkunnskap</p> <p>Faglig støtte</p>	Fylkene/kommunene selv	<p>Direktoratene</p> <p>FM</p> <p>Kompetanse-sentrene</p> <p>KS/«Eksempelkommuner»*</p>

	Prinsippet om å bygge inn kontinuerlig kvalitetsutvikling og innovasjon som en måte å jobbe på skal ivaretas i alle ledd.			
Høst 2016-20	Gjennomførings-fase lokalt			
	Kompetanse- og praksisutvikling skal skje gjennom kontinuerlige utprøvinger, vurderinger/vei-ledning, justering, nye utprøvinger osv.	<p>Kontinuerlig prosess- og evalueringsstøtte underveis</p> <p>Kompetanseheving:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Barne- og ungdomsfaglig kompetanse relevant for økt gjennomføring <p>Feks gjennom ulike typer etterutdanning for personell som arbeider direkte med barn og unge, ei metodefordypning (spesialistutd.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sektor- og profesjonskompetanse <p>Feks lære om hverandres regelverk, terminologi ol, metode-kompetanse for systematiske tilbakemeldinger fra brukerne som Klient- og resultatstyrt praksis (KOR). Ei kunnskap om målemetoder (å ta i bruk evt. tilpasse og tilrettelegge for allerede utviklede målemetoder)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Endrings- og utv.kompetanse 	Fylkene/kommunene selv	<p>Direktoratene</p> <p>FM</p> <p>Kompetansesentrene</p> <p>KS/«Eksempelkommuner»*</p>
2020/21	Avslutningsfase lokalt			
	I løpet av satsingens siste år gjøres det en vurdering av a) resultater ihht mål og b) status når det gjelder kommunenes evne til kontinuerlig kvalitetsutvikling og innovasjon som en del av det daglige arbeidet	<p>Prosesskompetanse</p> <p>Prosjekt-/evalueringskompetanse</p>	Fylkene/kommunene selv	<p>Direktoratene</p> <p>FM</p> <p>Kompetansesentrene</p> <p>KS/«Eksempelkommuner»*</p> <p>Eksternt/eksterne forskningsmiljø</p>

*Det er ikke avklart hva slags type/typer følgeforskning og/eller evaluering det skal legges opp til. En mulighet er en type følgeforskning som også kan fungere som prosess-støtte i perioden.

**KS kan bistå ift å finne kommuner/mht hvordan de kan brukes

Vedlegg 4: Utdypende beskrivelse av faglig anbefaling knyttet til svake norskferdigheter og språkvansker

Å tilegne seg språk er noe av det viktigste som skjer i et barns liv. Språk er et viktig redskap for kommunikasjon og gir identitet, felleskap med andre og tilhørighet i det samfunnet vi lever i. Språket er også avgjørende for å tilegne seg ny kunnskap. En forsinket utvikling vil derfor ikke være bare et språklig problem, men noe som berører hele livssituasjonen for den som rammes. Den kan påvirke barns utvikling sosialt, emosjonelt og intellektuelt, og øke risikoen for senere lese og skrivevansker, lærevansker og psykososiale vansker.

Et godt språk og normal språkutvikling utgjør en vellykket integrasjon mellom komponentene;

- Innhold (mening)
- Form (struktur og grammatikk)
- Bruk (samspill og kommunikasjon med andre)²⁰

Språkvansker

Språkmestring dreier seg ikke bare om ord og setninger, men like mye om kommunikasjon og sosiale samspillsferdigheter. Barn med språkvansker strever med å forstå og/eller bruke språket.

Språkvansker deles grovt sett i to undergrupper. Den ene er spesifikke språkvansker hvor språkproblemet er det primære og det er et misforhold mellom forventet og reell språkutvikling. Den andre gruppen er språkvansker som er sekundære og kan knyttes til andre forhold som utviklingshemming, syns- eller hørselshemming, autisme og ulike syndromer.

Barn med spesifikke språkvansker har en språkmestring langt under hva man skulle forvente, på tross av at forholdene ligger til rette for en normal utvikling. Barn med spesifikke språkvansker har et begrenset ordforråd, leter etter ord og har korte og enkle setninger. Mange strever med å bruke språket effektivt i kommunikasjon med andre eller som basis for videre læring.

7-8 % av barn i førskolealder har spesifikke språkvansker, og det viser seg at det typiske vanskebildet er mer vanlig blant førskolebarn enn når barna blir eldre²¹. Vanskene kan forandre seg med alderen og komme til uttrykk som lese- og skrivevansker, lærevansker og sosiale- og emosjonelle vansker.

Mål for de faglige anbefalinger rettet mot barn og unge med spesifikke språkvansker bør ikke bare være læring av begreper og setningsstrukturer, oppmerksomheten må også rettes mot kommunikasjon og samspill med andre.

Foreldre er barnas viktigste ressurs, og ved å støtte og utvikle deres kunnskaper og ferdigheter vil man også styrke utviklingsmulighetene hos barn og unge med spesielle behov.

²⁰ Statped.no

²¹ <http://www.statped.no/Tema/Sprak/Spesifikke-sprakvansker/Sprakvansker-og-spesifikke-sprakvansker/>

Svake norskferdigheter

Andelen elever med innvandrerbakgrunn i grunnsopplæringen øker for hvert år. I grunnskolen er andelen elever med innvandrerbakgrunn nær 13 prosent, og i videregående opplæring er den i overkant av 12 prosent. Selv om mange elever med innvandrerbakgrunn klarer seg bra på skolen, presterer elever med innvandrerbakgrunn som gruppe lavere på nasjonale prøver, oppnår lavere karakterer, og gjennomfører videregående opplæring i mindre grad enn øvrige elever, særlig de som selv har innvandret til Norge. Dette har blant annet sammenheng med at mange har bodd kort tid i landet og at mange har foreldre med lavt utdanningsnivå.

Nyankomne elever og foreldre har behov for ekstra tilrettelegging i møte med skolen. Dette er familier som nylig har kommet til Norge og som har liten eller ingen kjennskap til norsk skole og til det norske språket. Det er derfor viktig at skolen legger til rette for at nyankomne elever kan få et godt opplæringstilbud tilpasset sine behov, og at skolen etablerer et nært samarbeid med foreldrene som også skal tilpasse seg et nytt samfunn og lære et nytt språk²².

Også barn som er født i Norge kan ha utfordringer knyttet til det norske språket når de begynner på skolen. Det er et overordnet mål å fange opp tidlig de barn og unge som har svake norskferdigheter, og sette i verk relevante tiltak som man forventer vil kunne bidra til økt gjennomføringsgrad i videregående opplæring. Det er svært viktig at innsatsen settes i verk allerede fra barnehagealder. Det tar 5-7 år for barn og unge å lære et nytt språk godt nok til å beherske akademiske ferdigheter²³. Samarbeid mellom helsestasjon og barnehage er derfor viktig for å fange opp og følge opp barn med svake norskkunnskaper.

Kan språkvansker være årsake til frafall?

Å påvise årsakssammenhenger knyttet til frafall i videregående opplæring er komplisert. Elevenes karakterer fra grunnskolen er en av de viktigste faktorene som har sterkest statistisk sammenheng med sannsynligheten for å gjennomføre og bestå videregående opplæring (NOVA 12/10). Manglende norskkunnskaper og språkvansker er faktorer som har betydning for frafall fra videregående opplæring. Sosiale forskjeller i språkferdigheter er minst i førskolealder, men forsterkes over tid. Sammenhengen mellom det å ha gått i barnehage med høy kvalitet og hvor man har satset bevisst på å styrke barnas vokabular kan predikere barnets leseferdigheter på lengre sikt (NOVA 12/10).

I en kunnskapsoversikt om tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring, påpeker Sabine Wollscheid fra NOVA at frafall ofte er sluttpunkt av en prosess som for mange begynner lenge før de kommer til videregående skole. Årsakene er ofte sammensatte og kan ligge i ulike faser, gjerne tidligere i oppveksten og i overganger mellom ulike skoletrinn.

Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i følgende målgrupper i barnehage og opplæringen for de faglige anbefalinger:

²² <http://www.nafo.no>

²³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2010/NOU-2010-7/6.html?id=606186>

Nyankomne barn/elever med minoritetsspråklig bakgrunn

- Elever med svak begrepsforståelse – gjelder både barn/elever med minoritetsspråklig bakgrunn og med barn/elever med norskspråklig bakgrunn
- Barn/elever med spesifikke språkvansker
- Deltakere i grunnskoleopplæring for voksne under 24 år

Avgrensning av oppdraget

På grunn av kort tid har arbeidsgruppen valgt i hovedsak å prioritere faglige anbefalinger som retter seg mot barn og unge med svake norskferdigheter i dette oppdraget.

Spesifikke språkvansker er også en årsak til redusert gjennomføring av videregående skole. Dette vil følges opp i en egen anbefaling.

Arbeidsgruppens faglige anbefalinger

1. Skoleløp for sent ankomne

- ✓ Det anbefales en modell for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om innføringstilbud for nyankomne elever i videregående alder og elever som kommer til Norge mot slutten av grunnskolen. Modellen innebærer at elevene kan få opplæring etter opplæringsloven § 4A-1²⁴, herunder ny vurdering etter kapittel 4 i forskrift til opplæringsloven, selv om ungdommene har fullført norsk grunnskole eller tilsvarende. Dette forslaget vil medføre lovendring.

2. Barn i førskolealder

- ✓ Samarbeidet mellom barnehagen og helsestasjonen bør styrkes. Det er under utarbeidelse nasjonale faglige retningslinjer for helsestasjonen for barn fra 0-6 år. Det bør i denne sammenheng lages et veiledningsmateriell om forpliktende samarbeidsavtaler mellom aktuelle sektorer som blant annet omhandler minoritetsspråklige barns språkutvikling. I tillegg bør det utvikles veiledningsmateriell til om hvordan en kan opprette åpne barnehager, samt organisering og innhold i disse. Foreldrene er en viktig ressurs for barnet som må involveres og veiledes om hvordan de kan stimulere språkutviklingen.

²⁴ Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter [§ 3-1](#). Retten til opplæring omfattar til vanleg dei faga ein treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for vaksne. Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte.

Opplæringa og undervisningsmaterialet er gratis.

- ✓ Ifølge retningslinjene for tilskuddsordning for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, skal det vektlegges tverrfaglige tiltak for å bedre språkstimuleringsstilbudet for minoritetsspråklige barn i førskolealder. Ordningen skal bidra til at kommunene utarbeider helhetlige tiltak og tilbud på tvers av tjenestene. For å nå målet anbefaler arbeidsgruppen en utvidelse og en endring av tilskuddet, j.f. evalueringsrapporten (Rambøll 2014).
- ✓ Arbeidsgruppen anbefaler at flere barnehageansatte øker sin kompetanse og kunnskap om språkstimulering av de minoritetsspråklige barna 1-3 år i barnehagen, og hvordan de ansatte kan legge til rette for ett språkstimulerende miljø. Det anbefales at det utvikles en veileder om hvordan man kan jobbe med språkstimulering for de yngste og hvordan de ansatte kan samarbeide med foreldrene om dette. Midlene til kompetanseutvikling i barnehagene er økt i rammen for 2015. Disse midlene kan brukes til å gi barnehagene denne økte kompetansen.
- ✓ «Gratis kjernetid i barnehage»²⁵ – gratis barnehagetilbud/moderasjonsordninger må komplementeres av satsing på kvalitet i barnehagetilbudet, som aktivt rekrutteringsarbeid, lavterskeltilbud, kompetanseheving innen flerkulturell pedagogikk og språkstimulering mm og fokus på språkarbeid. For å nå målet om bedre norsk før skolestart, bør det åpnes for flere aldersgrupper (fra 2 år) og flere områder med høy andel minoritetsspråklige i tiltaket. Det er bevilget ytterligere 51 millioner til tiltaket i 2015, og anbefalingene er dermed mulig å ivareta innenfor budsjetttrammene.
- ✓ Tolkeutvalget (NOU 2014: 8) fremhever at god kommunikasjon med foreldre og godt samarbeid med hjemmene er avgjørende for barns læring og utvikling. Selv om barnehagen og skolen har et lovpålagt ansvar for å legge til rette for et godt foreldresamarbeid, gir lovverket ingen retningslinjer for hvordan de skal kommunisere med hjemmet når foreldrene ikke snakker norsk. Det bør vurderes å igangsette arbeid slik at alle sektorer som jobber med barn og deres foreldre utarbeider tydelige retningslinjer for bruk av kvalifisert tolk. Dette er viktig både for å sikre god tilgang til kvalifiserte tolker i saker som berører barn og for å forhindre at barn blir satt til å tolke.

3. Felles forskning og statistikk

- ✓ Arbeidsgruppen anbefaler at det gjennomføres en kartlegging som de fem direktoratene går sammen om å løse. Hensikten vil være å kartlegge omfang av «språkrelatert» frafall og vurdere om det er behov for ny forskning og statistikk på feltet. Funn fra en slik kartlegging vil kunne danne grunnlag for å utvikle relevante tiltak både mht svake norskerferdigheter og spesifikke språkvansker for å øke gjennomføringen i videregående opplæring.
- ✓ Utrede mulighetene til å innhente opplysninger om særskilt språkopplæring i videregående opplæring.

²⁵ Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport”, Fafo-rapport 2014: 44.

4. Grunnskoleopplæring for voksen

- ✓ Rett til særskilt språkopplæring for voksne som får opplæring etter opplæringsloven § 4A-1 bør tydeliggjøres i opplæringsloven.

Faglig anbefaling angående språkvansker

Spesifikke språkvansker er en årsak til redusert gjennomføring av videregående skole. Det vil derfor startes opp et arbeid, som ledes av Utdanningsdirektoratet i samarbeid med de andre direktoratene og andre kompetansemiljøer. Arbeidet vil ta utgangspunkt i en gjennomgang av det vi allerede har av tiltak knyttet til forebygging og avhjelping av spesifikke språkvansker. En eventuell videreutvikling av dette eller behov for nye tilnærminger vil vi komme tilbake til. De faglige anbefalingene vil involvere flere sektorer og være direkte relatert til denne målgruppen. Det blir blant annet sentralt med tiltak som bidrar til at barnet/eleven utvikler strategier for faglig og sosial mestring, på tross av språkvanskene. Det er også behov for å gjøre en vurdering av om språkvansker oppdages tidlig nok i utdanningsløpet.

Bakgrunn for faglige anbefalinger knyttet til barn i førskolealder:

Både helsestasjonene, barnehagene og åpne barnehager møter minoritetsspråklige barn i førskolealder. Gode samarbeidsrutiner mellom disse er viktig for å kunne ivareta barns språkutvikling, for å fange opp barn tidlig og vurdere en henvisning videre i hjelpeapparatet. Helsestasjoner har et særskilt ansvar for å sikre at barn som ikke går i barnehage får sine rettigheter innen språkutvikling ivaretatt fra PPT tjenesten, ev andre som besitter dette ansvaret. Samarbeid er også viktig for å ivareta barnets fysiske og psykiske helse og muligheter. Andre mulige samarbeidspartnere er NAV og barneverntjenesten og ev koordinerende enhet i kommunen. Samarbeidet vil kunne føre til ett bedre koordinert tilbud til barnet og familien. De ansattes kompetanse om barns språkutvikling og minoritetsspråklige barn er en viktig faktor for at barn skal trives og utvikle seg. Et kompetent personale vil kunne se, anerkjenne, samarbeide med foreldrene og følge opp barna i deres utvikling.

Helsestasjon

Helsestasjonen er et lavterskeltilbud som blir benyttet av nær 100 prosent av målgruppen for tjenestene. Gjennom språktesting og dialog med foreldre er helsestasjonen i en posisjon til å kunne forebygge og identifisere barn som har svake norsksferdigheter eller språkvansker.

Det foreligger en nasjonal faglig retningslinje for undersøkelse av syn, hørsel og språk på helsestasjon som er viktig for å vurdere barnets helhetlige utvikling. For mer systematisk observasjon av barns språk på to års kontroll er kartleggingsvektøyet SATS anbefalt. Eksisterende retningslinje er fra 2006. Det er derfor behov for et nytt kunnskapssøk og en oppdatering av retningslinjen for å sikre faglig forsvarlig anbefalinger.

Ifølge Fafos undersøkelse "Å være seg sitt ansvar bevisst. Språktilbud til 3–5-åringene med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage" (Fafos-rapport 2014: 23), spiller helsestasjonen

en nøkkelrolle i å formidle barn til aktuelle tilbud i kommunen, blant annet barnehage. Dette ser vi også gjennom forsøkene med gratis kjernetid i barnehage, hvor det er etablert tett samarbeid med helsestasjoner ("Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport", Fafo-rapport 2014: 44).

Personalet i barnehagen og helsestasjon har ulik kompetanse og vurderer minoritetsspråklige barns språkutvikling på ulike måter. Barnehagene ser barna og foreldre daglig og kjenner barna godt. Helsestasjonen med sin kompetanse har en god mulighet til å støtte, veilede og jobbe helsefremmende og forebyggende opp mot hele familien. Helsestasjonen og barnehagen må ha gjensidig kjennskap til hverandres arbeidsoppgaver og hvilken støtte og tilbud som kan gis barn og familier som trenger det. Det er nødvendig at helsestasjonen og barnehagen samarbeider godt om minoritetsspråklige barns språkutvikling for å gi god støtte både til barn og foreldre.

I noen kommuner er det etablert «Familiens hus» som inneholder både åpen barnehage og helsestasjon, dette gir et godt utgangspunkt for samarbeid. Familiens hus er en unik arena for å møte barn og foreldre sammen, se samspillet og dermed i større grad vurdere språkvansker og gi nødvendig støtte til foreldrene. Helsestasjonen og åpne barnehager er viktige lavterskeltilbud, som også kan fungere som rekrutteringsarena til barnehagen. Arbeidsgruppen ser på denne modellen som ett godt eksempel på å få til ett tettere samarbeid mellom helsestasjonen og barnehagen, om minoritetsspråklige barns språkutvikling.

Barnehage

Meld. St. 41 2008 – 2009 Kvalitet i barnehagen slår fast at: «Et barnehagetilbud av høy kvalitet kan bidra til sosial utjevning, tidlig innsats og livslang læring». Barnehagen er i en unik situasjon til å oppdage om barn har forsinket eller mangelfull språkutvikling, og barnehagen kan, gjerne i samarbeid med andre, tilrettelegge for tidlig innsats og forebygging». Å støtte barns tilegnelse av språk er en av barnehagens kjerneoppgaver. Innholdet i barnehagehverdagen skal støtte opp om barnas språkutvikling, og språkstimulering skal inngå som en del av det daglige samværet²⁶.

Antallet barn i barnehagen yngre enn tre år, har økt betydelig de siste årene, også minoritetsspråklige barn. De yngste barna har et større omsorgsbehov og vil kreve mer tid sammen med voksne enn de større barna²⁷

Barn som ikke får en fullgod opplæring i norsk hjemmefra, har mest å hente i et miljø der dette kompenseres. Og foreldre fra andre kulturer møter det norske samfunnet gjennom barna og barnehagen og skolen. Forskning både fra Norge og mange andre land har dokumentert klare positive virkninger av pedagogiske tilbud *før ordinær skolestart* for både læring og utvikling²⁸. Kompetanse hos ansatte i barnehagene og samarbeid med foreldrene står som helt sentralt for å kunne gi minoritetsspråklige barn et godt grunnlag for utvikling.

²⁶ Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014-2020

²⁷ NOU 2012: 1, Til barnas beste

²⁸ Ibid.

Åpne barnehager

Åpen barnehage er et tilbud for barn uten barnehageplass, hvor de kan komme sammen med sine foreldre/foresatte, uforpliktende og uten påmelding. I åpen barnehage leker barn og voksne sammen og blir kjent med hverandre. Åpne barnehager kan utgjøre en arena for sosial utjevning, integrering og forebyggende helsearbeid overfor grupper som har behov for dette²⁹. Selv om antallet minoritetsspråklige barn i ordinære barnehager har steget de siste årene, mener Østbergutvalget at det fortsatt må arbeides aktivt for å øke deltakelsen. Utvalget ser at det fortsatt vil være behov for åpne barnehager, og for aktiv rekruttering til og utvikling av innholdet i språkgrupper for minoritetsspråklige barn og norske barn som ikke går i barnehage³⁰.

Åpne barnehager er et pedagogisk tilbud til barn under skolepliktig alder. I likhet med andre barnehager kan tilbyderer av tjenesten enten være en kommune eller en privat aktør, men tilbudet finansieres i stor grad av det offentlige gjennom tilskudd til barnehagen. Åpen barnehage reguleres som andre barnehager av lov om barnehager³¹ og Rammepplan for barnehagens innhold og oppgaver³².

Tilbud som ikke er ordinær barnehage – som åpen barnehage og ulike typer språkgrupper er utsatte tiltak, fordi kommunene ikke finner økonomisk rom for alternative tilbud til førskolebarn og/eller fordi det lokalt argumenteres med at alle barn bør gå i ordinær barnehage (Fafo-rapport 2014: 23).

Åpne barnehagers bidrag og betydning for barn med svake norskerdigheter

Det pekes på at åpen barnehage treffer målgruppene godt. Åpen barnehage har betydning *både for barna og for de voksne* som kommer dit, og kan være av spesielt stor betydning for familier med annen kulturell og språklig bakgrunn enn den norske³³. Den unike muligheten til *foreldreveiledning og tidlig innsats i familier som sliter* trekkes også fram.

For at åpne barnehager skal være gode tilbud for barn med svake norskkunnskaper, er det viktig at de har en bevisst tilnærming til åpen barnehage som en arena for å drive språktrening og språkutvikling. Det er avgjørende for norskopplæringen at man evner å skape gode språkmiljøer i barnehagene (Fafo-rapport 2014: 23 / 2014: 44). *Åpen barnehage egner seg særlig til å jobbe med språkstimulerende tiltak, bygge nettverk familier imellom, til tidlig innsats i familier, til veiledning og støtte i foreldrerollen, som overgangsarena til ordinær barnehage, til møteplass for familier som velger å vente med ordinær barnehage (gjerne store familier og minoritetsspråklige)*³⁴.

Tett samarbeid mellom helsestasjonen og åpen barnehage kan bidra til at det «fanges opp» flere barn som har behov for ett språkstimulerende miljø, åpen barnehage i samarbeid med

²⁹Åpne barnehager i Norge. *Organisering, bruk og betydning*. 2014: 73

³⁰ Østbergutvalget NOU 2010:7

³¹ Kunnskapsdepartementet: 2005

³² Kunnskapsdepartementet: 2006

³³ Trøndelagsforskning: Åpen barnehage, organisering, bruk og betydning.

³⁴ Ibid

helsestasjonen kan igjen bidra til økt rekruttering til barnehagene. Åpen barnehage i tilknytning til en ordinær barnehage kan ha en positiv innvirkning på rekruttering til ordinær barnehage (Fafo-rapport 2014: 44).

Tilskuddsordning for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder

Per i dag har Utdanningsdirektoratet en tilskuddsordning hvor kommunen får tildelt midler ut fra antall minoritetsspråklige barn i barnehage. Hensikten med dette tildelingskriteriet er å gi kommunene et insentiv til å få flest mulig minoritetsspråklige barn i barnehage, da barnehagen anses som den viktigste arenaen både for språktilegnelse og sosialisering for barn i førskolealder.

Rambøll gjennomførte i 2014 en evaluering av tilskuddsordningen «tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder» på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Evalueringen anbefaler en økning av rammen for tilskuddet og begrunner dette med at denne ikke har endret seg siden denne ordningen ble innført i 2004 og samtidig har antall barn økt betraktelig. Rambøll anbefaler videre i sin evalueringsrapport at kompetanseheving innenfor språktilegnelse generelt og andrespråktilegnelse spesielt er vesentlig viktig og det er ett stort behov for dette³⁵.

Ifølge retningslinjene, skal ordningen også vektlegge tverrfaglige tiltak for å bedre språkstimuleringstilbudet for minoritetsspråklige barn. Rambølls evaluering viser også at kommunene hovedsakelig prioriterer barnehagene i sin tildeling av tilskudd, og at de i mindre grad informerer andre tjenester (som helsestasjon og åpen barnehage) om at de kan søke om tilskudd.

Forsøk med gratis kjernetid i barnehage

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet forvalter tilskudd til forsøk med gratis kjernetid i barnehager. Formålet med tiltaket er å øke andelen minoritetsspråklige barn i barnehage forberede barna på skolestart, å bidra til sosialiseringen generelt og å bedre norskkunnskapene for barn som har annet morsmål. Mens barna er i barnehage får foreldrene mulighet til å lære norsk, få foreldreveiledning eller liknende.

Gratis kjernetid i barnehage innebærer gratis deltids plass (20 timer per uke), eller halvpris på fulltids plass. Innretningen på forsøket, det vil si hvem som får tilbudet, varierer mellom bydelene og kommunene som er involvert. Forsøket inneholder i tillegg til redusert betaling, flere elementer som er nødvendige for å skape et kvalitativt godt barnehagetilbud, spesielt for minoritetsspråklige barn. Forsøk med gratis kjernetid i barnehage har nylig blitt evaluert³⁶, og forskerne bak evalueringen påpeker også at “gratis kjernetid er mer enn bare gratis kjernetid”.

³⁵ Evalueringsrapport av tilskuddsordning: Utdanningsdirektoratet; 2014:68.

³⁶ “Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport”, Fafo-rapport 2014: 44.

Bydelenes metodiske og oppsøkende **rekrutteringspraksis** er en viktig bidragsyter til økt deltakelse i barnehagen. Enkelte bydeler har ansatt egne personer som er dedikerte til rekrutteringsarbeidet. Bydelene jobber systematisk for å kartlegge hvilke barn som ikke går i barnehage, og følger opp de aktuelle familiene enten på helsestasjon, via telefonoppringing eller ved hjemmebesøk. Samarbeid mellom ulike etater styrker rekrutteringsarbeidet. Tiltaksmidlene kan benyttes tverrsektorielt, f.eks. som i bydel Gamle Oslo, hvor midler fra gratis kjernetid-tiltaket gjør at ansatte på helsestasjonen kan foreta hjemmebesøkene. Den oppsøkende virksomheten omfatter informasjon om ordningen med gratis kjernetid, men også generell informasjon om hva barnehage er. Trygghet og forståelse hos foreldrene om betydningen av barnehage for barns språklige og sosiale utvikling er en viktig forutsetning for å søke om barnehageplass. Praktisk hjelp til søknad og informasjon via frivillige organisasjoner og moskéer trekkes også fram som viktige faktorer i rekrutteringsarbeidet.

Lavterskeltilbud hvor foreldre kan bli kjent med barnehagen er med på å støtte opp om det øvrige informasjons- og rekrutteringsarbeidet. Gjennom åpne barnehager, språkgrupper og deltidsplasser når man familier som ellers ikke ville vurdert barnehage for sine barn. Foreldre blir her kjent med barnehagen, og mange velger etterhvert å søke om ordinær barnehageplass. Åpne barnehager, som omtalt tidligere i teksten, er altså viktige også som en del av gratis kjernetid-ordningen.

Gratis kjernetid-tiltaket har medvirket til et økt **fokus på språkarbeidet** i barnehagene, og en rekke tiltak er iverksatt innenfor det ordinære barnehagetilbudet (finansiert av gratis kjernetidmidler). Blant annet er det i bydelene ansatt språkpedagoger som lånes ut til enkeltbarnehager Disse kan bidra med kurs og veiledning for ansatte, og de arbeider med enkeltbarn eller grupper av barn (Fafo-rapport 2014: 44). Noen bydeler har også tilsatt migrasjonspedagoger og tospråklige pedagoger. I tillegg setter bydelene av prosjektmidler til språktiltak som den enkelte barnehage kan søke på. Ett eksempel er Lesefrø-prosjektet i Søndre Nordstrand, hvor ansatte, foreldre, Deichmanske bibliotek, barnehageadministrasjonen og pedagogisk fagsenter samarbeider om å utvikle leseglede hos barna gjennom bruk av litteratur.

Det har gjennom gratis kjernetid-tiltaket blitt gjennomført **kompetansetiltak** rettet mot ansatte i barnehagene. Hensikten har vært å øke barnehagepersonalets kompetanse i flerkulturell pedagogikk og språkstimulering mm. Bergen kommune har som et ledd i sin kompetanseplan i migrasjonspedagogikk satt fokus på musikk og estetiske fag i språkarbeidet og gjennomført en kursrekke i språkarbeid. Språk- og kompetansetiltakene innenfor gratis kjernetid-ordningen har gått parallelt med andre språkprosjekter og kompetansetiltak, og er således en av flere bidragsytere til språkarbeidet og kompetansehevingen i barnehagene. Det er mulig å koble tiltaket sammen med bruk av andre statlige midler til kompetanseutvikling i barnehage, som er blitt styrket i 2015³⁷.

Evalueringen av tiltaket påpeker at målet om bedre norskkunnskaper før skolestart krever bedre betingelser for språkarbeid i barnehagene. Det er stor variasjon i både ressurser og kunnskap i ulike barnehager, i tillegg til at andelen minoritetsspråklige varierer mye (spesielt i Oslo). Dette gir barnehagene veldig ulikt utgangspunkt for å iverksette tiltak. Gratis kjernetid bidrar til å utjevne

³⁷ I tillegg til generell styrking av arbeidet med kompetanseheving og rekruttering i barnehagesektoren, skal det i oppfølgingen av Meld.St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap* i femårsperioden 2013-2017 bevilges midler til et kompetanseløft på det flerkulturelle området for hele utdanningssektoren (*Kompetanse for mangfold*). Deler av bevilgningen gjelder barnehagesektoren.

dette skjeve utgangspunktet. Samtidig støtter evalueringen opp om kunnskapen om viktigheten av kvalitet i barnehagen som et nødvendig tillegg til ulike moderasjonsordninger generelt³⁸.

Resultatene fra forsøket viser at tiltaket har lyktes i å rekruttere flere minoritetsspråklige barn til barnehage, og at minoritetsspråklige barn i disse barnehagene gjør det bedre på kartleggingsprøver i 1. og 2. klasse. Det er ikke funnet tilsvarende effekter for barn uten minoritetsspråklig bakgrunn. Dette kan tilsa at videre satsing på gratis kjernetid i barnehage først og fremst bør prioriteres i områder med høy andel minoritetsspråklige barn.

Barn med mer utsatt sosioøkonomisk bakgrunn går mindre i barnehage enn andre barn, og de som går kortere tid i barnehage (antall år), scorer oftere under bekymringsgrensen i lesing på første trinn enn de som går flere år i barnehage (Fafo-rapport 2014: 44). Minoritetsspråklige barn går i snitt kortere tid i barnehage enn andre barn. Å lære seg et nytt språk tar tid. Det synes å være enighet om at unge trenger ca. 5-7 år før de behersker akademiske ferdigheter i et nytt språk (NOU 2010: 7). I utgangspunktet har gratis kjernetid vært et tilbud for 4- og 5-åringer, med noen variasjoner mellom de deltakende kommunene. Fra høsten 2014 er det innført endringer i noen av kommunene, slik at barna som inkluderes i tilbudet varierer fra 1-6 år i Drammen, til 4-5 år i Groruddalsbydelene. En stor andel av barnehagestyrene som er spurt i forbindelse med evalueringen av gratis kjernetid mener at gratis kjernetid bør omfatte både to-, tre-, fire- og femåringer. Dette for at ordningen skal bidra til tidligere barnehagestart for flere minoritetsspråklige barn.

Andre endringer i ordningen som er innført fra høsten 2014, er målretting av tiltaket til lavinntektsfamilier og aktivitetsplikt for foreldrene. Det finnes argumenter både for og mot ny målretting og nye krav. Vi mener det er for tidlig å konkludere med en anbefaling knyttet til disse endringene. Endringene i ordningen vil bli evaluert.

Skolen – modell for innføringstilbud for sent ankomne

Beskrivelse av pågående arbeid

Målgruppene, for faglige anbefalinger, som er beskrevet i første del av dette dokumentet er sammensatte, og årsakene til frafall i videregående opplæring er mange. Det som imidlertid er mulig å fastslå når man ser på utdanningsstatistikk fra SSB, er at første generasjons innvandrere har større frafallsprosent enn andre grupper og at en lavere andel av dem fullfører og består videregående opplæring enn gjennomsnittet. i Arbeidsgruppen har valgt å konsentrere oss om nyankomne elever som har rett til særskilt norskopplæring³⁹, og utviklet et forslag til hvordan opplæringstilbudet for sent ankomne elever med begrenset skolebakgrunn kan videreutvikles gjennom et samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner.

³⁸ Jf. Forslag til endringer i forskrift om foreldrebetaling i barnehager.

³⁹ Dette er elever som ikke kan norsk godt nok til å følge ordinær opplæring i skolen, og som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, har rett til særskilt språkopplæring. Særskilt språkopplæring er en samlebetegnelse på særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Elever i grunnskolen og videregående opplæring kan ha rett til særskilt språkopplæring, uavhengig av om eleven får opplæring i et innføringstilbud eller ikke.

Bakgrunn

For mange sent ankomne elever med begrenset skolebakgrunn er overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring utfordrende. Elever som ankommer Norge i ungdomsskolealder og har få års skolebakgrunn fra hjemlandet, skal i løpet av kort tid lære seg norsk, grunnleggende ferdigheter, studieteknikk og tilegne seg kunnskaper og ferdigheter i fag tilsvarende det en elev som har gått i norsk grunnskole allerede har; kunnskaper og ferdigheter som de trenger for å gjennomføre og bestå videregående opplæring. Dette er krevende, og mye taler for at elevgruppen ofte møter utfordringer de ikke klarer å håndtere. Erfaring viser at frafallet blant denne elevgruppen er direkte relatert til begrensede norskerferdigheter, kunnskaper og ferdigheter i fag. I tillegg mangler de kunnskap om det norske utdanningssystemet, noe som gjør det vanskelig å velge rett utdanningsprogram i videregående opplæring.

Hva er tillatt i dag?

Opplæringsloven åpner for at kommunen kan tilby elever ekstra år i grunnskolen, men langt fra alle kommuner gjør det. I kommuner som tilbyr et ekstra år, hender det at elever likevel velger å søke seg inn på videregående skole pga at de ønsker å følge sine jevnaldrende.

Elever i videregående opplæring som har særskilt språkopplæring etter § 3-12, har rett til inntil to år ekstra dersom eleven trenger det for å nå kompetansemålene i læreplanene. Elevene har også i den utvidede opplæringstiden rett til opplæring på heltid. Det er anledning til å innvilge utvidet tid allerede i løpet av Vg1, dersom vilkårene er oppfylt. På den måten kan en elev for eksempel ta Vg1 over to år. Elever i videregående opplæring som ønsker å bytte utdanningsprogram eller programområde, har etter søknad rett til inntil ett ekstra opplæringsår. De fleste elevene som velger et annet utdanningsprogram eller programområde gjør det etter ett år på Vg1.

Selv om elevene har rettigheter, kan en for brå overgang til videregående opplæring føre til manglende kompetanseoppnåelse og frafall. Har ikke elevene språklige og faglige forutsetninger for å følge opplæringen, gir det liten mening i å gå i en ordinær klasse. Elever med kort botid mangler, som nevnt, også ofte kunnskap om det norske utdanningssystemet, og det fører til mange feilvalg. Velger man så et nytt utdanningsprogram eller programområde etter ett år, er viktig opplæringstid tapt.

Per i dag åpner regelverket for at det kan organiseres innføringstilbud for elevgruppen. Slike innføringstilbud er ikke søkbare. Konsekvensen er at nyankomne elever som har rett til videregående opplæring søker på og tas inn på et ordinært utdanningsprogram, og ved skolestart kan de så tilbys et innføringstilbud. Tiden som eventuelt brukes i innføringstilbudet tar av elevens rett til videregående opplæring. Mange elever velger ikke å delta i innføringstilbud dersom de er tatt inn på et ordinært utdanningsløp. Er de ved skolestart plassert i en ordinær klasse, kan det være vanskelig å motivere dem til å gå over i et innføringstilbud. De vil heller være en del av klassen sin og følge ordinær progresjon. Dessverre viser det seg at mange av disse ikke gjennomfører og består.

Få fylkeskommuner har valgt å opprette utdanningstilbud som nevnt ovenfor. De fleste har valgt å gi tilbud om innføringstilbud som år 0, altså et tilbud utenfor regelverket. Et år 0 er frivillig. Elevene som velger å gå der, får ekstra opplæringstid før de begynner i ordinær videregående opplæring. Tiden elevene går i slike tilbud, tas ikke av opplæringsretten deres. Tilbudene varierer noe fra fylke til

fylke, men sammenfattende kan en si at tilbudene, ved siden av ren norskopplæring, fokuserer på grunnleggende ferdigheter i basisfag, og språkopplæring står sentralt i alle fag. I tillegg legges det vekt på å gi informasjon om utdanningssystemet i Norge og norsk arbeidsliv slik at elevene skal settes i stand til å velge rett utdanningsprogram når de skal søke seg inn i ordinær videregående opplæring. Det er også normalt at elever i slike tilbud får hospitere på ulike utdanningsprogram eller i arbeidslivet i kortere eller lengre perioder.

Ut over eksisterende innføringstilbud innenfor eller utenfor tilbudsstrukturen i videregående opplæring, foreslår vi en modell som bygger på et forsøk med tilrettelagt opplæring for sent ankomne elever med svake norskkunnskaper og / eller svak skolebakgrunn fra hjemlandet. Forslaget bygger på erfaringene fra et samarbeidsprosjekt mellom Vestfold fylkeskommune ved Thor Heyerdahl videregående skole og Larvik kommune ved Larvik læringscenter. Fra skoleåret 2011/2012 har de drevet et forsøk hjemlet i opplæringsloven § 1-4, og de har fått utvidet forsøket til skoleåret 2016/17.

Målgruppene for forsøket

Tilbudet er rettet mot disse gruppene:

- Elever med grunnskoleeksamen fra hjemlandet som nylig har kommet til Norge.
- Elever over 16 år som ikke har grunnskolepapirer hverken fra hjemlandet eller fra Norge.
- Elever som har fått vitnemål fra 10. klasse i Norge, men som har kort botid, svake norskkunnskaper og oftest mange IV på vitnemålet.

Alle får opplæring i henhold til § 4A-1 i opplæringsloven, og de får vurdering og går opp til eksamen etter gjeldende læreplaner i grunnskole for voksne.

Det som skiller innføringstilbudet lokalisert på Thor Heyerdahl videregående skole fra de fleste andre innføringstilbud i landet, er at man samler alle nyankomne elever i videregående alder i ett frivillig tilbud. Det skiller ikke mellom elever som kunne ha fått tilbud om et ekstra år i grunnskolen, de som har rett til grunnskole for voksne og de som etter loven har rett til inntak i ordinær videregående opplæring. At man lager et felles tilbud for alle nyankomne i aldersgruppa fra 16 til rundt 20, gjør at elevgruppa blir så stor at det blir mulig å lage et differensiert tilbud med opplæring på ulike nivåer. Forsøket gir også elever som kommer sent i ungdomsskolealder en mulighet til å få et fullverdig vitnemål.

Mange sent ankomne elever skrives ut av grunnskolen med et vitnemål dominert av ikke grunnlag for vurdering (IV). Alle har svake norskferdigheter, og mange mangler fagkunnskaper de trenger for å kunne gjennomføre videregående opplæring. De elevene som har manglende forutsetninger for å mestre videregående opplæring blir identifisert og kartlagt av kontaktlærer/rådgiver i grunnskolen. Elevene med foresatte inviteres så til en informasjonssamtale hvor det opplyses om det frivillige forsøkestilbudet samt hvilke rettigheter eleven har til å påbegynne sin videregående opplæring. Dersom de takker ja til tilbudet, vil de få et fullstendig vitnemål fra grunnskole for voksne når de slutter. Det blir da mulig å kunne komme inn på tilbud i videregående opplæring der det er konkurranse om plassene og poenginntak, og et fullstendig vitnemål kan også være viktig å ha når man senere skal søke seg inn i arbeidslivet

Erfaringer fra forsøket har vist at tilbudet har bidratt til å få ned frafallstallene og øke gjennomføringsgraden for elevgruppen.

Hvordan er tilbudet organisert?

På grunnlag av søknad og enkeltvedtak om opplæring etter § 4A-1, tas elevene inn til tilbudet. Opplæringen foregår på en videregående skole slik at de kan følge sin aldersgruppe. Elevene får opplæring i 35 uketimer, og de har fagene norsk, matematikk, engelsk, samfunnsfag, naturfag og kroppsøving. I tillegg får de 2,5 timer leksehjelp. I alle fag, bortsett fra kroppsøving, gis det opplæring på to nivåer, og timene i de ulike fagene er parallellagt. Det fører til at elever kan få opplæring på ordinært tiendeklassenivå i fag der de har forutsetninger for det, samtidig som de kan få opplæring i basisferdigheter i fag de ikke tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter i.

De elevene som har svært god kompetanse i ett eller flere fag, kan få tilbud om å hospitere i en ordinær klasse på videregående skole i faget slik at de kan få vurdering med karakter. Gjør de seg ferdig med et fag, kan det både frigjøre tid til ekstra arbeid med de andre fagene og skape rom for å legge inn grunnleggende norskopplæring/tospråklige fagopplæring når de starter på Vg1.

Elevene får en bred karriereveiledning både formelt gjennom den videregående rådgivningstjenesten og uformelt ved at opplæringen er lokalisert til en videregående skole. I tillegg hospiterer elevene i klasser på ulike utdanningsprogram, og det gir dem bedre mulighet til å gjøre gode utdanningsvalg når de skal ut i ordinær videregående opplæring. Dette har ført til at elevene som har deltatt i forsøket har hatt en svært lav omvalgsprosent i videregående opplæring.

Bred tilnærming

Elevene som går i innføringstilbudet har ulike bakgrunn. Man finner barn av nyankomne arbeidsinnvandrere og flyktninger, familiegjenforente og mindreårige asylsøkere. For å gi nyankomne foreldre muligheten til å veilede sine barn i et fremmed samfunn, har man blitt tilbudt foreldre å delta i ICDP-programmet (International Child Development Program) som er en del av Program for foreldrerettleiing. Målet har vært å bygge bro mellom de oppdragelsesforventningene man har med seg fra eget hjemland og de oppdragelsesforventningene man møter i Norge. I opplegget har både barnevernstjenesten og NAV deltatt. Barnevernstjenesten har også vært viktig i oppfølgingen av enslige mindreårige asylsøkere.

I tillegg har Larvik læringscenter utviklet et eget program for ungdommene med minoritetsbakgrunn, FLEXid. Der fokuseres det på hvordan det er å vokse opp med flere kulturer og hvilke utfordringer og muligheter det gir.

Forutsetninger i forsøkestilbudet

Ut fra erfaringene som er gjort, avtegner det seg noen forutsetninger som må oppfylles for at et tilbud som det som er skissert skal være vellykket. Noen av de sentrale momentene kan oppsummeres slik:

- Før en elev tas inn, må det vurderes om opplæringen som gis innenfor tilbudet vil være til det beste for eleven
- Kommunen / fylkeskommunen må sørge for at aktuelle elever og foreldre er godt informert om tilbudet. Elevene avgjør selv om de vil motta tilbudet eller ikke.
- Opplæringstilbudet må være frivillig, og dersom en elev tar imot det, må det ikke gå ut over elevens rett til videregående opplæring. (Så lenge en elev/voksen mottar grunnskoleopplæring bruker vedkommende ikke av retten til vgo).
- Tilbudet må være et heldagstilbud og maksimalt strekke seg over to år.

- Eleven må kunne tas inn til videregående opplæring på ordinære vilkår etter at opplæringsperioden er over.
- Elevene må få god rådgivning og veiledning, og det må åpnes for utplassering og hospitering i ordinære klasser slik at elevene får gode forutsetninger for å velge utdanningsprogram på videregående nivå.
- Det må etableres gode samarbeidsstrukturer på alle nivåer mellom kommune og fylkeskommune. Skoleeiere, skoleledere og lærere må ha en omforent forståelse av innhold og organisering av tilbudet.

Økonomi

Erfaringene fra forsøket i Vestfold viser at det er nødvendig å avklare hvordan et felles innføringstilbud skal finansieres. Det er ikke nok å komme til enighet om hva slags opplæring elevene trenger, det økonomiske ansvaret må også fordeles mellom forvaltningsnivåene. I Larvik har man nå valgt en modell der kostnadene fordeles med utgangspunkt i elevenes rettigheter. Med utgangspunkt i erfaringstall fra forsøksperioden, betaler kommunen for elevene som hadde hatt rett til grunnskole for voksne og fylkeskommunen for de som hadde hatt rett til videregående opplæring.

Et tilbud som dette vil ikke nødvendigvis føre med seg ekstra kostnader for kommuner og fylkeskommuner. Hvilket tilbud elevene har krav på, avhenger i dag av ankomsttidspunkt til Norge. Kommer en elev med begrenset skolebakgrunn til Norge mot slutten av grunnskolen, får eleven vitnemål og dermed rett til videregående opplæring uansett faglige og språklige forutsetninger. Kommer derimot en elev til Norge med begrenset skolebakgrunn til Norge etter grunnskolealder, har eleven ikke rett til videregående opplæring, men til grunnskoleopplæring for voksne. Resultatet er at kommuner og fylker i dag oppretter nesten parallelle tilbud for nyankomne. Dette er kostnadskrevende og lite effektivt, særlig på mindre steder.

Så langt i forsøket ser det ut til at elever som har deltatt i forsøket i stor grad har fulgt vanlig progresjon etter at de har blitt overført til ordinær videregående opplæring. Det blir dermed i liten grad behov for å søke om utvidet tid. Tendensen er at elevene kommer raskere gjennom videregående opplæring etter innføringstilbudet, og de har større mulighet for å fullføre og bestå.

Estimering av kostnader kan utarbeides dersom det besluttes at man skal gå videre med forslaget.

Gode resultater

Man har gjennom tilbudet sikret at elevene har et bedre faglig og språklig grunnlag før de tar ut retten til videregående opplæring. Mer grunnskoleopplæring innen utvalgte fagområder fører til at flere minoritetsspråklige elever med kort botid når målsettingen om fullført og bestått videregående opplæring. Et slikt tilbud fordrer imidlertid et større handlingsrom for opplæringen enn hva gjeldene regelverk åpner for.

En av styrkene ved et tilbud som beskrevet her, er at elevene har klare mål for opplæringen. De skal gjennomføre grunnskole for voksne, og opplæringen skal lede fram mot det målet. I tillegg er det mange av elevene som synes at det er motiverende å få vurdering med karakterer. I andre innføringstilbud er det ikke tilfellet.

Siden starten har det gått i underkant av 200 elever i innføringstilbudet på Thor Heyerdahl videregående skole, og på grunn av utvalgets størrelse, skal det ikke trekkes for mange konklusjoner.

Det er likevel sterke indikasjoner på at de som har gjennomført et eller to år med utvidet grunnskoleopplæring etter denne modellen, har gjort færre omvalg og gjennomført videregående opplæring på normert tid i langt større grad enn det som er vanlig på landsbasis.

At flere gjennomfører videregående opplæring, får konsekvenser. De som har fullført videregående opplæring har større muligheter til å komme seg inn på arbeidsmarkedet, og de kan være kvalifisert for høyere utdanning. Slik sett har tilbudet gitt et svar på en utfordring som Larvik kommune sto overfor i årene etter årtusenskiftet. Da opplevde de at flere og flere minoritetsspråklige unge ble mottakere av sosialhjelp.

Tiltak rettet mot barn og unge i barnehage og skole

Bruk av tolk

Tolkeutvalget (NOU 2014: 8) påpeker at god kommunikasjon med foreldre og godt samarbeid med hjemmene er avgjørende for barns læring og utvikling. Selv om barnehagen og skolen har et lovpålagt ansvar for å legge til rette for et godt foreldresamarbeid, gir lovverket ingen retningslinjer for hvordan de skal kommunisere med hjemmet når foreldrene ikke snakker norsk.

Det er behov for å øke bevisstheten i barnehager, skoler, barnevernet og helsesektoren om hvordan mangelfull kommunikasjon påvirker kvaliteten på utførelsen av oppgaver. Ansatte må ha kompetanse i kommunikasjon via tolk, og rutiner for når og hvordan tolk skal bestilles. Slike rutiner bør utvikles på sentralt nivå og forankres hos ledelsen. Det vises for øvrig til tolkeutvalgets utredning om tolking i offentlig sektor.

Grunnskoleopplæring for voksne

I følge Østberg-utvalget (NOU 2010: 7) inkluderes ikke særskilt språkopplæring i et tilpasset opplæringstilbud til minoritetsspråklige voksne i tilfredsstillende grad. Utvalget mener det er tilfeldig og varierende i hvilken grad deltakerne får oppfylt retten til særskilt språkopplæring i tråd med lovens intensjon. I praksis betyr dette at mange minoritetsspråklige deltakere ikke får den opplæringen de har krav på. Manglende faglige og språklige forutsetninger er de vanligste årsakene til at deltakere med innvandrerbakgrunn ikke fullfører grunnskoleopplæringen for voksne.

Grunnskoleopplæring for voksne er et felt som behandles i Meld. St. Livslang læring og utenforskap (LLU) som er planlagt behandlet av Stortinget høsten 2015. Arbeidsgruppen anbefaler at man avventer den kommende Meld. St. før man konkretiserer tiltak.

Arbeidssøkere med svake norskkunnskaper og manglende grunnleggende ferdigheter

Pågående arbeid:

En tverrfaglig arbeidsgruppe ledet av Arbeids- og sosialdepartementet har gjennomgått bruken av arbeidsmarkedstiltak og samarbeidet mellom NAV og kommunene om introduksjonsordningen. De har kommet med forslag til alternative løsninger for å avklare hvem som bør få ansvar for grunnleggende norskopplæring for innvandrere uten rett til dette, og som er registrert arbeidsledige eller med nedsatt arbeidsevne og har behov for tiltak for å komme i arbeid.

Utfordringen med manglende livsoppholdsytelser når innvandrere gjennomfører nødvendig kvalifisering ved grunnskole- og videregående opplæring, vil være naturlig å behandle i arbeidet med Stortingsmelding om «Livslang læring og utenforskap» i 2015.

Manglende norskkunnskaper

Tilstrekkelige norskkunnskaper og grunnleggende ferdigheter er sentralt for å få innpass på det norske arbeidsmarkedet, som er kompetansekrevende.

Norskopplæring er et kommunalt ansvar. NAV har arbeidsmarkedstiltak som kan inneholde integrert arbeidsrelatert norskopplæring, men det er en utfordring å tilpasse tiltak til personer som mangler grunnleggende ferdigheter. Ungdom og unge voksne som ikke har gjennomført videregående skole, og i tillegg har svake norskferdigheter har store utfordringer i møte med det norske arbeidslivet - spesielt når det gjelder å få en *varig* tilknytning til arbeidsmarkedet. Det er en utfordring at mange innvandrere ikke har rett eller plikt til gratis norskopplæring eller har brukt opp rettighetene uten å ha nådd et adekvat norsknivå.

Innvandrergruppen er svært heterogen, og det i seg selv fører til at også virkemiddelapparatet må være mangfoldig for å treffe de ulike behovene.

Mange rapporter fra forskning og utvalg peker på utfordringene med innvandrere som deltar på tiltak etter tiltak, uten å komme i arbeid. De arbeidsrettede tiltakene er ikke innrettet for å dekke kompetansegapet for de som mangler grunnleggende ferdigheter og har svake norskkunnskaper. NAV benytter arbeidsrettede tiltak også når de ikke treffer, ikke minst for å sikre brukerne økonomiske ytelser.

Det er behov for å utvikle og styrke ulike kvalifiseringsløp som i større grad er helhetlige og tilpasset hver enkelt, og er nært knyttet til det ordinære arbeidslivet (som f.eks. ulike arbeidsmarkedstiltak, introduksjonsprogrammet, Jobbsjansen og kvalifiseringsprogrammet).

Arbeidsgruppen peker på at det er behov for tiltak som fører til en bedre utnyttelse av det ordinære opplæringssystemet, når det gjelder voksenopplæring. I tillegg bør det ses på muligheter for at arbeidssøkere som ikke har rett til norskopplæring kan få dette. Nødvendig opplæring for å få innpass på arbeidsmarkedet bør være løst fra behov for livsoppholdsytelser fra NAV for å unngå innlåsing på arbeidsrettede tiltak.

Forskning og statistikk

Utdanningsdirektoratet har pr i dag ikke godt nok kunnskapsgrunnlag, herunder statistikk og forskning, om de språkrelaterte årsakene til frafall blant de overfor nevnte målgruppene. På grunn av komplekse årsaksforhold er det viktig å sammenstille kunnskap fra ulike sektorer. Det er behov for denne kunnskapen for å kunne foreslå målrettede tiltak for de ulike målgruppene.

Omfang

Forskning viser at frafall i videregående opplæring har mange årsaker, og at virkningene er flerfoldige og ulike. Samlet sett tyder forskning om frafall på at det ikke er enkelttiltak, men ulike tiltak satt i

system, en helhetlig tilnærming og en forankring av frafallsproblematikken på ulike nivåer (skole, kommune, fylkeskommune) som er avgjørende for å motvirke frafall på lenger sikt (NOVA 12/10.)

Det er påvist at ungdom med minoritetsbakgrunn, og da særlig gutter, har større frafall enn øvrige elever. Samtidig er det store forskjeller mellom elevgrupper etter hvilket land de kommer fra (FAFO 2010:3).

Særskilt språkopplæring

Høsten 2013 fikk 44 800 elever særskilt norskopplæring, en andel på 7 prosent. Antall elever med særskilt norskopplæring har vært ganske stabil de siste fire årene, men har økt med nesten 10 000 siden skoleåret 2003/04, da andelen var 6 prosent. De siste årenes stabilitet henger sammen med at antallet barn i aldersgruppen 0-15 år som har innvandret til Norge, har vært stabilt de siste årene.

Det er betydelig flere elever som får særskilt norskopplæring på 1. – 4. trinn enn på 8. – 10. trinn. På 1.-4. trinn får for eksempel 9 prosent av elevene særskilt norskopplæring, mens 5 prosent får slik opplæring på 8. – 10. trinn. I perioden fra 2003/04 til 2013/14 har andelen elever som får særskilt norsk på 1.-4. trinn, økt fra 7 prosent til 9 prosent.

Elever som har rett til særskilt språkopplæring har også, etter behov, rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Skolen gir morsmålsopplæring i tillegg til det ordinære undervisningstimetallet. Tospråklig fagopplæring er opplæring innenfor det ordinære undervisningstimetallet, der elevens morsmål blir benyttet i opplæringen, enten alene eller sammen med norsk. Av elevene som får særskilt norskopplæring, får 38 prosent annen særskilt språkopplæring i tillegg, det gjelder 17 100 elever. 19 prosent av disse får både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, 56 prosent får bare tospråklig fagopplæring, og 12 prosent får bare morsmålsopplæring. Det er 23 prosent færre elever som får morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller tilrettelagt opplæring i 2013/14 enn det var i 2009/10. Det har særlig vært en nedgang i antall elever som får morsmålsopplæring. Det er også stor variasjon mellom kommuner når det gjelder hvor mye særskilt språkopplæring elevene får. I Trondheim får 89 prosent av elevene med særskilt norskopplæring også annen særskilt språkopplæring. I Oslo er andelen 18 prosent.

Kommunen kan organisere opplæringstilbudet for elever som nylig har kommet til Norge, i egne grupper, klasser eller skoler. I skoleåret 2013/14 fikk 4500 elever opplæringen hovedsakelig i egne innføringsgrupper, grupper for asylsøkere eller lignende. Det er 400 flere enn i 2011/12 (Utdanningsspeilet 2014).

Særskilte språkopplæring er tema i en evaluering Rambøll gjennomfører for Utdanningsdirektoratet. Det bør vurderes om oppdraget kan benyttes som kilde til mer informasjon om frafall relatert til språk i videregående opplæring. Rambøll skal blant annet vurdere om organisering og innhold i den særskilte språkopplæringen gir elevene god progresjon i norsk og om det kvalifiserer elevene for videre skolegang slik at de består opplæringen. Sluttrapporten fra oppdraget vil foreligge i desember 2015.

I 2013 gjennomførte Rambøll en kartlegging av innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever med begrenset skolebakgrunn. Målet for innføringstilbudene er at de nyankomne elevene skal få styrket sine norskkunnskaper, både muntlig og skriftlig, slik at de settes i stand til å fortsette i ordinær opplæring i grunnskolen eller i videregående opplæring.

Kommunestørrelse og antall nyankomne elever har betydning for om nyankomne får et innføringstilbud og hva slags innføringstilbud elevene får. Rambølls informanter uttrykte å ha lite kjennskap til hvordan det går med elevene etter avsluttet innføringstilbud. Dermed hadde de også et mangelfullt grunnlag for å vurdere hvor vellykket innføringstilbudet hadde vært. Kartleggingen viser variasjon med hensyn til hva slags kompetanse elevene tilegnet seg i løpet av tiden de fikk et innføringstilbud. Derfor kunne overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring også være en utfordring⁴⁰.

Tidligere har Utdanningsdirektoratet evaluert læreplanene for språklige minoriteter⁴¹. Evalueringen⁴² ble også da gjennomført av Rambøll, og viste at selv om det var positive utviklingstrekk i språkopplæringen som ble tilbudt, så var implementeringen av læreplanene fortsatt ikke fullført. I evalueringen ble det også påpekt mangler i regelverkssetterlevelsen og at det var en utfordring at læreplanen i grunnleggende norsk var valgfri å ta i bruk for kommunene.

Statistikk knyttet til språk og språkvansker og gjennomføring

Nyankomne barn/elever med minoritetsspråklig bakgrunn

Utdanningsdirektoratet har opplysninger om botid, som kan kobles med statistikk på gjennomføring, resultater etc.

Av de som startet i Vg1 2008 har

- 49 prosent av de som har bodd 0-6 år i landet fullført og bestått videregående opplæring etter 5 år (2013),
- 54 prosent av de som har bodd 7-12 år har fullført og bestått,
- 67 prosent av de som har bodd 13 år eller mer i landet har fullført og bestått,
- Gjennomføringsprosenten for hele populasjonen er 70 prosent.

Elever i videregående skole som har kort botid (definert som under seks år) kan ta eksamen i Norsk som andrespråk. Dette er en overgangsordning fra Reform 94 som nå er forlenget ut 2015. Unntatt fra kravet om kort botid er elever som har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12. De har rett til å avlegge skriftlig eksamen etter overgangsordningen uansett botidens lengde. Nesten 500 elever med minst seks års botid tok eksamen i norsk som andrespråk skoleåret 2012/13. Gjennomsnittskarakteren for eksamen i norsk som andrespråk er i underkant av 3. Karakteren øker ikke med botid.

I 2013 ble det midlertidig fastsatt en læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge. Fra skoleåret 2014–2015 kan læreplanen brukes både på Vg1 og Vg2. I tillegg er det bestemt at de elevene som får opplæring etter den midlertidig fastsatte læreplanen, kan få opplæring og sluttvurdering etter denne læreplanen resten av videregående skole.

Minoritetsspråklige elever/barn

⁴⁰ www.udir.no/forskning.

⁴¹ Læreplanen i grunnleggende norsk og læreplanen i morsmål.

⁴² <http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/Rapporter/Ramboll/Lareplaner-for-spaklige-minoriteter/>.

Barnehage

Av de minoritetsspråklige barna som gikk i barnehage i 2013 var det om lag 13 300 barn som fikk tilbud om særskilt språkstimulering.

Grunnskole

Ideelt sett hadde det vært ønskelig og sett på sammenhengen mellom språkferdigheter ved utgangen av grunnskolen og gjennomføring i videregående opplæring. Men på karakterfila fra grunnskolen er det idag ikke gode nok indikasjoner på språkferdighetene til elevene. Det som framgår av opplysningene om er hvorvidt elevene følger læreplanen i grunnleggende norsk og om de får morsmålsopplæring. Opplysninger om dette sier ikke nok om elevenes språkferdigheter. Opplysninger om hvilke elever som har særskilt norsk er nok en bedre indikasjon på elevenes språkferdigheter. Det foreligger opplysninger om at nærmere 45 000 elever får særskilt norskopplæring i grunnskolen (skoleåret 2013/14), men det finnes ikke individdata på dette og kan derfor ikke bruke dette koblet sammen med gjennomføringsstatistikk.

Individdata

Individdata fra grunnskolen ville gitt mulighet til å følge elever med særskilt språkopplæring gjennom hele grunnskolen og knytte opplysninger om særskilt språkopplæring sammen med opplysninger om gjennomføring. I dag innhenter Utdanningsdirektoratet individdata kun fra videregående opplæring, samt resultater på nasjonale prøver på 5. og 8. trinn og karakterer på 10. trinn fra grunnskolen. Per i dag er det ikke hjemmelsgrunnlag for å hente inn ytterligere individopplysninger i grunnskolen.

Videregående

I videregående opplæring finnes det ikke egnede opplysninger om språkferdigheter som kan ses i sammenheng med gjennomføring. Det foreligger ikke opplysninger om særskilt språkopplæring og de opplysningene som finnes om innføringstilbud og grunnleggende norsk er lave i omfang. Med tanke på å kunne følge disse elevene helt ut av videregående opplæring, ville det vært en fordel om Utdanningsdirektoratet kunne samle inn den samme informasjon som i grunnskolen.

Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten (OT) er en fylkeskommunal tjeneste som skal følge opp ungdom som har rett til opplæring, men som ikke er i arbeid eller opplæring. OT har også ansvaret for å koordinere og samordne den tverrfaglige innsatsen for disse ungdommene.

- 11 prosent av innvandrere med ungdomsrett var i oppfølgingstjenestens målgruppe i 2013, da de verken var i arbeid eller opplæring.
- 8 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre med ungdomsrett var i oppfølgingstjenestens målgruppe.
- I den øvrige befolkning var 9 prosent av de med ungdomsrett i oppfølgingstjenestens målgruppe.

Opplysninger som ikke foreligger i dag, men som vil være mulig å få i fremtiden

Det vil være mulig å koble resultatene fra nasjonale prøver i lesing enten på 5. eller 8. trinn, utført fra og med 2007, med gjennomføring og overganger i videregående opplæring. Bakgrunnsvariabelen

innvandringsbakgrunn kan også kobles på i denne sammenheng (delt inn i kategoriene innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre). Utdanningsdirektoratet kan ikke gjøre disse koblingene selv, men kan bestille kobling av tilgjengelige data fra SSB.

Utdanningsdirektoratet kan også følge de som *fritas* fra nasjonale prøver i lesing:

- 19 prosent av innvandrere på 5. trinn og 10 prosent av innvandrere på 8. trinn fritas fra nasjonale prøver i lesing.
- 8 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre fritas på 5. trinn og 4 prosent på 8. trinn.
- 3 prosent av øvrige elever fritas på 5. trinn og 2 prosent på 8. trinn

Deltakere i grunnskoleopplæring for voksne under 24 år

Det foreligger individdata på voksne som *avslutter fag* i grunnskolen. For disse finnes opplysninger om standpunkt- og eksamenskarakter. Det er imidlertid kun en mindre andel av voksne deltakere i grunnskolen som avlegger eksamen.

Det foreligger opplysninger på aggregert nivå om antall *deltakere* i grunnskoleopplæring for voksne i alderen 16-24. Det finnes også opplysninger om hvor mange av disse som er språklige minoriteter, men ikke opplysninger knyttet til språk og språkvansker. Denne statistikken kan derfor ikke kobles med statistikk på gjennomføring.

Vedlegg 5: Utdypende beskrivelse av faglig anbefaling samordning regelverk

Innhold

1. Innledning.....	70
2. Oppdraget og arbeidsgruppens arbeid	70
2.1 Oppdragets innhold	70
2.2 Regelverksgruppens mandat	71
2.3 Regelverksgruppens sammensetning og arbeidsform	72
2.4 Direktoratenes ansvarsområder	72
2.5 Regelverk	73
3. Regelverksetterlevelse	74
4. Ungdom som står i fare for å falle ut av/har falt ut av videregående opplæring	75
5. Samarbeid mellom tjenester og sektorer.....	78
5.1 Klargjøring av roller, ansvar og samarbeidsområder	79
5.2 Samarbeidsplikter i regelverket	81
6. Taushetsplikt, samtykke og opplysningsplikt	84
6.1 Taushetsplikt	85
6.2 Samtykke	86
6.3 Barn og unges selv- og medbestemmelsesrett	87
6.4 Samtykke fra foreldrene eller mangel på slikt	89
6.5 Opplysningsplikt	91
7. Individuelle planer – samarbeid mellom tjenester og sektorer.....	93
7.1 Rettslig regulering av plikten til å utarbeide individuell plan	95
8. Utfordringer knyttet til overganger o.a.....	97
8.1 Overganger mellom helsestasjons- og skolehelsetjenester	97
8.2 Tidlig innsats i barnehage og skole	98
8.3 Overgang barnehage – skole	100
8.4 Skolefritidsordningen	101
8.5 Overgang grunnskole – videregående opplæring for ungdom som kommer til Norge sent i grunnskoleopplæringen	102
8.6 Ungdom i videregående opplæring som er under barnevernets omsorg og som må flytte i løpet av et skoleår	103
8.7 Overgang skole – bedrift	104
8.8 Fagopplæring for elever med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke elever	107

8.9	Overgang ungdomsrett - voksenrett	108
9.	Bruk av tvang	109
10.	Opplæringstilbud for innvandrere	110
10.1	Forholdet mellom introduksjonsloven og opplæringsloven	111
10.2	Finansiering av livsopphold	113
11.	Foreldresamarbeid	115
12.	Oppsummering av arbeidsgruppens anbefalinger	117

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet ga i Oppdragsbrev 06-14 et felles oppdrag til direktoratene:

«Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet bes om å etablere et samarbeid om utsatte barn og unge med mål om at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring. Direktoratene skal sammen foreslå tiltak for å bedre samarbeidet om og oppfølgingen av utsatte barn og unge.

Utdanningsdirektoratet gis ansvar for å koordinere arbeidet.»

Bakgrunnen for oppdraget er at Regjeringen har som mål å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Betydningen av skole og utdanning for utsatte barn og unge fremheves særlig i Regjeringsplattformen. Oppfølging av Regjeringsplattformens punkter krever innsats fra flere sektorer, innenfor politikk- og fagområder som familie og oppvekst, barnehage, grunnopplæring og videregående opplæring, integrering, helse, barnevern og arbeids- og velferdsforvaltning.

2. Oppdraget og regelverksgruppens arbeid

I møte mellom direktoratene den 27. mai var det enighet om å nedsette arbeidsgrupper på tvers av direktoratene, knyttet til både regelverk, kompetanseutvikling og embetsoppdrag.

2.1 Oppdragets innhold

I oppdraget til regelverksgruppen skal Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet i samarbeid se på om det er bestemmelser i det regelverket direktoratene forvalter som er eller kan hindre at utsatte barn og unge gjennomfører videregående opplæring.

Målgruppen for samarbeidet er utsatte barn og unge under 24 år. Med dette menes barn og unge med høy risiko for å utvikle problemer som kan lede til manglende kompetanse-oppnåelse i skolen og fremtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv. Dette gjelder spesielt barn og unge utsatt for flere eller alvorlige risikofaktorer. Eksempler på risikofaktorer er levekårsutfordringer, sosiale problemer, helseutfordringer, vanskelig hjemmesituasjon og språkutfordringer.

Målet for samarbeidet er å bidra til at barn og unge i målgruppen får helhetlig hjelp og nødvendig oppfølging til å mestre skolegang og gjennomføre videregående opplæring som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.

2.2 Regelverksgruppens mandat

Regelverksgruppen har lagt til grunn at mandatet omfatter videregående opplæring, men at det bør forstås bredt. I det ligger at mandatet omfatter barn allerede fra de er 0 år. Dette er gjort fordi barn og unge kan utsettes for utfordringer tidlig, noe som kan føre til at de aldri begynner i eller faller fra videregående opplæring. Regelverksgruppen har lagt til grunn at mandatet også omfatter forebygging av frafall fra videregående opplæring.

Regelverksgruppen har lagt til grunn at mandatet omfatter videregående opplæring. Det var enighet i regelverksgruppen om å tenke bredt når det gjelder mandatet, og hvem som er omfattet av mandatets «utsatte barn og unge». I dette ligger at mandatet omfatter barn allerede fra de er 0 år. Dette ble gjort fordi utfordringer tidlig i barneårene kan få betydning for muligheten til å fullføre videregående opplæring.

Følgende forhold kan få betydning for om barn og unge er å anse som utsatt: skolerelaterte forhold (skolemiljø, spesialundervisning mv.), levekårsforhold, arbeidsmarkedsforhold, helsemessige forhold (herunder fysisk og psykisk helse og rusmiddelproblemer), forhold i hjemmet, at de er minoritetsspråklige.

Regelverksgruppen har derfor lagt til grunn at utsatte barn og unge blant annet kan omfatte de som

- trenger spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning
- er funksjonshemmede
- er i sosialt vanskelige situasjoner
- har vanskelige hjemmeforhold eller har foreldre som ikke følger opp
- har ulike former for levekårsproblemer
- er minoritetsspråklige
- har helseutfordringer; herunder både somatiske og psykiske problemer
- har rusmiddelproblemer
- er utenfor skole eller arbeid
- er under barnevernets omsorg
- er berørt av fattigdomsproblemer
- unge som har eller skal ha barn
- har andre utfordringer knyttet til skolerelaterte forhold som for eksempel feilvalg, skolelei/lav motivasjon, faglige vansker/utfordringer eller begynt i arbeid
- er elever ved skoler der det er systemsvikt
- er elever ved skoler som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar psykososiale forhold, og som ikke i tilstrekkelig grad håndterer problemstillinger knyttet til tilpasning, mobbing og andre krenkende ord og handlinger

Regelverksgruppen har lagt til grunn at gjennomgangen av regelverket ikke vil kunne basere seg på en omfattende kartlegging, men må bygge på forhold som på ulikt vis allerede er kjent for direktoratene, og på arbeid som pågår eller som er ferdigstilt.

Det var enighet om at praktisering av regelverket også omfattes av mandatet, og at det i rapporten må presiseres hva regelverksgruppens vurderinger er basert på. Det kan for eksempel være å henvise til tidligere gjennomganger av NOU-er, forskningsresultater mv.

Regelverksgruppen har gjort noen valg av problemstillinger som vi oppfattet som vesentlige da arbeidet startet opp i august, men rapporten kan ikke anses for å være uttømmende.

2.3 Regelverksgruppens sammensetning og arbeidsform

Regelverksgruppen har bestått av to representanter fra hvert av de fem direktoratene. Det var et vilkår at minst en av deltakerne fra hvert direktorat er jurist. Utdanningsdirektoratet har hatt ansvaret for å innkalle til møter, lede møtene og samordne arbeidet.

Regelverksgruppen har gjennomført fire møter hvor mandatet, aktuelle regelverksområder og temaer/problemstillinger har vært drøftet. Mellom hvert møte har medlemmene av regelverksgruppen skrevet tekster til rapporten.

Regelverksgruppen avla muntlig rapport til Storgruppen den 15. september. Der ble det presentert tre områder som regelverksgruppen ville vurdere å se nærmere på:

1. Taushetsplikt – praktiseringen av regelverket
2. Problemer knyttet til overgangen mellom ungdomsrett og voksenrett
3. Samarbeid knyttet til individuelle planer på tvers av direktoratene/mellom instanser

I det videre arbeidet har regelverksgruppen vurdert at det i tillegg til de tre områdene som ble spilt inn som foreløpige punkter til Storgruppen, har vært nødvendig med en bredere gjennomgang av problemstillinger. Dette ble også presentert på Kunnskapsdepartementets møte den 15. oktober hvor alle departementene og direktoratene var representert.

Regelverksgruppen har blant annet vurdert om nødvendige krav til samarbeid er hjemlet i de aktuelle regelverkene. Videre har regelverksgruppen vurdert spørsmålet om regelverkene gir det nødvendige grunnlaget for å oppfylle plikter til samarbeid på en god måte, eller om det er utilsiktede hindringer i regelverket.

2.4 Direktoratenes ansvarsområder

Under beskriver regelverksgruppen helt kort rolle- og ansvarsdelingen i direktoratene.

Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet er en etat for barnehage, grunnskole og videregående opplæring som er underlagt Kunnskapsdepartementet. Direktoratets arbeidsfelt er bredt, og spenner fra læreplaner, eksamen og analyser til veiledning, regelverk og tilsyn. Mange oppgaver er delegert (videre) til Fylkesmannen. Utdanningsdirektoratet styrer Fylkesmannen på utdannings- og barnehageområdet. Utdanningsdirektoratet tolker og foreslår også nytt regelverk.

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for gjennomføringen av sentrale deler av arbeids- og velferdspolitikken på statlig side, og etaten ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet er

underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Arbeids- og velferdsdirektoratet ivaretar også oppgaver som direktorat for kommunale sosiale tjenester og på levekårsområdet. NAV-kontoret forvalter en rekke statlige og kommunale tjenester og tiltak som kan bidra til at utsatte barn og unge gjennomfører videregående opplæring.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Barne-, ungdoms og familiedirektoratet er et fagorgan for barnevern, familievern, likestilling og ikke-diskriminering, samt vold og overgrep i nære relasjoner. Direktoratet er underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Direktoratet har ansvar for den faglige og administrative ledelsen og driften av det statlige barnevernet og familievernet og driften av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Det statlige barnevernet (Bufetat) har blant annet ansvar for å bistå kommunene med plasseringer utenfor hjemmet i fosterhjem og institusjon.

Helsedirektoratet

Helsedirektoratet er som fagdirektorat og myndighetsorgan underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Helsedirektoratet er fagorgan på folkehelse- og helsetjenesteområdet i tillegg til å være regelverksforvalter og iverksetter av vedtatt politikk på området.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og skal sørge for iverksetting og gjennomføring av integreringspolitikken.

IMDi er et forvaltningsorgan og kompetansesenter som skal styrke kommunenes, sektormyndighetenes og andre samarbeidspartneres kompetanse på integrering og mangfold.

2.5 Regelverk

Rapporten fra regelverksgruppen baserer seg på det regelverket de fem direktoratene forvalter. Under er det gjort et utvalg av regler (hele eller deler av lover og forskrifter) som er mest relevante.

Regelverksgruppen har sett nærmere på følgende regelverk som er felles for alle direktoratene på den måten at det er styrende for all forvaltningsvirksomhet:

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) 10. februar 1967

Regelverksgruppen har også sett nærmere på følgende lover og forskrifter:

Utdanningsdirektoratet

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) 17. juli 1998 nr. 61
- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova
- Lov om barnehager (barnehageloven) 17. juni nr. 64
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver 1. mars 2006 nr. 266

(I rapportutkastet har vi ikke vurdert privatskoleloven spesielt. Der det kommer forslag som berører opplæringsloven, vil det være naturlig at det blir gjort en vurdering av om tilsvarende endring skal tas inn i privatskoleloven.)

Arbeids- og velferdsdirektoratet

- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) 16. juni 2006 nr. 20
- Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) 10. desember 2004 nr. 76
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) 18. desember 2009 nr. 131
- Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. 11. desember 2008 nr. 1320
- Forskrift om tiltakspenger mv. 4. november 2013 nr. 1286
- Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen 19. november 2010 nr. 1462

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

- Lov om barneverntjenester (barnevernloven) 17. juli 1992 nr. 100
- Forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem (fosterhjemsforskriften)
- Forskrift 10. juni 2008 nr. 580 om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner (kvalitetsforskriften)

Helsedirektoratet

- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) 24. juni 2011 nr. 30
- Forskrift 3. april 2003 nr. 450 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten
- Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) 2. juli 1999 nr. 63
- Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) 2. juli 1999 nr. 64

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) 4. juli 2003 nr. 80
- Forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere

3. Regelverksetterlevelse

Regelverket som regulerer utsatte barn og unges rettigheter er omfattende. Det er nødvendig å ha fokus på forståelse og etterlevelse av det til enhver tid gjeldende regelverket for å sikre oppfyllelse av rettigheter for blant annet utsatte barn og unge. Det å sikre at disse gruppene får de rettighetene og den hjelpen de har krav på etter regelverket vil kunne bidra til at det er mindre sjanse for at de faller ut av videregående opplæring.

Derfor er det også nødvendig å styrke kunnskapen om regelverket, noe som kan gjøres ved blant annet å ta i bruk nye måter å formidle regelverket på.

Pågående arbeid:

Utdanningsdirektoratet gjennomfører et prosjekt kalt «Regelverk i praksis». Prosjektet har som hovedmål å gjøre regelverket for skolesektoren enklere å forstå og etterleve, og å bidra til at skoleeiere og skoleledere blir satt i stand til å forstå og operere innenfor rammene som Stortinget har vedtatt. Prosjektet går inn i kjernen av direktoratets og fylkesmennenes måte å jobbe på, og skal fungere som et mobiliseringsprosjekt.

Utgangspunktet for prosjektet er at det er for dårlig samsvar mellom politikken, som forteller hva som er den ønskede kvaliteten på opplæringen, og praksisen i Skole-Norge. Det er nødvendig å endre adferd hos alle aktører i opplæringen for å skape bedre samsvar.

Bakgrunnen for prosjektet er resultater fra flere år med tilsyn, i tillegg til at det er et av

Utdanningsdirektoratets virksomhetsmål fra tildelingsbrevet; *Regelverket forstås og etterleves.*

Regelverksgruppen mener at regelverksetterlevelse kan være en utfordring i alle sektorene. Det er også en utfordring at det er for dårlig kunnskap om regelverket og for dårlig samarbeid mellom de sektorene som har ansvar for barn og unge. Dette gjelder både eget regelverk og tilgrensende regelverk.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- om prosjektet «Regelverk i praksis», som nå er avgrenset til å omfatte skolens eget regelverk, på sikt bør utvides til å omfatte tilgrensende regelverk, for eksempel regelverk innenfor helse, barnevern, arbeid og velferd
- hvordan det kan sikres at barn og unge får oppfylt sine rettigheter
- om regelverk og regelverk i praksis bør inngå som et element i satsingen på tverrsektoriell kompetanseutvikling som direktoratene foreslår

4. Ungdom som står i fare for å falle ut av/har falt ut av videregående opplæring

Det ble gjennomført en satsing mot frafall i videregående opplæring i perioden 2003 til 2006, på bakgrunn av regjeringens handlingsplan mot fattigdom. Satsingen hadde som mål å forhindre frafall fra videregående opplæring og å fange opp og veilede unge som falt ut, tilbake til arbeid eller utdanning. Alle fylkene deltok i satsingen.

SINTEF har kartlagt fylkenes tiltak, og sett på hva som syntes å ha god effekt. Evalueringen tallfester ikke omfanget av frafall eller de ulike tiltakene, men gir et godt innblikk i lokale erfaringer.

Det er mange og sammensatte årsaker til at elever avbryter videregående opplæring. Satsing mot frafall har da også vært preget av store regionale forskjeller, og et mangfold av tiltak. I alle fylker medførte satsingen at flere, både i og utenfor skolen, engasjerte seg i arbeidet mot frafall.

Tiltak som syntes å ha god effekt var bl.a.

- styrket yrkes- og utdanningsveiledning for elever
- økt involvering av foreldre
- kompetanseutvikling for bl.a. rådgivere, kontaktlærere og NAV-ansatte
- informasjonsutveksling og samarbeid om utsatte elever mellom ungdomsskole og videregående opplæring

- fokus på å få til en god skolestart
- planlagte, alternative opplæringsløp som fører til kompetanse på lavere nivå enn fullt fagbrev
- alternative opplæringsarenaer for elever som ikke finner seg så godt til rette i den vanlige undervisningen
- rask oppfølging av elever ved fravær

Evalueringen påpeker imidlertid at det ikke finnes noen enkelttiltak som alene hindrer frafall. Langsiktig og målrettet arbeid på mange fronter samtidig er det som gir resultater.

SINTEF viser til at arbeidet må foregå kontinuerlig og forankres som en del av skolens oppgave. I tillegg må skolen kunne samarbeide godt med et støttenettverk utenfor skolen, bestående av bl.a. oppfølgingstjenesten, barnevernet og NAV. Det er viktig å ha en klar ansvars- og oppgavefordeling, slik at alle aktuelle personer og institusjoner vet når de skal trå til og hva de skal gjøre. Samtidig er det sentralt å opprettholde fokuset på arbeidet mot frafall.

Ny GIV besto av tre prosjekter; Overgangsprosjektet, Oppfølgingsprosjektet og Statistikkprosjektet. Målgruppen var unge i alderen 15-21 år som verken deltok i videregående opplæring eller var i arbeid. Målet med prosjektet var at en større del av målgruppen ble motivert tilbake til videregående opplæring eller til ordinært arbeid. Prosjektet har bidratt til at samarbeidet mellom fylkeskommunen ved oppfølgingstjenesten og NAV er vesentlig styrket.

Overgangsprosjektet er ett av to store prosjekter i Ny GIV. Det har hatt som mål å øke elevenes forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring, ved å gi elever med spesielt svake skoleprestasjoner tilpasset intensivopplæring i grunnleggende ferdigheter (for eksempel skriving, lesing og regning) i slutten av grunnskolen.

Regelverksgruppen bemerker at det er et vidt spekter av tiltak som har vært forsøkt og som ser ut til å ha effekt. Mange av tiltakene blir drøftet nærmere andre steder i rapporten. Regelverksgruppen vil likevel spesielt peke på det å styrke retten til yrkes- og utdanningsrådgivning for elever som et viktig grep. Å sørge for at ansatte i skolen har god og nødvendig kompetanse på dette feltet er viktig for at rådgivningen av elevene skal bli best mulig. Det igjen vil hindre at de velger feil og faller ut av videregående opplæring. Dette vil muligens kreve at opplæringslovens bestemmelser om yrkes- og utdanningsrådgivningen blir tydeliggjort og gjort kjent og at de ansatte får økt sin kompetanse, slik at de kan veilede elevene bedre.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har en ordning med minoritetsrådgivere ved videregående skoler. Minoritetsrådgiverne skal bidra med konkret rådgivning og oppfølging av enkeltelever i saker som gjelder tvangsekteskap og relatert problematikk. De skal danne elev- og foreldrenettverk med tanke på å forebygge tvangsekteskap, og utvikle rutiner for forebygging og håndtering av tvangsekteskap på sine arbeidsplasser. Minoritetsrådgiverne skal også bidra til tettere samarbeid mellom skolen og det offentlige hjelpeapparatet og frivillige organisasjoner i arbeid med konkrete saker. Minoritetsrådgiverne tjenestegjør i dag ved et utvalg videregående skoler i åtte fylker. De utvalgte skolene har en stor andel elever med minoritetsbakgrunn.

Minoritetsrådgiverordningen er knyttet til Handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016). Ordningen ble opprettet i 2008 og er videreført ut fra evalueringer som viser at ordningen fungerer etter hensikten.

Oppslag i media mm kan tyde på at det å bruke ressurspersoner (som for eksempel minoritetsrådgivere, NAV-veiledere, nærværskoordinator ol.) med ulik bakgrunn inn i videregående opplæring, kan ha en positiv effekt på å hindre frafall. Regelverksgruppen mener det bør utredes nærmere hva slags effekt slike tiltak har gitt og om det bør føre til lovendringer.

Rådgivertjenesten i videregående skole er sentral i oppfølgingen av elevene, særlig for de ungdommene som står i fare for å falle ut av videregående opplæring. Elevene har rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og om sosiale spørsmål, jf. opplæringsloven § 9-2.

Skolehelsetjenesten er en lovpålagt tjeneste for barn og unge i alderen 0-20 år som skal ivareta den fysiske og psykiske helse og gi helsefremmende og forebyggende tilbud. Dette omfatter blant annet helseundersøkelser, vaksiner, oppsøkende virksomhet, helseopplysning og veiledning. Alle barn og unge har rett til helsekontroll, og både offentlige og private skoler skal tilby dette.

Skolehelsetjenesten er særlig sentral for å bidra til å fange opp og hjelpe de som er i fare for å falle fra videregående opplæring siden de er lokalisert i skolen.

Allmennhelsetjenesten ser barn og unge regelmessig gjennom oppveksten, slik at særlig helsestasjonen for ungdom, skolehelsetjenesten, ungdommens fastlege og tannhelsetjenesten kan ha mulighet til å bidra til å forebygge og fange opp ungdom i fare for å falle fra videregående opplæring. Samarbeid mellom skolen og disse tjenestene, samt BUP, DPS m.fl., må styrkes. Det må være samarbeidsfokus på fravær og grunner til fravær hos elevene, slik at man kommer tidlig inn og kan iverksette tiltak.

Stort fravær fra skole/undervisning, kan være et varsel om at eleven står i fare for å falle fra videregående opplæring. Regelverksgruppen mener derfor at skolens oppfølgingsplikt når elever har stort fravær bør reguleres tydeligere.

Pågående arbeid:

Arbeids- og velferdsdirektoratet har fra 2012 et pågående forsøk med NAV-veileder i videregående skole. Prosjektet utprøver en modell for samarbeid mellom NAV og videregående skole. Med bakgrunn i erfaringer fra Ny GIV Oppfølgingsprosjektet ønsket Arbeids- og velferdsdirektoratet å undersøke om mer helhetlig oppfølging av målgruppen og en organisasjonsmodell der NAV-veileder

er en del av elevtjenesten, vil kunne føre til økt gjennomføring i videregående opplæring og øke inkludering av unge i arbeidslivet. Per 1. november 2014 er det etablert piloter i 7 fylker, og det er NAV-veiledere på 14 videregående skoler. I forsøksprosjektet er NAV veileder integrert i elevtjenesten med arbeidsplass på skolen 4 dager i uken, og skal tilby helhetlig tjenester fra NAV i kombinasjon med tilrettelagt opplæring fra utdanningssektoren. Forsøket gjennomføres med tilskudd over Kap. 621 «tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering».

Tilskuddet til utvikling av skolehelsetjenesten i videregående skoler med store levekårsutfordringer er i Prop. 1 S (2014-2015) foreslått videreført i 2015 med 27,6 mill. kroner. Det foreslås å videreføre 4,1 mill. kroner til områdesatsingen i indre Oslo øst, til styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Områdesatsingen er et virkemiddel for å bedre miljø, boforhold og levekår i indre Oslo øst, et område av byen med særskilte levekårsutfordringer.

Utdanningsdirektoratet er i Oppdragsbrev 18-14 fra Kunnskapsdepartementet blitt bedt om å utrede og utarbeide forslag til forskriftsendringer om vurdering og fravær; herunder innføring av en maksimumsgrense for fravær i videregående skole knyttet til standpunkt karakterer. Forslaget skal sendes på høring fra januar 2015.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet arbeider med en omfattende skolesatsing for barn i barnevernet. Satsingen har som formål å styrke skole- og utdannings situasjonen for barn i barnevernet og bidra til at flere fullfører skoleforløpet og oppnår bedre skoler resultater.

Minoritetsrådgiverordningen er foreløpig ikke en permanent ordning. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet jobber for at ordningen med minoritetsrådgivere videreføres etter 2016, men at den overføres til skolesektoren. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ønsker å utvide ordningen fra 30 til 60 minoritetsrådgivere og samtidig utvide mandatet til bl.a. å omfatte styrking av skolens inkluderingsarbeid for å forebygge utenforskap og frafall.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å gå gjennom opplæringslovens bestemmelser om yrkes- og utdanningsrådgivningen for å vurdere om de bør tydeliggjøres
- å gi kompetanseheving til ansatte i skolen om yrkes- og utdanningsrådgivningen og arbeidsmarkedskompetanse
- å utrede nærmere effekten av forsøk/prosjekter med fagpersoner fra ulike sektorer i videregående skoler for gjennomføring av videregående opplæring
- å regulere tydeligere skolens oppfølgingsplikt når elever har stort fravær

5. Samarbeid mellom tjenester og sektorer

Samarbeid forutsetter at de ulike lovene for de aktuelle tjenestene og sektorene inneholder nødvendige samarbeidsplikter og at det ikke er hindringer som gjør det umulig å oppfylle disse pliktene.

5.1 Klargjøring av roller, ansvar og samarbeidsområder

Et viktig premiss for helhetlig oppfølging og tverrfaglig samarbeid, er at roller og ansvar er tydelig formulert i lov og forskrift, forstått og implementert i sektorene.

Regelverksgruppen har foretatt en samlet gjennomgang av de aktuelle regelverkene (se punkt 2.5), og finner forbedringsbehov når det gjelder å sikre en forsvarlig og helhetlig oppfølging av utsatte barn og unge. Vår vurdering er at særlig ansvarsflatene mellom henholdsvis skolens ansvar og helse- og omsorgstjenestens (både primær- og spesialisthelsetjenesten)/barneverntjenestens/NAVs ansvar, bør tydeliggjøres i regelverket. Oppgaver og ansvar som burde vært løst felles og koordinert er per i dag ikke tilstrekkelig tydeliggjort, og konsekvensen kan bli manglende helhetlig oppfølging.

Med utgangspunkt i en opplæringssituasjon som ramme og overbygning, er det behov for å tydeliggjøre ansvar og plikter i regelverket; fra ansvaret for forebyggende og helsefremmende tiltak i skolen, avdekking og melding, tidlig innsats, langsiktig oppfølging, samarbeid på individ- og systemnivå, og evaluering og korrigerende av den tverrfaglige innsatsen.

Opplæringsloven kan være det mest aktuelle rettsgrunnlaget å forankre hovedelementene og rollefordelingen i. Øvrige relevante regelverk vil måtte tilpasses eventuelle endringer i opplæringsloven. Det kan for eksempel være aktuelt å presisere en forsvarlighetsnorm, der minstenivå for kvalitet i den helhetlige oppfølgingen og krav til tverrfaglighet kan være bærende elementer. Regelverkene har per i dag ikke integrert en slik norm for forsvarlig tverrfaglig oppfølging. For å få til dette må det skje en helhetlig tilnærming til utformingen av det samlede regelverket.

Videre finner regelverksgruppen at det kan være behov for en gjennomgang av regelverkens formålsbestemmelser. Vurderingstema bør være om de i tilstrekkelig grad presiserer et felles verdigrunnlag og felles målsetninger. Det bør vurderes om formålsbestemmelsene i tilstrekkelig grad bidrar til å fremme samhandling på tvers av sektorer, eller om de bør justeres slik at de uttrykker flere felles formål.

Det kan være et behov for å forene formålene om opplæring, omsorg og oppfølging i noen felles målsettinger. For eksempel kan det vurderes innført en felles målsetning i de ulike regelverkene om å bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. I formålsbestemmelsen til sosialtjenesteloven er dette formulert på følgende måte: «Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud». Et annet alternativ er en felles bestemmelse etter mal av «Barnets reform» fra Danmark.

I Danmark er det gjort en tverrfaglig innsats overfor utsatte barn og unge og deres familier; «Barnets reform». Formålet med «Barnets Reform» er å skape best mulige rammer for en bedre og mer målrettet tverrfaglig innsats. I forbindelse med reformen er det gjort en rekke lovendringer i en felles «Servicelov» (en velferdslov). Loven tydeliggjør fem mål som skal sikre at tverrfaglig innsats gis tidlig og helhetsorientert. Dette er:

- Sikre et trygt omsorgsmiljø, som gir nære og stabile relasjoner og nettverk
- Sikre barnets eller den unges muligheter for personlig utvikling og bygging av kompetanse til å kunne inngå i sosiale relasjoner og nettverk
- Sikre barnets eller den unges skolegang og integrasjon i utdannelsessystemet
- Fremme barnets eller den unges sunnhet og trivsel
- Forberede barnet eller den unge til et selvstendig voksenliv

Regelverksgruppen mener den danske modellen bør vurderes også i Norge. Her vil det allerede foreligge erfaringer fra Danmark som kan være nyttige for det videre arbeidet.

Som eksempel på generelle enkeltområder der regelverkene skaper tolkningstvil, er ansvaret for individuell plan. Plikten til å ha en individuell plan fremstår som en selvstendig plikt i den enkelte sektors regelverk, men samtidig legges det til grunn i veiledere og retningslinjer at det kun skal utformes én individuell plan. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 7. Videre er taushetsplikt, meldeplikt og dokumentasjonsregler områder hvor den rettslige reguleringen er vanskelig tilgjengelig, og hvor det er behov for en harmonisering av bestemmelser. Dette kan føre til at aktørene bryter reglene, eventuelt at de ikke utnytter handlingsrommet innenfor rammene av reglene. En konsekvens av dette kan være at tilstrekkelig innsats overfor utsatte barn og unge blir satt inn for sent, eller aldri kommer på plass. Noen problemstillinger vedrørende dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.

I tillegg til å rydde i regelverket, er det behov for å vurdere innføring av forpliktende samarbeidsformer på tvers av sektorer. Dette kan for eksempel være å lovfeste krav om å avtafeste hvordan elever skal følges opp i en form for team eller arbeidsfellesskap, herunder omforent vurdering av når og hvordan nødvendig informasjon skal og kan deles. Å arbeide systematisk med kvaliteten i selve samarbeidet med andre tjenester, kan også vurderes tydeliggjort i regelverket.

Mangelfull kjennskap til andre sektorer og deres regelverk kan gi et uforsvarlig tilbud til barn og unge. Regelverksgruppen mener derfor at et kunnskapskrav om regelverket burde kunne integreres som en del av en forsvarlighetsnorm.

Flere sektorer har forskrift om internkontroll, bl.a. forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten, forskrift om internkontroll i kommunalt NAV og forskrift om internkontroll etter barnevernloven. God internkontroll er nødvendig for styring, ledelse, roller og ansvar. Det er viktig at kravene i disse forskriftene overholdes for å sikre faglig forsvarlige tjenester.

Internkontroll er en viktig del av tilsyn med forsvarlig yrkesutøvelse. Helsetilsynet fører tilsyn både med barnevern, sosial- og helsetjenestene. Et landsomfattende tilsyn om utsatte barn og unge på tvers av disse sektorene vil kunne sette et nasjonalt fokus på å avdekke mangelfulle forhold og bidra til forbedring på dette området. I 2008 ble det gjennomført et landsomfattende tilsyn om Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. er også sentral. Forskriften skal bidra til at miljøet i barnehager og skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, samt forebygger sykdom og skade. Det er viktig at denne forskriften etterleves for å bidra til økt gjennomføring i videregående opplæring. Forskriften bør ses i sammenheng med opplæringsloven kapittel 9a.

Pågående arbeid:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått i oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet å utarbeide en kunnskapsbasert faglig veileder som tydeliggjør

samarbeidsflater og gir eksempler på gode samarbeidsmodeller mellom skole, barnevern, barn og unge og deres omsorgspersoner. Dette er en oppfølging av Prop 106 L (2012-2013) s. 42.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å kartlegge hvordan gjeldende regelverk forstås og etterleves, herunder hva som oppfattes som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene
- å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordeling mellom skole og øvrige tjenester, særlig helse- og omsorgstjenesten, barneverntjenesten og NAV
- å vurdere flere forpliktende samarbeidsformer på tvers av sektorer, for eksempel krav til å inngå samarbeidsavtale
- å gjennomgå formålsbestemmelsene i de aktuelle lovene for å finne ut om de i tilstrekkelig grad presiserer et felles verdigrunnlag og nødvendige felles målsetninger
- om det bør skje en lovfesting av felles mål som sikrer tverrfaglig innsats og helhetlig tilnærming til barn og unge, jf. «Barnets reform»
- å sette i gang kompetansehevende tiltak om regelverket
- om det bør gjennomføres et landsomfattende tilsyn om utsatte barn og unge på tvers av disse sektorene

5.2 Samarbeidsplikter i regelverket

Samarbeid er nødvendig for å sikre at barn og unge får en god og helhetlig oppfølging. Dette kan innebære samarbeid mellom skole, barnehage, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, fastlege, tannhelsetjenesten, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk, barneverntjenesten, habiliteringstjenesten for barn og unge, spesialisthelsetjenesten, NAV eller andre.

For å sikre tverrfaglig samarbeid er det viktig med en tydelig forankring i regelverket. Flere sektorer har lovbestemmelser som pålegger dem en generell plikt til samarbeid med andre deler av forvaltningen. Barneverntjenesteloven § 3-2 og sosialtjenesteloven § 13 fastsetter en slik plikt til samarbeid når dette kan bidra til å løse de lovpålagte oppgavene. Helselovgivningen har en rekke bestemmelser som presiserer tjenestenes plikt til samarbeid med andre tjenester og sektorer eller et ansvar for å legge til rette for samarbeid. Eksempelvis er dette fastsatt i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 og 6-1, forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 2-1, forskrift om fastlegeordning i kommunene § 8 og § 19 og spesialisthelsetjenesteloven § 3-2.

I forskrift om fastlegeordningen er det fastsatt at kommunen skal legge til rette for samarbeid mellom fastlegen og flere aktører, bl.a. kommunen, spesialisthelsetjenesten og andre tjenesteytere. Kompetansen fastlegen har om det enkelte barn og unge, og ofte familie og nærmiljø og legekompentansen er stor nytte for å hjelpe utsatte barn og unge og for å forbygge problemer.

Opplæringsloven § 15-5 inneholder en plikt for skolen til å delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan hjemlet etter annet regelverk. Barnehage-loven og opplæringsloven for øvrig, inneholder ingen bestemmelser som pålegger barnehagen og skolen å samarbeide med andre sektorer. Regelverksgruppen mener det er nødvendig for skolen, og for barnehagen, å samarbeide med andre for blant annet å bidra til økt gjennomføring i videregående opplæring.

Tannhelsetjenesteloven har heller ingen bestemmelser om samarbeidsplikt. Tannhelsetjenesten ser barn og unge jevnlig og kan oppdage forhold som kan ha betydning for frafall i skolen, f.eks. tegn på omsorgssvikt og mishandling. Dårlig tannhelse eller problemer med tennene kan også være en medvirkende årsak til uteblivelse fra skolen. Tannhelsetjenesten opplever ofte problemer med å få informasjon fra andre tjenester og sektorer, og at det er behov for tettere samarbeid. Det vil derfor være en styrking dersom det ble innført en samarbeidsplikt også for tannhelsetjenesten, under forutsetning av at det er en gjensidig plikt for de som skal samarbeide.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er en lovpålagt tjeneste og et lavterskeltilbud til barn og unge mellom 0-20 år og gravide. Tjenesten er en viktig samarbeidspartner for skolen. Det følger av forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten at tjenesten skal ha rutiner for samarbeid med fastlegene, med andre kommunale tjenester, med tannhelsetjenesten, med fylkeskommunen og med spesialisthelsetjenesten. Det er presisert i forskriften § 2-3 at tjenesten skal samarbeide med skolen. Lov eller forskrift for skolene mangler tilsvarende korresponderende plikt til samarbeid. Det er nødvendig med gjensidig plikt til samarbeid mellom skolen og helsestasjons- og skolehelsetjenesten for å få til godt samarbeid på alle nivåer. Det er lovfestet at skolehelsetjenesten skal være «helsetjeneste i skolen», og det er således særlig viktig at det uttrykkelig fastsettes en plikt for skolen til å samarbeide med denne tjenesten.

I Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) og *ingen sto igjen... Tidlig innsats for livslang læring* står det på side 80 at kunnskapsdepartementet vil «vurdere endringer i opplæringsloven med forskrifter for å sikre at samarbeidet mellom helsestasjons- og skolehelsetjenesten får en sterkere forankring også fra skolens side». Av Stortingsmelding nr. 34 (2012-2013) Folkehelsemeldingen *God helse – felles ansvar* fremkommer det på side 104 at «det vil bli vurdert å harmonisere deler av regelverket som regulerer tjenestetilbudet til barn og unge, for eksempel samarbeidet mellom skolen og skolehelsetjenesten».

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har en sentral funksjon i å fange opp tidlige signaler på mistriksel og utviklingsutfordringer. Et tett samarbeid mellom tjenesten og skolen er nødvendig for å kunne jobbe helsefremmende og forebyggende på et tidlig stadium for å bedre elevenes oppvekstmiljø og kunne bidra til økt gjennomføring i videregående opplæring. Skolehelsetjenesten kan bidra til trivsel og mestring av skolehverdagen blant annet ved å fremme elevenes fysiske og psykiske helse. Det anses som nødvendig med samarbeidsplikt for skolen til å samarbeide med helsestasjons- og skolehelsetjenesten for å sikre et slikt samarbeid.

Et godt samarbeid mellom barnehage og helsestasjon, og mellom skole og skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom er viktig for det helsefremmende og forebyggende arbeidet. Barnehagen og skolen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.

Det er viktig at helsestasjons- og skolehelsetjenesten er en samarbeidspartner for barnehage og skole på systemnivå blant annet når det gjelder å utarbeide planer for eksempel om mobbeproblematikk og om det fysiske og psykososiale miljø for elevene. Samarbeidet må være gjensidig da de ulike tjenestene og aktørene har nytte av hverandres kompetanse og erfaring. Det er

viktig med en tydelig forankring for å sikre at de samarbeider. Det er viktig at skolehelsetjenesten og skolen har noen felles målsettinger, og at tjenesten er med på tiltaksutviklingen i det psykososiale arbeidet på skolen. Det kan bidra til et helsefremmende perspektiv med fokus på mestring og trivsel i skolehverdagen.

I opplæringsloven § 9a-3 er det oppsatt en varslingsplikt til skoleledelsen dersom ansatte ved skolen får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme. Det kan vurderes om det bør være en plikt for skolen til å varsle skolehelsetjenesten dersom det foreligger slike forhold på skolen for å sørge for at skolehelsetjenesten kan bidra til å motvirke et slikt miljø. Det er viktig at dette ikke fører til en ansvarsfraskrivelse fra skolens side. Det kan også vurderes om skolehelsetjenesten bør varsles om enkeltelever som utsettes for dette.

Regelverksgruppen mener det er nødvendig å ha samarbeidsplikter i de aktuelle regelverkene. Det bør vurderes om det skal inntas en likelydende bestemmelse om plikt til samarbeid med andre tjenester og aktører i regelverket til de fem direktoratene som regelverksgruppemedlemmene representerer. Det er uansett viktig at opplæringsloven gjennomgås med henblikk på å hjemle samarbeidsplikt med andre, herunder helse- og omsorgstjenesten, barneverntjenesten og NAV.

Dersom de ulike sektorene hadde hatt felles samarbeidsplikt ville dette kunne ligge til grunn når det foretas tilsyn og det ville være en styrke i arbeidet med å sørge for en helhetlig oppfølging av barn og unge.

I tillegg mener vi at skolens overordnede ansvar for elevens skolemiljø, herunder det psykososiale og fysiske miljøet, bør tydeliggjøres for eksempel i formålsbestemmelsen i opplæringsloven. En annen mulighet er å utarbeide en ny bestemmelse i opplæringsloven etter mal av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1, som presiserer skolens overordnede sørge-for-ansvar for forsvarlig opplæring, oppfølging og ivaretagelse, inklusive ansvaret for å sørge for et godt og trygt psykososialt læringsmiljø. En tredje mulighet er å innføre en bestemmelse i opplæringsloven etter mal av barnehageloven § 2 (Barnehagens innhold) for å tydeliggjøre skolens ansvar. Barnehageloven § 2 sier blant annet at barnehagen «skal bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap» og at den «skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller».

Å forebygge mobbing og andre krenkende ord og handlinger har stor betydning for et godt psykososialt miljø og for den enkelte elevs fysiske og psykiske helse. At elevene trives og har det godt på skolen har stor betydning for deres muligheter til å fullføre videregående opplæring. I opplæringsloven kapittel 9a «Elevane sitt skolemiljø» er det tatt inn bestemmelser om elevens rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det er også bestemmelser som regulerer tilfeller av mobbing og andre krenkende handlinger. Regelverksgruppen har ikke gått nærmere inn på dette i rapporten pga. Djupedalsutvalgets arbeid, se pågående arbeid under.

Pågående arbeid:

I henhold til opplæringsloven kapittel 9a «Elevane sitt skolemiljø» har alle elever rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Skolen har plikt til å arbeide aktivt og systematisk for å fremme et godt psykososialt miljø, der den enkelte elev kan oppleve trygghet og

sosial tilhørighet. Det er nedsatt et utvalg om virkemidler mot krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme; Djupedalsutvalget. Utvalget skal vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, og for å motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen. Utvalget skal gå gjennom og foreslå nytt kapittel 9a i opplæringsloven.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å innføre en plikt til nødvendig samarbeid med andre tjenester og sektorer i de aktuelle regelverkene, samt vurdere om dette bør være en likelydende bestemmelse i regelverkene de fem direktoratene forvalter
- om det skal innføres en plikt i opplæringsloven til samarbeid med andre tjenester og sektorer, herunder med helse- og omsorgstjenesten, barneverntjenesten og NAV
- å innføre en plikt i lov eller forskrift for skolen til å samarbeide med helsestasjons- og skolehelsetjenesten for å harmonisere regelverket
- å regulere samarbeid mellom barnehager og skoler og helsestasjons- og skolehelsetjenesten, med korresponderende bestemmelser i regelverkene
- å tydeliggjøre skolens overordnede ansvar for elevens skolemiljø i formålsbestemmelsen i opplæringsloven

6. Taushetsplikt, samtykke og opplysningsplikt

Reglene om taushetsplikt er spredt i ulike lover, og med til dels ulike formuleringer. Ansatte i offentlig forvaltning er underlagt forvaltningsmessig taushetsplikt i tillegg til eventuell taushetsplikt i særlovgivningen. Dette gjør at det kan være en utfordring for saks-behandlere, skoleledere, lærere og helsepersonell å skaffe seg en god oversikt over det omfattende regelverket om taushetsplikt.

Taushetsplikt innebærer en plikt til å hindre at uvedkommende får tilgang til opplysninger som er taushetsbelagte. Det er gitt enkelte unntak fra taushetsplikten.

Opplysningsrett innebærer at den som sitter med opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikten likevel har adgang til å gi opplysningene videre, og at den i disse tilfellene har et valg om den vil gi opplysningene videre eller ikke. Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger gjøres kjent for den opplysningene direkte gjelder, og taushetsplikten gjelder ikke i den grad det foreligger samtykke fra den opplysningene gjelder.

Opplysningsplikt kan både innebære en plikt til å gi opplysninger på eget initiativ, og en plikt til å gi opplysninger etter pålegg. Når opplysningsplikten inntreffer skal opplysningene gis, og taushetsplikten settes til side. Det er gitt bestemmelser om opplysningsplikt/meldeplikt som setter taushetsplikten til side i visse situasjoner. Dette vil typisk være i de situasjoner hvor det ikke foreligger samtykke fra foreldre eller andre med foreldreansvar for barn og unge og hvor tungtveiende hensyn for å videreformidle informasjon går foran hensynene taushetsplikten skal sikres. I dette dokumentet blir begrepet «meldeplikt» brukt om plikten til å melde barnevernet, mens begrepet «opplysningsplikt» blir brukt til å omfatte både opplysningsplikten og meldeplikten.

6.1 Taushetsplikt

De ulike sektorene er underlagt forvaltningslovens taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 flg., og eventuell taushetsplikt hvis slik er gitt i særlovgivningen, se særskilt helsepersonelloven § 21, NAV-loven § 7, sosialtjenesteloven § 44 og barnevernloven § 6-7.

Etter forvaltningsloven § 13 skal taushetsplikten hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til blant annet noens personlige opplysninger. Utveksling av informasjon mellom sektorer er i gitte situasjoner en forutsetning for å sikre god utføring av oppgaver som blant annet kan bidra til at utsatte barn og unge gjennomfører videregående opplæring. Den mest vanlige er at den opplysningene gjelder samtykker til utveksling av informasjon. Taushetspliktbestemmelsene åpner i tillegg for en viss utveksling av informasjon i situasjoner hvor andre hensyn veier tyngre enn hensynene taushetsplikten skal ivareta. Det er derfor ikke nødvendigvis taushetspliktsbestemmelsene i seg selv som hindrer samarbeid i det enkelte tilfelle.

Regelverksgruppen foreslår ikke å endre selve reglene om taushetsplikt. Dette fordi taushetsplikten er godt forankret og regulert i regelverket, og ivaretar tungtveiende hensyn som vern om personlig integritet. Dette er særlig viktig for utsatte barn og unge. Ofte er det mangelfull kunnskap og forståelse av de ulike bestemmelsene som vil være til hinder for at nødvendig informasjon overføres. Ulike sektorer kan mangle kunnskap om hva slags informasjon andre besitter, hva de har anledning til å gi videre og hvilken informasjon andre trenger for å ivareta sine oppgaver. Det er viktig å huske på at det i hovedsak ikke er jurister som skal forstå og praktisere reglene om taushetsplikt og unntakene fra dem. Det er viktig med ledelse og styring for å sikre at taushetspliktbestemmelsene og opplysningsplikten forstås og praktiseres på riktig måte slik at det ikke er en hindring for nødvendig samarbeid. Til tross for at regelverksgruppen ikke foreslår endring av selve reglene om taushetsplikt, kan en utredning av bestemmelsene om taushetsplikt lede til at endringer vurderes, eller at utformingen av bestemmelsene endres.

Flere funn kan tyde på at regelverket kan være vanskelig å forstå, og at det er usikkerhet og mangelfull kunnskap om når og hvordan reglene om taushetsplikt og opplysningsplikt skal forstås.

Regelverksgruppen mener det er behov for å vurdere om det er nødvendig med mer opplæring og kunnskap om regelverket på dette området. Det kan for eksempel være aktuelt å gi et felles oppdrag til fylkesmennene om nødvendig opplæring i reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i de ulike sektorene. Taushetsplikt-problematikken er nært knyttet til utfordringer med manglende samhandling. Opplæringen bør derfor også omfatte hva slags informasjon samarbeidende sektorer trenger og hva de kan tilby hverandre.

Regelverksgruppen mener det bør vurderes om et felles rundskriv og/eller veileder kan bidra til å løse utfordringene. De fem direktoratene kan gå sammen om slikt felles rundskriv/veileder hvor det blir informert om reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i de ulike regelverkene. I informasjonsarbeidet mener regelverksgruppen, det vil være viktig å ha fokus på et enkelt språk og tydeligere informasjon med ensartede formuleringer på tvers av etater. Det er også viktig å påse at rundskriv/veileder ikke blir omfangsrikt, da det kan bidra til mer forvirring enn hjelp. Dette igjen kan føre til at det ikke blir brukt.

Kommunesektorens organisasjon (KS) utga i 2013 veilederen Taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn, ungdom – familier. Dersom det skal utarbeides en ny veileder/rundskriv av de fem direktoratene, vil det være mulig å vurdere å se hen til veilederen fra KS. Direktoratene kan vurdere hvordan denne kan bidra til å dekke behovet og hvor behovet eventuelt ikke blir dekket, og deretter vurdere hvordan det udekkede behovet kan dekkes og hvordan det kan implementeres for å gjøres kjent.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å fastsette i embetsoppdraget til fylkesmennene at de skal gi opplæring i reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett til de ulike etatene. Herunder opplæring i hva slags informasjon andre samarbeidende etater trenger og hva de kan tilby
- å utarbeide en felles veileder/rundskriv fra de fem direktoratene med informasjon om reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i de ulike regelverkene, jf. Veileder om taushetsplikt utgitt av KS

6.2 Samtykke

Det er gitt en rekke unntak fra taushetsplikten. Samtykke fra den de taushetsbelagte opplysningene gjelder, er det viktigste unntaket.

Regelverksgruppen mener at samtykke i stor utstrekning kan løse problemer knyttet til taushetsplikt og informasjonsutveksling mellom sektorer og tjenester. Et samtykke kan være skriftlig, muntlig eller stilltiende. For at samtykke skal være gyldig må den som samtykker ha samtykkekompetanse. Hvorvidt det er foreldrene eller barnet/ungdommen selv som har samtykkekompetanse vil avhenge av barnets/ungdommens alder, modenhet og situasjonen. Samtykket må være informert, altså at den som samtykker har forstått hva det samtykkes til, samt konsekvensene av dette. Det skal dokumenteres om og hvordan samtykke til overføring av informasjon er gitt.

Samtykke innebærer at den opplysningen gjelder helt eller delvis kan gi fritak fra taushetsplikten og dermed frigjøre utveksling av taushetsbelagte opplysninger. Dette er lovbestemt i helsepersonelloven § 22 første ledd og forvaltningsloven § 13 a nr. 1. Det at taushetsplikten kan oppheves ved samtykke viser at den verner om en privat rettighet som den enkelte selv har rådighet over. Et samtykke opphever taushetsplikten så langt samtykket rekker. Barnet/ungdommen og/eller foreldrene kan ved samtykke bestemme hvilke opplysninger som skal kunne utveksles til hvem, og kan med dette begrense hva slags opplysninger som skal utgis. Tillit er viktig for å oppnå et godt samarbeidsforhold. De fleste barn/ungdommer og/eller foreldre vil etter god informasjon trolig samtykke til informasjonsutveksling dersom dette er nødvendig for et bedre samarbeid mellom etater og når det er til det beste for barnet/ungdommen.

Samtykkebasert informasjonsutveksling gir et bedre grunnlag for fremtidig samarbeid mellom sektorene og personene opplysningene gjelder. Det fremgår av både barnevernloven og sosialtjenesteloven at opplysninger så langt som mulig bør innhentes i samarbeid med den saken gjelder eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting, jf. barnevernloven § 6-4 og sosialtjenesteloven § 43.

En situasjon som er utfordrende er de ulike overgangene som skjer i oppveksten, for eksempel pga. flytting, skolestart eller bytte av skole. I slike situasjoner vil det kunne være særlig nødvendig med informasjonsutveksling fordi ansvaret for oppfølging av barnet/ungdommen overføres til andre, for eksempel til en annen helsestasjon eller skolehelsetjeneste.

Samtykke er også en forutsetning for arbeidet med individuell plan fordi dette arbeidet forutsetter en utvidet adgang til utveksling av taushetsbelagt informasjon, enn det som følger av gjeldende rett. Partene må derfor samtykke både til hvem som skal delta i arbeidet med planen og til hvilke opplysninger som kan utveksles. Barn over 15 år, eller som av andre grunner er part i saken, kan etter barnevernloven selv samtykke til individuell plan, jf. barnevernloven § 6-3. Dette gjelder med mindre planen inneholder tiltak som også retter seg mot foreldrene. I slike tilfeller må også foreldrene samtykke til planen.

Foreldre og elever fra 15 år har samtykkekompetanse til utredning og spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 annet ledd.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å utarbeide en brosjyre til barn og unge med informasjon om når de selv kan gi samtykke og til hva, samt hva det innebærer

6.3 Barn og unges selv- og medbestemmelsesrett

I de ulike sektorene er det ulikt regulert når barn oppnår selvbestemmelsesrett. Det kan være vanskelig for barn og unge og foreldre å få oversikt over sine rettigheter. Ulikhetene mellom regelverkene kan skape uklarheter også for ansatte dersom de ikke har god kjennskap til dem og dersom reglene er uklare og uoversiktlige.

Barns rett til medbestemmelse er regulert i barnekonvensjonen, barnelova og i særlover som for eksempel pasient- og brukerrettighetsloven og barnevernloven. Bestemmelsene er noe ulikt utformet i de ulike lovene og det kan skape usikkerhet om når barn har rett til å bli hørt og hvilken vekt deres synspunkt skal tillegges.

Barnekonvensjonen artikkel 12 fastsetter at «partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet».

Barnelova § 31 fastsetter at etter hvert som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkt, skal foreldrene «*høyre kva barnet har å seie før dei tek avgjerd om personlege tilhøve for barnet*». De skal «*leggje vekt på det barnet meiner alt etter kor gammalt og modent barnet er*». Det samme gjelder for andre barnet bor hos eller som har med barnet å gjøre. I barnelova er det fastsatt at når barnet er fylt 7 år, skal det få si sin mening før det tas avgjørelser om personlige forhold for barnet (f.eks. hos hvem av foreldrene barnet skal bo), og at fra fylte 12 år skal det legges stor vekt på hva barnet mener.

I helselovgivningen oppnår barn som hovedregel «*helserettslig myndighetsalder*» når de fyller 16 år, med mindre annet følger av særlig lovbestemmelse eller tiltakets art. Det vil si at pasienter i noen tilfeller kan oppnå selvbestemmelsesrett tidligere enn fylte 16 år og i andre tilfeller senere enn fylte 16 år. Før barnet får selvbestemmelsesrett er det foreldrene eller andre med foreldreansvaret (barneverntjenesten dersom de har overtatt omsorgen) som har rett til å samtykke til helsehjelp for barnet. Der andre samtykker på vegne av barnet, vil barnet ha rett til medbestemmelse.

Etter hvert som barnet utvikles og modnes, skal barnets foreldre, andre med foreldreansvaret eller barnevernet høre hva barnet har å si før samtykke gis. Når barnet er fylt 12 år, er det lovbestemt at det skal få si sin mening i alle spørsmål som angår egen helse. Barnet bør likevel høres uansett alder. Det skal legges økende vekt på hva barnet mener ut fra alder og modenhet. Er pasienten under 16 år skal både pasienten og foreldrene, andre med foreldreansvaret eller barneverntjenesten informeres. Er pasienten mellom 12 og 16 år skal opplysninger ikke gis foreldrene eller andre med foreldreansvaret når pasienten av grunner som bør respekteres, ikke ønsker dette. Informasjon som er nødvendig for å oppfylle foreldreansvaret skal likevel gis foreldre eller andre med foreldreansvaret for pasienter under 18 år. I flere tilfeller er det følgelig både barnet selv, foreldrene/andre med foreldreansvaret som har rett til informasjon.

Barn i barnevernet har partsrettigheter ved fylte 15 år jf. barnevernloven § 6-3, Fylkesnemnda kan videre innvilge et barn under 15 år partsrettigheter i særskilte tilfeller. Barn som er fylt 15 år kan i henhold til barnevernloven samtykke til individuell plan, tiltaksplan i barnevernet og til opphold i adferdsinstitusjon.

Det er ikke gitt særlige regler om barns selv- og medbestemmelsesrett i opplæringsloven, arbeidsmarkedsloven, NAV-loven eller sosialtjenesteloven, og det er derfor barneloven som er styrende for når barn har selv- og medbestemmelsesrett. Generelt kan vi si at tjenester og tiltak til barn og unge under 18 år bør gis i samråd med foreldre/foresatte. Barnelova § 33 fastsetter at «foreldrene skal gje barnet stendig større sjølvråderett med alderen og fram til det fyller 18 år». Det innebærer at dersom situasjonen og barnets alder og modenhet tilsier det, så kan barnet få selvbestemmelsesrett også før fylte 18 år. Noen tjenester og tiltak fra NAV har imidlertid aldersgrense, for eksempel må tiltaksdeltakere være fylt 16 år og deltakere i kvalifiseringsprogram må fylle 19 år det året programmet iverksettes, og selvbestemmelsesretten er i slike tilfeller knyttet til aldersgrensen.

Regelverksgruppen mener det er nødvendig å vurdere om de forskjellige aldersgrensene for barn og unges selv- og medbestemmelse skaper utilsiktede problemer og hindringer. Vi mener det i tillegg er nødvendig å gå gjennom bestemmelsene som regulerer barn/unges selv- og medbestemmelsesrett for å vurdere hvorvidt de er tydelige nok til å sikre barns/unges rettsvern og at de fremstår som tilgjengelige for de som berøres av dem. Det må også vurderes om det skal gjøres et informasjonsarbeid ut mot de som skal praktisere bestemmelsene. Det er nødvendig med kunnskap og forståelse om regelverket knyttet til barn og unges selv- og medbestemmelsesrett.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- om forskjeller i aldersgrenser for barn og unges selv- og medbestemmelse i reglene i de ulike sektorene skaper utilsiktede problemer

- å utarbeide en brosjyre til ungdom med informasjon om når de har selv- og medbestemmelsesrett, og til hva, samt hva det innebærer
- å gjennomgå bestemmelsene som regulerer barns selv- og medbestemmelsesrett for å vurdere hvorvidt de er tydelige nok til å sikre barns rettsvern, og at de fremstår som tilgjengelige for de som berøres og skal praktisere dem
- å informere brukere og ansatte om bestemmelsene, for eksempel ved brosjyrer og/eller veiledere
- å ta inn eksplisitte bestemmelser om barnets beste og barnets rett til å bli hørt i opplæringsloven

6.4 Samtykke fra foreldrene eller mangel på slikt

Barnelova inneholder regler om blant annet foreldreansvar, fast bosted og samværsrett. Foreldre som er gift eller er samboere har felles foreldreansvar for felles barn. Når foreldrene ikke er gift eller bor sammen, har mor i utgangspunktet foreldreansvaret alene. Foreldrene kan avtale at de skal ha felles foreldreansvar, eller at far skal ha foreldre-ansvaret alene. Avtalen må sendes folkeregistermyndigheten (skattekontoret) for å være gyldig. Når foreldre som har felles foreldreansvar flytter fra hverandre, vil de fortsette å ha felles foreldreansvar med mindre de avtaler noe annet. Det er viktig å være oppmerksom på at en forelder kan ha samværsrett selv om vedkommende ikke har del i foreldreansvaret, og at en forelder kan ta del i foreldreansvaret uten å ha samværsrett. Det kan også være andre som har foreldreansvaret for barnet, og i tilfeller der barnevernet har overtatt omsorgen for barnet er det ofte de som har samtykkekompetanse for barnet.

Pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 regulerer hvem som kan samtykke til helsehjelp på vegne av barn under 16 år. Avgjørelser om helsehjelp faller inn under foreldreansvaret i barnelova § 30, slik at foreldre som ikke har foreldreansvar som hovedregel heller ikke har myndighet til å samtykke på vegne av barnet. Foreldre som har felles foreldreansvar må ta avgjørelser om helsehjelp i fellesskap, og må derfor begge samtykke på vegne av barnet. Dette gjelder selv om foreldrene ikke bor sammen. Dersom en av foreldrene nekter, vil det ikke foreligge noe gyldig samtykke. For visse typer helsehjelp og visse situasjoner er det tilstrekkelig at én av foreldrene samtykker til helsehjelp. Helsehjelp som ledd i den daglige og ordinære omsorgen for barn kan besluttes av den forelder som til enhver tid er sammen med barnet, og uavhengig av om foreldrene bor sammen eller hver for seg, eller har del i foreldreansvaret eller ikke.

Med helsehjelp som ledd i den daglige og ordinære omsorgen for barnet regnes for eksempel behandling av øreverk, halsbetennelse, influensa, skrubbsår og så videre. Videre er det tilstrekkelig at én av foreldrene med foreldreansvar samtykker til helsehjelp når helsehjelpen er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade. Typisk vil dette være situasjoner hvor foreldrene er uenige om hvorvidt barnet skal ha helsehjelp. Dette kan blant annet være aktuelt i forbindelse med familiekonflikter, vold, overgrep og lignende. Bestemmelsen regulerer også situasjoner der det ikke er mulig å få avklart begge foreldrenes synspunkter på ytelse av helsehjelpen, for eksempel fordi den ene forelder ikke er mulig å få tak i. Det er et vilkår at kvalifisert helsepersonell mener at barnet kan ta skade av ikke å få hjelpen, og både skader av somatisk og psykisk art vil være omfattet.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal samtykke til at det utarbeides individuell plan på barnets vegne med hjemmel i barnevernloven, legges det i Ot.prp.nr.69 (2008-2009) pkt. 6.4 til grunn at det er barnets foreldre eller andre med foreldreansvar som skal samtykke til dette når barnet er under 15 år. Hensynet til barns egen rett til å delta i saken, jf. barnevernloven § 6-3, tilsier imidlertid at barnet selv skal få anledning til å uttale seg om innholdet i planen og evalueringen av den. Barnets synspunkter skal tillegges vekt i tråd med alder og modenhet.

Det finnes ikke bestemmelser i opplæringsloven eller barnehageloven som særskilt hjemler adgang til opplysninger om personlige forhold ved overganger. Overføring av opplysninger om personlige forhold reguleres av generelle bestemmelser i personopplysningsloven og forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt. Det følger av forvaltningsloven at overføring av taushetsbelagte personlige opplysninger kan skje dersom det foreligger samtykke fra barnet/ungdommen eller foreldrene.

Foreldrene og elevene har fra de er 15 år samtykkekompetanse til utredning og spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 annet ledd. Der foreldrene ikke samtykker, er det per i dag normalt ikke adgang for barnevernet til å samtykke i foreldrenes sted. Det er unntak fra dette. Dersom foreldrene ikke sørger for at et funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrequende barn får dekket særlige behov for behandling og opplæring, kan fylkesnemnda i dag vedta at barnet skal behandles eller få opplæring med bistand fra barneverntjenesten, jf. barnevernloven § 4-11. Det er en høy terskel for anvendelsen av denne tvangsbestemmelsen, og i mange saker vil ikke barn få det tilbudet de har krav på i skolen dersom foreldrene ikke tar initiativ til å få en utredning og samtykker til dette og til spesialundervisning.

Regelverksgruppen mener det er nødvendig å vurdere hvordan man bedre kan sikre oppfølging av for eksempel utsatte barn og unge der foreldre ikke gir nødvendig samtykke til utredning og spesialundervisning. Typisk gjelder dette hvor situasjonen ikke anses så alvorlig at lovbestemt opplysningsplikt/meldeplikt kan anvendes. Et mulig virkemiddel kan være å gi barnevernet utvidet rett til å gi samtykke til sakkyndig vurdering og spesialundervisning for barn som får alvorlige mangler ved opplæringen fordi foreldrene ikke følger opp skolegangen. Dette kan for eksempel skyldes at foreldrene ikke stiller til møter eller tar initiativ til å få barn utredet med tanke på spesialundervisning og kan bl.a. gjelde barn som foreldrene plasserer frivillig utenfor hjemmet uten at det er foretatt en omsorgsovertagelse.

Regelverksgruppen mener det bør utredes hvordan barns rettigheter best kan ivaretas i de tilfellene foreldrene ikke samtykker til informasjonsutveksling. Samtykke fra foreldrene kan i mange tilfeller løse hindringen i informasjonsflyten, men det vil ofte ikke være mulig å få slikt samtykke i situasjoner der det er om vag mistanke om omsorgssvikt eller mishandling.

Spørsmål knyttet til hvem av foreldrene som kan/skal gi samtykke til barn og unge kan ha stor betydning i ulike situasjoner, og tydeliggjøring og kunnskap om barnelova sine bestemmelser om foreldreansvar, fast bosted og samværsrett er viktig her.

Dette er situasjoner som kan oppstå i forbindelse med samtykke til innhenting av sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, jf. opplæringsloven § 5-4 annet ledd. Spørsmålene som reises har stor betydning for foreldrenes rett til å ta avgjørelser når

de ikke bor sammen. Geir Helgeland har i sin kommentarutgave til opplæringsloven⁴³ gjort en vurdering av når det er tilstrekkelig med samtykke fra den av foreldrene som barnet bor fast hos (ofte kalt daglig omsorg) og når det må foreligge samtykke fra begge foreldrene. Utdanningsdirektoratet har lagt Geir Helgelands syn til grunn.

Regelverksgruppen mener at spørsmålene om spesialundervisning bør avklares av Kunnskapsdepartementet, eventuelt i samarbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, som har myndighet til å tolke barneloven.

Pågående arbeid:

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag om endring i opplæringsloven om rett til å ta avgjørelser på barnets vegne når barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet. Forslaget går ut på å klargjøre hvilke avgjørelser i skolesammenheng barneverntjenesten kan ta på vegne av barnet etter en omsorgsovertakelse, og hvilke avgjørelser barnets foreldre fremdeles skal kunne ta. Forslaget er utarbeidet i samarbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å utrede hvordan barns rettigheter best kan ivaretas der foreldre ikke samtykker til informasjonsutveksling
- å utrede om barnevernet bør kunne samtykke til utredning og spesialundervisning mot foreldrenes vilje i saker der barn ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen fordi de har behov for særskilt tilrettelegging
- å gjennomgå bestemmelsene som regulerer hvem som kan gi samtykke når foreldrene ikke bor sammen, men har felles foreldreansvar for å vurdere hvorvidt bestemmelsene er tydelige nok til å sikre barns rettsvern, og at de fremstår som tilgjengelige for de som berøres og skal praktisere dem

6.5 Opplysningsplikt

Opplysningsplikt (herunder meldeplikt til barnevernet) er et unntak fra taushetsplikten. For at barnevernet skal kunne ivareta sine lovpålagte oppgaver er de avhengig av at andre som kjenner til barnets situasjon melder fra til den kommunale barneverntjenesten. Opplysningsplikten er lovpålagt og er begrunnet i barnevernets behov for å motta opplysninger av hensyn til barnets beste. Når barneverntjenesten mottar en melding som gjelder bekymring for et barn, plikter den å vurdere bekymringsmeldingen innen en uke, og eventuelt følge opp med videre undersøkelser. Dersom undersøkelsen viser at det er behov for det, skal barneverntjenesten sette i verk nødvendige tiltak for å hjelpe barnet.

Den lovpålagte opplysningsplikten gjelder for alle som arbeider i offentlige instanser og tjenester, samt for organisasjoner og private som utfører arbeid eller tjeneste for stat, fylkeskommune eller kommune. Opplysningsplikten gjelder også for en rekke yrkesutøvere med profesjonsbestemt taushetsplikt, uavhengig av om vedkommende arbeider i det offentlige eller i det private. Den gjelder blant annet for leger, sykepleiere, psykologer, tannleger, jordmødre og fysioterapeuter.

⁴³ Geir Helgeland: Opplæringslova, Kommentارutgave, 2. utgave 2006

Opplysningsplikten er et selvstendig og personlig ansvar, og er særlig aktuell for de som arbeider ved helsestasjoner, sykehus, legekontorer, politiet, barnehager, skoler, sosialkontor, familievernkontor og krisesentre.

Opplysningsplikten er blant annet regulert i helsepersonelloven § 33, introduksjonsloven § 26, barnevernloven §§ 6-4 og 6-7, opplæringsloven §§ 15-3 og 15-4, barnehageloven § 22 og sosialtjenesteloven § 45 (m.m.). For andre grupper og privatpersoner er det ikke noen lovpålagt opplysningsplikt. Enhver har allikevel et moralsk ansvar for å melde fra når det er grunn til å tro at barn lever under skadelige omsorgsforhold.

Det foreligger opplysningsplikt til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker. Dette følger av barnevernloven § 6-4.

Opplysningsplikten følger som nevnt også av tilsvarende bestemmelser i andre lover.

Opplysningsplikten innebærer en plikt til å melde fra til den kommunale barneverntjenesten av eget initiativ ved bekymring eller mistanke om at et barn lever under forhold som nevnt ovenfor (meldeplikt). Plikten til å gi opplysninger gjelder også ved pålegg fra barneverntjenesten eller fylkesnemnda for barnevern. At det dreier seg om en plikt innebærer at den enkelte ikke selv kan velge mellom å gi opplysninger eller ikke, dersom vilkårene for opplysningsplikt er oppfylt. Plikten til å gi opplysninger faller heller ikke bort selv om vedkommende på egenhånd forsøker å avhjelpe situasjonen. Når vilkårene for opplysningsplikten er oppfylt, skal opplysningene gis videre til barneverntjenesten umiddelbart.

Opplysningsplikten etter barnevernloven går foran taushetsplikten etter andre lover. Dersom det etter at barneverntjenesten har undersøkt saken, viser seg at barnets situasjon er mindre alvorlig enn antatt, har den som ga opplysninger til barneverntjenesten likevel ikke brutt sin taushetsplikt, så lenge vedkommende hadde grunn til å tro at barnet befant seg i en situasjon som utløser opplysningsplikt. Typiske eksempler på forhold som kan utløse meldeplikt er hvor barnehage/skole erfarer over tid at et barn er for dårlig kledd, er gjennomgående ustelt eller har uklare helseproblemer. Videre i situasjoner hvor barnehage/skole merker at barnets utvikling går uvanlig tregt eller går tilbake, eller at atferden brått endrer seg i negativ retning. Det kan også være hvor barnet forteller om ting som kan gi grunn til å frykte omsorgssvikt.

I situasjoner der foreldre motsetter seg at journalopplysninger om deres mindreårige barn utleveres, må helsepersonell i utgangspunktet godta dette. Helsepersonellet må imidlertid vurdere om det er grunn til å tro at en manglende overføring av opplysningene vil medføre at barnet utsettes for alvorlig omsorgssvikt, eller at dette er årsaken til at samtykke ikke blir gitt. I så fall vil helsepersonellet ha plikt til å melde fra til barneverntjenesten. Både fysisk og psykisk omsorgssvikt omfattes av opplysningsplikten etter helsepersonelloven.

Det har vært et økende fokus på meldeplikt i helsevesenet. Det er grunn til å tro at det har bidratt til å øke kunnskapen om denne sektorens meldeplikt til barnevernet.

Flere funn kan tyde på at regelverket kan være vanskelig å forstå, og at det er usikkerhet og mangelfull kunnskap om når og hvordan taushetsplikten og opplysningsplikten inntreffer. Det er en uheldig konsekvens om mange vegrer seg for å utlevere nødvendig informasjon som en del av sin

opplysningsplikt av frykt for brudd på taushetspliktreglene. Generelt sett er det grunn til å tro at terskelen for å melde om uheldige forhold er for høy for de fleste, jf. "Du ser det ikke, før du tror det". Det er viktig at de ansatte har kunnskap og forståelse om reglene knyttet til taushetsplikt og meldeplikten, slik at de ikke vegrer seg for å utlevere nødvendig informasjon til barnevernet av frykt for brudd på taushetspliktreglene.

NOVA rapporten «*taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt*», rapport 3/2013 (pkt. 5.4.) og erfaring fra praksis viser at det kan være for lite kunnskap om unntaks-bestemmelser blant de som forvalter regelverket, noe som igjen kan føre til at nødvendig informasjon ikke overføres til de som er omfattet av opplysningsplikten.

Avvergingsplikten som er gitt i straffeloven § 139 er et virkemiddel gitt av lovgiver for å effektivisere barns rett til vern mot vold og overgrep. Det gjelder den som unnlater å anmelde til politiet eller på annen måte å søke å avverge en straffbar handling eller følgene av den, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen vil bli eller er begått. Avvergingsplikten i straffeloven gjelder for enhver som får kunnskap om at et barn utsettes eller kan bli utsatt for straffbare handlinger. De siste årene har vi sett graverende eksempler på at omverdenen har ignorert klare tegn på at barn mishandles. Allikevel er ingen dømt etter avvergingsparagrafen i straffeloven. Dermed mangler vi domstolpraksis som viser hva det er straffbart å tie om.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- hvordan det kan sikres at meldeplikten til barneverntjenesten blir overholdt, og gjøre tiltak for å sikre dette

7. Individuelle planer – samarbeid mellom tjenester og sektorer

Målet med en individuell plan (IP) er å sikre at personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester får et koordinert, helhetlig og individuelt tilpasset tilbud. Plikt til å utarbeide IP er lovfestet i regelverket til flere av sektorene.

IP i helselovgivningen

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 og psykiskhelsevernloven § 4-1 at henholdsvis kommunen, helseforetaket og institusjonen skal utarbeide en individuell plan for pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tilbud/tjenester, og at de skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den enkelte. I helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1 annet ledd er det fastsatt at dersom en pasient eller bruker har behov for tilbud både etter loven her og spesialisthelsetjenesteloven eller psykisk helsevernloven, skal kommunen sørge for at det blir utarbeidet en individuell plan, og at planarbeidet koordineres.

Rett for pasienter og brukere til individuell plan etter disse bestemmelsene er fastsatt i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5.

Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator inneholder bestemmelser om pasientens og brukerens rettigheter, ansvar for å utarbeide IP, innholdet i IP, gjennomføringen av IP m.m.

IP i NAV-loven og sosialtjenesteloven

NAV-loven § 15 og sosialtjenesteloven § 28 regulerer rett til individuell plan, og det er fastsatt felles forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen. Forskriften gir utfyllende regler om formålet med og retten til individuell plan, samtykke, ansvar for å utarbeide plan, innholdet i planen, gjennomføringen, taushetsplikt og klage.

Hvis en person med rett til individuell plan henvender seg til NAV-kontoret, så skal NAV-kontoret sørge for at arbeidet med planen igangsettes. En person skal imidlertid kun ha én individuell plan, og NAV-kontoret må derfor undersøke om det allerede foreligger en individuell plan, og eventuelt bidra inn i denne. Den individuelle planen må blant annet si noe om hvem som skal koordinere arbeidet med planen. Selv om NAV-kontoret har igangsatt arbeidet, kan det avtales at andre skal koordinere planen. Ved valg av koordinator skal det legges stor vekt på hva personen selv ønsker.

IP i barnevernloven

Barnevernet skal utarbeide en individuell plan dersom barnet ikke allerede har det, jf. barnevernloven § 3-2 a. I forarbeidene til bestemmelsen står at dersom barnet primært har behov for tjenester fra andre tjenester som også har plikt til å utarbeide individuell plan, bør ansvaret for å koordinere planen i utgangspunktet ligge hos disse. Departementet forutsetter at barneverntjenesten da bistår familien i å sørge for at arbeidet med individuell plan blir iverksatt dersom de ønsker dette. Foreldrenes eller barnets ønske om hvem som skal ha hovedansvaret for å koordinere planen skal tillegges vekt.

IP i introduksjonsloven

Deltakere i introduksjonsprogram og/eller i norsk- og samfunnskunnskapsopplæring skal ha individuell plan for hver av ordningene de har rett og/eller plikt til å delta i, jf. henholdsvis §§ 6 og 19 i introduksjonsloven. Planene skal utformes sammen med deltakeren og ta utgangspunkt i en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planene skal inneholde de aktuelle tiltakene og tentative tidsfaser for disse, og de skal bidra til å motivere deltakeren til å nå målene sine om arbeid og utdanning. En individuell plan etter introduksjonsloven er ikke det samme som en IP etter for eksempel helselovgivningen.

I tilfeller hvor deltakere i introduksjonsprogram har behov for individuell plan innenfor andre sektorer, er det ofte i praksis den enkelte programrådgiveren som koordinerer tjenestene og samordningen med de andre aktørene.

IP i forhold til opplæringsloven

Opplæringsloven har ingen bestemmelse om individuell plan, men etter opplæringsloven § 5-5 skal alle elever som får spesialundervisning ha en individuell opplæringsplan (IOP). En IOP kan være en del av en elevs individuelle plan, men en individuell plan kan ikke erstatte en IOP og motsatt. Hensikten med en IOP er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging,

gjennomføring og evaluering av opplæringen for elever som har spesialundervisning.

Opplæringsloven § 15-5 inneholder en plikt for skolen til, når det er nødvendig for å ivareta elevenes behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, å delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan hjemlet etter annet regelverk.

IP og barnehageloven

Barnehageloven har ingen bestemmelser individuell plan. Barn som går i barnehage kan også ha et behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud.

Regelverksgruppen mener det bør vurderes om det er hensiktsmessig å ta inn en bestemmelse i barnehageloven om en tilsvarende plikt til å delta i arbeidet med individuell plan for kommunale og ikke-kommunale barnehager, som den som er tatt inn opplæringsloven § 15-5.

7.1 Rettslig regulering av plikten til å utarbeide individuell plan

Plikt til å utarbeide IP er lovfestet i helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1, NAV-loven § 15, sosialtjenesteloven § 28 og barneverntjenesteloven § 3-2 a.

Lovverket for IP er blitt mer fragmentert ved at helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten ikke lenger omfattes av en felles forskrift for individuell plan, og at også barneverntjenesten har fått plikt til å sørge for IP (fra 1.1.2010).

Det er ikke fastsatt i lovene sett under ett hvorvidt det totalt sett skal være én eller flere individuelle planer for den enkelte bruker eller i hvilken etat ansvaret for å opprette individuell plan skal ligge. Slike avklaringer er gitt som anbefalinger i rundskriv og veiledere fra det enkelte direktorat, uten at disse nødvendigvis er koordinerte.

I praksis har sektorene på forskjellig vis samordnet seg og funnet hensiktsmessige organiseringer ut fra lokale forhold. For eksempel har noen kommuner god erfaring med en administrativ forankring av koordinerende enhet under rådmann, med tett kobling mellom alle tjenester kommunen yter, og med tett kobling til et tverrfaglig team. Det er likevel problematisk at det i praksis kan være vanskelig å få til en avtale om hvem som skal ha ansvaret for å koordinere arbeidet med individuell plan i hvert enkelt tilfelle. Det kan føre til ansvarsfraskrivelse i praksis og en lite hensiktsmessig ansvarsdeling.

Det blir også pekt på at det er problematisk at det ikke er den tjenesten som er tyngst inne som i utgangspunktet har ansvaret for å utarbeide en plan, ettersom det er mest behov for koordinering av disse tjenestene.

I opplæringsloven er den rettslige plikten når det gjelder IP avgrenset til tilfeller der skolens samarbeid anses nødvendig for å ivareta elevenes behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud. Det er skolen som selv må vurdere hvorvidt slik deltakelse er nødvendig. Plikten til å samarbeide gjelder derfor ikke alle individuelle planer. Ansatte i skolen har ikke en plikt til å være koordinator for individuell plan, men de kan være det.

Heller ikke PP-tjenesten har en plikt til å delta i arbeidet med individuell plan.

Regelverksgruppen ser at regelverket på tvers av sektorer ikke er harmonisert når det gjelder plikten til å sørge for IP. De ulike lovbestemmelsene bærer preg av at de er gitt uten at sammenhengene på tvers av lovverkene har vært tilstrekkelig ivaretatt. Det er for eksempel ikke avklart om pliktene skal anses betinget av at det ikke allerede foreligger en individuell plan opprettet i en annen sektor.

Regelverksgruppen mener at den manglende harmoniseringen av regelverkene skaper problemer for samarbeidet om én felles plan.

Regelverksgruppen mener det er behov for et koordinert regelverk for arbeidet med individuell plan. Regelverket for helse- og omsorgstjenestene, NAV, barnevernet og ordningene i introduksjonsloven bør harmoniseres slik at det ikke oppstår uklarheter og barrierer i samhandlingen når det skal utarbeides «én plan». Det bør være referanse mellom lovverkene, det bør presiseres i de enkelte lovene at det kun skal være én plan på tvers av sektorer (ikke én plan innenfor hver sektor) og ansvaret for å opprette og å koordinere arbeidet bør bli tydeligere regulert.

Når det gjelder hvilken instans som i det enkelte tilfellet skal ha ansvaret for koordinering, utarbeidelse og det nærmere innholdet i individuell plan varslet Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om at de på tilsvarende måte som etter helselovgivningen og etter sosialtjenesteloven, ville fastsette forskrift med bestemmelser om når individuell plan skal utarbeides med hjemmel i barnevernloven og om planens nærmere innhold og utforming. I Ot.prp.nr.69 (2008-2009) pkt. 6.4 fremgikk det at det var behov for tverretattlig samarbeid. Etter det opplyste er ikke arbeidet igangsatt per dags dato.

Det bør vurderes om den tjenesten som er tyngst inne bør ha det koordinerende ansvaret. Det ligger i dette at det ikke behøver å være koordinerende enhet som skal plassere ansvaret.

Enkelte instanser bruker elektronisk individuell plan. Fordelen med dette kan være at arbeidet med å utarbeide, gjennomføre og følge opp planen blir enklere og mer effektiv for de ulike instansene. Det kan også være betryggende for personen at alle har tilgang til samme plan. Det bør vurderes om bruk av elektronisk individuell plan kan bidra til å styrke samarbeid om én individuell plan på tvers av sektorer.

Individuell plan er en del av pasientjournalen, og en individuell plan vil da være underlagt reglene for behandlingsrettede helseregister, det vil si reglene for pasientjournaler. Individuell plan er i tillegg underlagt bestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator. En elektronisk individuell plan må oppfylle flere krav, blant annet taushetsplikt, tilgang til informasjon og informasjonssikkerhet. Det er mange barrierer for en web-basert individuell plan på tvers av sektorer. Det er viktig med grundig utredning av disse barrierene.

Regelverksgruppen mener det bør utarbeides retningslinjer for hvordan ansvaret for en individuell plan kan overføres fra en etat til en annen, for eksempel fra barneverntjenesten til helse- og omsorgssektoren når barnet blir myndig.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å harmonisere bestemmelsene om individuell plan for helse- og omsorgstjenestene, NAV, barnevernet og deltakere i introduksjonsordninger
- å avklare om det skal gjelde en selvstendig plikt til å utarbeide individuell plan innenfor hver enkelt sektor eller om plikten skal avhenge av om det allerede foreligger en individuell plan
- å avklare ansvaret for å utarbeide og koordinere arbeidet med individuell plan
- å ta inn en bestemmelse i barnehageloven om plikt til å delta i arbeidet med individuell plan for kommunale og ikke-kommunale barnehager, slik det er fastsatt i opplæringsloven § 15-5
- å utrede og vurdere bruk av elektronisk individuell plan

8. utfordringer knyttet til overganger o.a.

Overganger mellom barnehage og skole, mellom grunnskole og videregående opplæring og mellom ulike barnehager eller skoler, er viktige og utfordrende perioder for utsatte barn og unge. Samarbeid mellom barnehage og skole og mellom ulike skoler er en forutsetning for å skape gode overganger for barn og unge. Overgangsperioder kan være sårbare. Det er viktig at overgangene planlegges nøye og i god tid slik at de oppleves som gode for barn og unge og familien, med både forutsigbarhet og kontinuitet. Det er viktig at de som er involvert i overgangen tar et felles ansvar for å samarbeide.

Informasjonsflyten mellom ulike tjenester og sektorer kan erfaringsvis være mangelfull ved at nødvendig dokumentasjon ikke oversendes og ved at oversendelsen tar for lang tid. Dette er ofte en utfordring ved flytting eller der barn og unge av andre årsaker bytter skole. Det tar ofte uforholdsmessig lang tid før ny skole har fått skolepapirene fra tidligere skole og utredninger fra PP-tjenesten er overlevert. Skolen vil kunne være nødt til å henvise barnet til utredning på nytt på grunn av mangel på dokumentasjon. Dette vil kunne føre til at den nye skolen ikke setter inn nødvendige tilpasninger i tide, også der barnet er ferdig utredet, noe som kan få store konsekvenser for opplæringstilbudet til den enkelte.

8.1 Overganger mellom helsestasjons- og skolehelsetjenester

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal samarbeide med barnehage og skole og det er viktig at samarbeidet bidrar til å styrke tilbudet til barn og unge, og til at det samlede tjenestetilbudet fremstår som helhetlig.

Helsepersonelloven og pasientjournalforskriften har bestemmelser som regulerer overføring av journalopplysninger, og for helsestasjons- og skolehelsetjenesten er dette utdypet i *Veileder om journalføring (dokumentasjon) i helsestasjons- og skolehelsetjenesten*. Ved flytting, skolestart eller bytte av skole overtar en annen helsestasjon eller skolehelsetjeneste oppfølgingen av barnet. Hele journalen skal da overføres til den nye virksomhet som skal følge opp. Den virksomhet som overfører journalen, må etablere et system hvor det noteres hvilke journaler som er overført, på hvilket tidspunkt og til hvilken virksomhet. Det er viktig at virksomheten har etablert et system som sikrer at

informasjon om at journalene overføres ved flytting mv. er gitt på tilfredsstillende måte, og at de med samtykkekompetanse kan motsette seg overføringen.

I situasjoner der foreldre motsetter seg at journalopplysninger om deres mindreårige barn utleveres, må helsepersonell godta dette. Helsepersonellet må imidlertid vurdere om det er grunn til å tro at en manglende overføring av opplysningene vil medføre at barnet utsettes for alvorlig omsorgssvikt, eller at dette er årsaken til at samtykke ikke blir gitt. I så fall vil helsepersonellet ha plikt til å melde fra til barneverntjenesten.

Helsekontroller etter overganger

En problemstilling som forekommer i praksis er helsestasjonens mulighet til å ha oversikt over barn som flytter inn og ut av kommunen og svakhet i rutiner for å sikre barns rett til helsekontroller ved flytting. Helsestasjonen mottar ikke alltid automatisk varsling når barn flytter, og er avhengig av at familien selv tar kontakt, eller at tidligere helsestasjon overfører journalen under forutsetning av at familien informerer helsestasjonen om flyttingen og hvor de flytter. Det forekommer at barn kan oppholde seg i en kommune over lengre tid uten at helsestasjonen har kjennskap til dette, og familien mottar følgelig ikke tilbud om helsekontroller. Barn i skolealder blir vanligvis enklere oppdaget.

En utfordring i praksis kan være at barnevernet ikke kontakter helsestasjonen der barnet er flyttet til. Det kan oppstå problemer med oppfølging fordi at den «nye» helsestasjonen ikke vet at barnet er flyttet til området, og at den tidligere helsestasjonen ikke vet hvor den kan sende informasjonen. Det kan også være en utfordring for arbeidsinnvandrere og familieegjenforente at de ikke har kjennskap til at de har krav på oppfølging fra helsestasjonen.

Regelverksgruppen mener det er nødvendig å sikre at barn får oppfylt sin rett til helsekontroller ved overganger fra/mellom barnehager og skoler, og særlig etter flytting.

Det er også nødvendig med tiltak for å sikre godt samarbeid mellom helsestasjons- og skolehelsetjenesten og barnehage eller skole ved overganger mellom disse.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- hvordan man bedre kan sikre at barn får oppfylt sin rett til helsekontroller ved overganger fra/mellom barnehager og skoler, og særlig etter flytting
- om det er nødvendig med tiltak for å sikre godt samarbeid mellom helsestasjons- og skolehelsetjenesten og barnehage eller skole ved overganger mellom disse

8.2 Tidlig innsats i barnehage og skole

Tidlig innsats er et grunnleggende prinsipp både for barnehagetilbudet og opplæringen i skole, og er viktig for å forebygge og hindre at barn og unge faller utenfor. I Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* presenterte Kunnskapsdepartementet strategien «fange opp – følge opp». Det er et mål at både barnehagen og skolen skal bli bedre til å fange opp og følge opp barna som trenger hjelp og

støtte. Tidlig innsats er en nøkkel i dette arbeidet, og omfatter både innsats tidlig i et barns liv og det å gripe inn tidlig når problemer oppstår eller avdekkes.

Opplæringsloven § 1-3 har lovfestet kommunens plikt til tidlig innsats og tilpasset opplæring overfor de yngste elevene. Barnehageloven har ingen bestemmelse som tilsvarende opplæringsloven § 1-3 om tidlig innsats. Det følger imidlertid av barnehageloven § 2 tredje ledd at barnehagen «skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn». Det følger videre av rammeplanen at barnehagen må gi det enkelte barnet støtte og utfordringer ut fra egne forutsetninger, se rammeplanen punkt 1.9.

Å støtte barns utvikling av språk er en av barnehagenes kjerneoppgaver, jf. forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver punkt 2.5 og 3.1. Forskning har påvist en nær sammenheng mellom kognitiv, sosial og språklig utvikling og pekt på betydningen av tidlig innsats når barn har språklige forsinkelser eller språkvansker. For å sikre oppfølgingen av alle barn er det grunnleggende at barnehageloven og rammeplanen har klare rammer for barnehagenes språkarbeid.

Tidligere var det et eget, øremerket statstilskudd for tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. Tilskuddet skulle sette barnehagene i stand til å tilrettelegge særskilt for barn med nedsatt funksjonsevne, slik at barna dro nytte av et opphold i barnehage. Tilskuddsordningen ble avsluttet i 2011, og midlene ble lagt inn i rammetilskuddet til kommunene. Overføringen av tilskuddet inn i kommunens ramme var ikke ment å svekke tilbudet til denne gruppen barn, og kommunen har fremdeles et ansvar for å tilrettelegge barnehagetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne. Likevel er det i dag utfordringer knyttet til hvor langt plikten til tilrettelegging går for henholdsvis kommunen som barnehagemyndighet og den enkelte kommunale og ikke-kommunale barnehage.

Regelverksgruppen mener at tidlig innsats i barnehagens pedagogiske arbeid bør fremheves tydeligere i regelverket, for eksempel ved å lovfeste prinsippet om tidlig innsats i barnehageloven. Det kan også være behov for å klargjøre det praktiske og økonomiske ansvar som hviler på den enkelte barnehage og på kommunen som barnehagemyndighet.

Pågående arbeid:

Kunnskapsdepartementet arbeider med å revidere deler av barnehageloven. Arbeidet omfatter blant annet å vurdere rammeverket knyttet til barn med særlige behov, herunder barn med nedsatt funksjonsevne og opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp.

Kunnskapsdepartementet har, i oppdragsbrev 25-14, bedt Utdanningsdirektoratet om å gjennomføre en undersøkelse av tilbudet til barn under opplæringspliktig alder med særlige behov for hjelp og støtte. Oppdraget omfatter tilbudet til barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og barn med nedsatt funksjonsevne, og vil gi departementet et bedre grunnlag for å vurdere om det er behov for regelverksendringer.

I Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage* uttalte Kunnskapsdepartementet at framtidens barnehager skal arbeide systematisk med oppfølging av barna, og at barn som har behov for særlig støtte oppdages og får tidlig og god hjelp. Det skulle derfor vurderes om det var behov for å

tydeliggjøre barnehagens innhold og rammer for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering, samt vurderes en plikt for barnehagene om å tilby språkkartlegging til barn som har særskilt behov for språkinnsett.

Kunnskapsdepartementet sendte 17.11.2014 på høring et lovforslag som skal klargjøre hjemmelen i barnehageloven for barnehagens arbeid med vurdering og dokumentasjon, herunder barnas språkutvikling. Det er også planer om å revidere forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Formålet med endringene er å sikre barna et bedre og mer tilpasset pedagogisk tilbud.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å lovfeste prinsippet om tidlig innsatt i barnehageloven
- om det praktiske og økonomiske ansvaret for barn med særlige behov/nedsatt funksjonsevne bør tydeliggjøres i barnehageloven

8.3 Overgang barnehage – skole

I rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver står det at barnehagen, i samarbeid med skolen, skal legge til rette for barns overgang fra barnehage til første klasse og eventuelt skolefritidsordning. Dette skal skje i et nært samarbeid med barnets hjem. Planer for barns overgang fra barnehage til skole må være nedfelt i barnehagens årsplan.

En god sammenheng mellom barnehage og skole handler om å legge til rette for et helhetlig opplæringsløp som ivaretar enkeltbarnets behov. Det handler både om at det enkelte barns læringspotensial ivaretas, støttes og utvikles på et tidlig tidspunkt, og at barnet får mulighet til å bygge videre på kunnskaper og erfaringer fra barnehagen i et videre skoleløp. En god sammenheng mellom barnehage og skole skal ivareta barnets behov for trygghet i en overgangsprosess og bidra til at opplæringen tilpasses det enkelte barn allerede fra første skoledag.

Barnehagen og skolen bør gi hverandre gjensidig informasjon om sine virksomheter og det bør legges til rette for at barn kan ta avskjed med barnehagen på en god måte, glede seg til å begynne på skolen og oppleve at det er en sammenheng mellom barnehage og skole. Hvis barnehagen skal gi informasjon til skolen om det enkelte barn, må foreldrene samtykke til dette.

Det er spesielt viktig med et nært samarbeid mellom barnehage og skole for barn som har behov for særskilt tilrettelagt omsorgs- eller læringsmiljø. Dersom det er behov for omfattende tilrettelegging, må samarbeidet etableres i god tid før barnet begynner på skolen. For barn med nedsatt funksjonsevne kan det være behov for særlige tiltak. Planleggingen av skolestart blir da mer omfattende og kan ofte involvere flere aktører.

Kunnskapsdepartementet har laget en egen veileder om samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole, *Fra eldst til yngst*. Her er det blant annet understreket at skolen må gjøre seg godt kjent med enkeltbarnet, ikke bare med diagnosen eller eventuelle behov for spesiell tilrettelegging. Samarbeid med helse- og omsorgstjenesten vil også være viktig ved overgang mellom barnehage og skole, og særlig samarbeid for barn som har behov for særskilt tilrettelagt omsorgs- eller læringsmiljø.

Barn i en barnehage kan søgne til flere skoler. Den enkelte kommune må finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehagen og skolen konkret skal samarbeide.

For å kunne begynne planleggingen må skolen være kjent med hvilke behov eleven har når han eller hun kommer til skolen.

Regelverksgruppen mener at samarbeid mellom barnehage og skole er viktig. Dette gjelder uavhengig av om barnehagen barnet kommer fra er kommunal eller ikke-kommunal. Det betyr at det bør være utarbeidet gode rutiner for denne overgangen. Det å ha fått en god start på skolegangen kan ha stor betydning for hvordan skolegangen blir for eleven og elevens mulighet til senere å fullføre videregående opplæring.

Pågående arbeid

Utdanningsdirektoratet har nylig oppdatert og digitalisert en veileder for foreldre om regelverket for spesialpedagogisk hjelp til barn under skolealder og spesialundervisning for elever. Deler av veilederen er fremdeles under arbeid, blant annet en del som vil omhandle reglene som gjelder ved overgangen fra barnehage til skole og mellom skoler.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å utarbeide informasjon om overgang mellom barnehage og skole; en veileder med eksempler

8.4 Skolefritidsordningen

Opplæringsloven § 13-7 pålegger alle kommuner å ha et tilbud om skolefritidsordning (SFO) før og etter skoletid for 1.-4. trinn, og for barn med særskilte behov for 1.-7. trinn. Det er fastsatt få føringer for innholdet i SFO utover at det skal gi barna omsorg og tilsyn og legges til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter og være tilpasset barnas og foreldrenes behov. Videre må arealene inne og ute være tilpasset den aktiviteten som drives.

Kommunen plikter å ha et tilbud om skolefritidsordning også til barn med særskilte behov.

Barn med særskilte behov har ikke rett til spesialundervisning i skolefritidsordning. Dette er fordi skolefritidsordning ikke er en del av grunnskoleopplæringen, og kapittel 5 i opplæringsloven gjelder bare for grunnskoleopplæring.

PP-tjenesten er ikke sakkyndig instans for skolefritidsordningen. Foreldre kan ikke kreve at verken PP-tjenestens eller andres anbefalinger vektlegges når kommunen skal vurdere behovet for skolefritidsordning. Utdanningsdirektoratet vil likevel oppfordre kommunen til å lytte til råd og vurderinger fra tjenester som kjenner barnet og som kan ha nyttig informasjon om barnets fungering og behov.

Regelverksgruppen viser til at det er til dels ulike regler som gjelder for henholdsvis grunnskolen og skolefritidsordningen. Det betyr at det enkelte barns behov for bl.a. assistent kan være ulikt i skole og skolefritidsordning. Regelverksgruppen mener det er uheldig at barn med særskilte behov ikke har

noen rett til ekstra hjelp når de er i SFO. Vi foreslår derfor at det lovfestes en rett til også å ha assistent i SFO. Vi mener også det bør vurderes å gjøre noe for de mange utsatte barn som ikke går på SFO. Det kan være ulike årsaker til dette, men det bør vurderes om det kan innføres ordninger som bidrar til å inkludere dem også i dette tilbudet. I en vurdering av om regelverket skal endres vil det være naturlig å se på igangsatte forsøk m.v. og evalueringen av disse.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å lovfeste en rett for barn med særskilte behov til å ha med en eventuell assistentressurs hjemlet i enkeltvedtak om spesialundervisning inn i SFO
- hvordan utsatte barn kan sikres plass i SFO

8.5 Overgang grunnskole – videregående opplæring for ungdom som kommer til Norge sent i grunnskoleopplæringen

Regelverksgruppen har valgt spesielt å peke på én gruppe ungdommer som har utfordringer i forbindelse med overgangen fra grunnskole til videregående opplæring. Det gjelder ungdom som kommer til Norge sent i grunnskoleopplæringen. Det vil også kunne gjelde andre utsatte ungdommer.

Ungdom som har vært innskrevet i en norsk grunnskole og som har fått utskrevet et vitnemål som dokumentasjon på fullført grunnskoleopplæring etter forskrift til opplæringsloven § 3-40, har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1.

Problemet omfatter særlig ungdom som kommer til Norge siste halvår av det som for hans eller hennes jevnaldrende er 10. trinn, blir plassert på 10. trinn og får vitnemål for fullført grunnskoleopplæring. Vitnemålet skal utstedes uavhengig av elevens kompetanse i fagene og uavhengig av hvor lenge hun eller han har oppholdt seg i Norge. Etter at ungdommen er skrevet ut av grunnskolen og har mottatt vitnemål, har hun eller han rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, på linje med ungdommer som har gjennomgått hele grunnskolen i Norge. Vedkommende har fått et vitnemål som dokumenterer fullført norsk grunnskole, og har rett til videregående opplæring etter § 3-1, og ikke rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1.

Tilsvarende gjelder for personer over 16 år, som har fått utskrevet vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne etter forskrift til opplæringsloven § 4-33. Disse har fått en rett til videregående opplæring uten at de har de grunnleggende kunnskaper som er nødvendig for å utnytte denne rettigheten godt. De vil heller ikke ha rett til mer grunnskoleopplæring etter § 4A-1 før de har tatt ut ungdomsretten etter § 3-1 eller har fylt 25 år.

Konsekvensen av disse reglene blir at elevenes forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring er svært dårlig. Utdanningsdirektoratet har bedt Kunnskapsdepartementet om å gå gjennom opplæringsloven kapittel 4A.

Regelverksgruppen mener ungdom som kommer til Norge sent i grunnskoleopplæringen bør få en lovfestet rett til ekstra år i grunnskolen. Regelverksgruppen mener hele opplæringsloven kapittel 4A må revideres for å tilpasse kapittelet bedre til det som per i dag er målgruppen for bestemmelsene. I

revideringen bør det særskilt vurderes hvordan retten til opplæring best mulig kan imøtegå denne gruppens behov for språkopplæring.

Pågående arbeid:

I Meld. St. 20 (2012–2013) fremgår det at Kunnskapsdepartementet vil foreta en gjennomgang av opplæringslovens kapittel 4A med sikte på at kapitlet skal bli lettere tilgjengelig og gi en god oversikt over voksnes rettigheter til opplæring.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- om ungdom som kommer til Norge sent i grunnskoleopplæringen bør få en lovfestet rett til ekstra år i grunnskolen
- å revidere opplæringsloven kapittel 4A

8.6 Ungdom i videregående opplæring som er under barnevernets omsorg og som må flytte i løpet av et skoleår

Forskrift til opplæringsloven § 6-4 regulerer når elever eller voksne som er tatt inn til videregående opplæring, har tatt imot plassen og så slutter i løpet av skoleåret har brukt opp ett år av retten sin. Det er her fastsatt at hvis fylkeskommunen er i tvil om en søker har brukt opp retten til videregående opplæring, så må dette vurderes skjønnsmessig og konkret. Fylkeskommunen kan som en tommelfingerregel legge til grunn av den som har vært elev ved en skole per 1. november trolig har brukt opp retten sin til det aktuelle opplæringsåret. Den som har sluttet før 1. november vil ikke ha brukt opp retten sin.

I forskrift til opplæringsloven § 6-8 fjerde ledd reguleres behandlingen av søknader som kommer inn etter at fristene i første og andre ledd er utløpt. Her er det foreslått at fylkeskommunen i den lokale forskriften om inntak som skal utarbeides, skal regulere hvordan søknader som kommer inn etter søknadsfristen blir behandlet. Dette er viktig for å sikre forutsigbarhet og for å ha felles regler for hvordan søknader som kommer inn for sent skal behandles. Fylkeskommunen kan i den lokale forskriften fastsette en absolutt frist for når søknaden må være kommet inn for å bli tatt med i "årets" inntak. Denne fristen vil ikke gjelde for de som søker om inntak i samarbeid med oppfølgingstjenesten etter siste leddet. I siste punktum i fjerde ledd er det fastsatt at fylkeskommunen må sikre at det ved behandlingen av søknader som er kommet inn for sent ikke skjer usaklig forskjellsbehandling. Det er tillatt å forskjellsbehandle søkere hvis dette kan begrunnes saklig. Det vil være fylkeskommunen som har bevisbyrden for at en eventuell forskjellsbehandling av to søkere er saklig.

Ungdom i barnevernet som må flytte i skoleåret vil ofte ikke få en ny plass i videregående skole på sitt nye bosted etter gjeldende regelverk. I dag er det usikkert om fylkes-kommunen finner plass i en videregående skole når ungdom flyttes til institusjon eller fosterhjem og må frasi seg skoleplassen. Dette får store konsekvenser for ungdommene.

Dette er en spesiell gruppe ungdommer som har liten mulighet til å ordne seg på annen måte ved flytting, f.eks. ved å flytte i hybel som andre ungdommer. Mange av ungdommene har utfordringer i skolen fra før. Erfaring viser at det kan være vanskelig å motivere ungdommen til å begynne på skolen etter et avbrekk. Det er tungt å starte opp på nytt på samme trinn, og det oppleves som sosialt utfordrende at man ikke får fulgt jevnaldrende elever/venner. I dag er det ulikt hvordan det løses, og om fylkeskommunen finner plass i en videregående skole. Dette fører til forskjellsbehandling.

Regelverksgruppen mener at regelverket må sikre at barn og unge som flyttes til en barneverninstitusjon eller fosterhjem i løpet av skoleåret får rett til å fortsette utdanningen sin på videregående skole på det nye hjemstedet. Videre må de ikke miste et av årene de har rett til videregående opplæring som følge av flyttingen.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å innføre en spesialbestemmelse om at ungdom i videregående opplæring, som er under barnevernets omsorg og som flyttes til et fosterhjem eller barneverninstitusjon i løpet av et skoleår, skal sikres en særskilt rett til å fortsette i videregående opplæring

8.7 Overgang skole – bedrift

Det er fylkeskommunene som har ansvaret for videregående opplæring; herunder fag- og yrkesopplæringen. Det innebærer at fylkeskommunen har ansvar for planlegging, drift, faglig kvalitet og utvikling innenfor fag- og yrkesopplæringen. Dette er nærmere regulert i opplæringsloven med forskrifter.

Fag- og yrkesopplæringen i Norge skjer i samarbeid mellom myndighetene og arbeidslivets parter. Partene har i fellesskap tatt ansvar for utvikling og gjennomføring av utdanningen.

Det er gjort endringer i regelverket knyttet til formidling av læreplasser, jf. forskrift til opplæringsloven kapittel 6A, og iverksatt ulike forsøk og utprøvinger knyttet til oppfølgingen av Meld St 20 – *På rett vei* og i arbeidet med oppfølgingen av *Samfunnskontrakt for flere læreplasser*.

Det er en generell utfordring for alle fylkeskommunene å formidle elever som søker om å bli lærekandidater eller lærlinger og ønsker opplæring i bedrift (opplæringskontrakt/ lærekontrakt). Både partene som deltar i oppfølgingen av *Samfunnskontrakt for flere læreplasser* og de faglige rådene har spesielt pekt på fire utfordringer:

1. Mangel på læreplasser rammer spesielt «utsatte barn og unge», siden disse ofte har lavere karakterer, høyere fravær osv., noe som gjør at de ikke kommer i første rekke når bedriftene skal ansette lærlinger. Det er en utfordring å skaffe flere læreplasser når bedriftene ikke anser elever som kvalifiserte pga. fravær, stryk i enkelte fag og dårlige karakterer eller har særskilte behov for ekstra tilrettelegging.
2. Tiltaksplasser via NAV kan oppleves som en "konkurrent" til inntak av lærlinger. Det er fortsatt et problem at NAV (full)finansierer praksisplasser i (lære)bedrifter, med den konsekvens at bedriftene ikke tar inn lærlinger.

3. Mangel på læreplasser er en vesentlig årsak til frafall på yrkesfag. Lærlingeklausul knyttet til innkjøp og tjenester i all offentlig finansiert virksomhet vil kunne bidra til flere læreplasser.
4. Dårlige norskkunnskaper er alene nok til at mange med innvandrerbakgrunn ikke får læreplass og oppnår fagbrev. Behovet for norskopplæring for denne gruppen bør vies særskilt oppmerksomhet. Prosjektene videregående opplæring for arbeidssøkere -Beredskapsgruppa (ekspertgruppe oppnevnt av SRY 8.12.2011) har dessuten ved flere anledninger pekt på behovet for et tverretatlig/departementalt samarbeid om planer for å sikre inntaket av lærlinger i en eventuell kommende lavkonjunktur.

De faglige rådene har alle levert en utredningsredegjørelse i 2014 som beskriver noen av punktene over. Samfunnskontrakten og Meld St 20 (2012-2013) *På rett vei* kapittel 6 beskriver mye av det samme.

Formidling til lærebedrifter er som nevnt over fylkeskommunens ansvar og ikke en del av NAVs samfunnsoppdrag. NAVs rolle ved formidling til lærebedrifter er begrenset til ungdom som har et bistandsbehov og oppfølgingsvedtak fra NAV, jf. NAV loven § 14 a.

NAV kan bistå utsatt ungdom med hjelp til å starte opp en lærlingperiode. Dette kan være aktuelt for ungdom som tidligere har droppet ut av fagopplæring, eller som av ulike årsaker har et vanskeligere utgangspunkt enn annen ungdom som ønsker en lærlingeplass. NAV vil da kunne benytte tiltaket arbeidspraksis og eleven vil få tiltakspenger i tiltaksperioden. Det er viktig for NAV at en slik tiltaksperiode er kortvarig og dersom tiltaksperioden går bra blir det en overgang til ordinær lærlingeplass.

NAVs tilskudd og livsoppholdsytelser skal ikke være en dobbeltsubsidiering av lærlingebedrifter som får tilskudd fra fylkeskommunen. I tiltaket arbeidspraksis får bedriften driftstilskudd og eleven får en livsoppholdsytelse fra NAV. Når det inngås en lærlingekontrakt skal NAV ikke lenger bidra med arbeidspraksis og livsoppholdsytelse men bedriften får tilskudd fra fylkeskommunen og utbetaler lærlingelønn.

Som et eksempel på god bruk av virkemidler fra NAV ved formidling til lærebedrift vises det til «*Lærlingeprojektet*» - et samarbeid mellom Utdanningsetaten og NAV i Oslo. I prosjektet samarbeider partene om elever med rett til videregående opplæring som har et ønske om fagopplæring. Oslo kommune gir tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger/ lærekandidater. NAV gir livsoppholdsytelse i maksimalt 3 måneder i henhold til gjeldene regler og rammeverk.

Gjennom en forsøksordning, Praksisbrevordningen og et prosjekt, Ny Giv, er det satt inn tiltak for å hindre frafall fra videregående opplæring. Ordningene er beskrevet nærmere under:

Praksisbrevordningen

Praksisbrevordningen er en forsøksordning for ungdom som tilrettelegger videregående opplæring med vekt på praktisk opplæring de første årene, og som gir en mulighet til å avlegge en praksisbrevprøve etter to års opplæring. Etter disse to årene skal kandidaten kunne oppnå, og få

dokumentert, en yrkeskompetanse som arbeidslivet kan bruke. Praksisbrev er en grunnkompetanse, som kan bygges videre til fag- eller svennebrev.

Ordningen er i utgangspunktet åpen for alle, men er særlig rettet mot ungdom og rettighetslever som etter avsluttet grunnskole ønsker en mer praktisk opplæring.

Opplæringen til praksisbrev følger i hovedsak de bestemmelsene i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven som gjelder for lære kandidater. Det innebærer blant annet at lærebedriften og opplæringskontrakten som inngås med kandidaten, skal godkjennes av fylkeskommunen. Videre får kandidaten rettigheter og plikter etter arbeidsmiljøloven som en ansatt i bedriften.

I sluttrapporten fra NIFU om praksisbrev som tiltak mot frafall fra videregående opplæring blir det konkludert med at elevene i forsøket har bedre gjennomføring mot fagbrev enn de som har fulgt ordinært løp i videregående opplæring. Omtrent halvparten av de som starter i ordningen går over i lære tredje opplæringsår, mot en tredjedel av de elevene som har fulgt ordinært løp.

Ny GIV

I sluttrapporten for prosjektet Ny GIV (mars 2014) kommer det frem at det ikke nødvendigvis er behovet for regelendringer som er hovedutfordringen med å forbedre gjennomføringen i videregående opplæring, men fylkeskommunenes manglende systematiske arbeid. Erfaringene fra Ny GIV-prosjektene viser blant annet at potensialet for å differensiere undervisningen og tilpasse opplegget til den enkelte elev utnyttes i for liten grad. Samarbeidet mellom kommune og fylkeskommune i overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring ansees som meget viktig for den enkelte elev og for en helhetlig tilnærming og tiltak for de ulike elevgruppene. Fylkeskommunenes bruk av praktiske opplæringsmodeller og innsats for å formidle til og følge opp utsatte elever er blant annet to av prosjektets anbefalinger videre knyttet til oppfølging av ungdom mellom 15-21 år.

På flere av områdene som er nevnt over har ikke regelverksgruppen noen konkrete endringsforslag til regelverket. Dette har sammenheng med at forsøk, prosjekter mv. ikke er slutført og det vil være naturlig å avvente erfaringene og evalueringer fra disse.

Regelverksgruppen mener det er viktig å gi veiledning til fylkeskommunene i arbeidet med å differensiere undervisningen og tilpasse opplegget til den enkelte elev, jf. sluttrapporten fra Ny Giv. Vi mener også at både kommune og fylkeskommune må få veiledning om hvordan overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring kan bli bedre.

Regelverksgruppen mener også at praksisbrevordningen for ungdom og voksne bør lovfestes. Det bør også iverksettes tiltak for å øke antall lære plasser.

Pågående arbeid:

Arbeids- og sosialdepartementet har engasjert Arbeidsforskningsinstituttet for å gjennomføre en kartlegging av unge mottakere av tiltakspenger fra NAV. Blant annet ønskes det mer kunnskap om i hvilken grad tiltakspenger for unge med rett til videregående opplæring bidrar til gjennomføring av opplæring eller ikke.

På bakgrunn av evalueringen av forsøk med praksisbrev, innspill fra faglige råd og fylkeskommuner og Stortingets behandling av Meld.st.20(2012-13) *På rett vei arbeider* Kunnskapsdepartementet med en lovendring som gjelder praksisbrevordningen.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å gi veiledning til fylkeskommunene i arbeidet med å differensiere undervisningen og tilpasse opplegget til den enkelte elev
- å gi veiledning til kommune og fylkeskommune om hvordan overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring kan bli bedre
- å lovfeste praksisbrevordningen for ungdom og voksne
- tiltak for å øke antall læreplasser

8.8 Fagopplæring for elever med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke elever

Det er en utfordring at mange unge mennesker med en funksjonshemming har problemer med å få lærlingkontrakt, eller å få tilgang til yrkeslivet gjennom lære kandidatordning eller lignende. Det er ulike årsaker til dette. Hvor mange funksjonshemmede elever som ikke fullfører videregående opplæring med yrkeskompetanse er ikke kjent. Det er heller ikke kjent hvor mange elever med en funksjonshemming som ønsker lærlingkontrakt, men ikke får lærlingplassen.

I Norge er fag- og yrkesopplæringen en integrert del av den offentlige grunnopplæringen.

Hovedmodellen for yrkesopplæringen på videregående nivå er to år i skole og to år i bedrift. De to læringsarenaene, skole og bedrift, er likeverdige. Styringsdokumenter som læreplaner blir fastsatt av sentrale myndigheter, skolen har ansvaret for en større del av opplæringen og det offentlige finansierer en større del av opplæringen i bedrift. Fag- og yrkesopplæringen har blant annet som mål å imøtekomme arbeidslivets behov for kompetanse.

Den vanlige måten å skaffe seg lærlingkontrakt er gjennom utplassering fra skolen. Har man problem med å skaffe lærlingkontrakt, kontakter man et opplæringskontor eller fagopplæringskontoret i fylkeskommunen.

En del ungdom får aldri lærlingkontrakt. Årsakene kan være mange som stort fravær, atferdsvansker eller en synlig eller usynlig funksjonshemming. Informasjonen fra skolen til bedriften kan være mangelfull på grunn av taushetsplikten el.

Det er også flere aktører i dette bildet. Opplæringskontor, som består av representanter fra bedriftene, fagopplæringskontor som er det fylkeskommunale kontoret, ulike bedrifter og skoler og NAV.

NAV har også ulike typer støtteordninger for funksjonshemmede. Følgende kan nevnes:

- *Tilretteleggingsgaranti*
- *Mentor*
- *Tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere*

- *Funksjonsassistanse i arbeidslivet*
- *Arbeids- og utdanningsreiser*

Regelverksgruppen mener det er viktig at også elever med funksjonsnedsettelse og kronisk syke elever skal kunne gjennomføre en fagopplæring og få innpass på en arbeidsplass, slik at de på sikt kan komme i lønnet arbeid.

Regelverksgruppen mener det er nødvendig med god informasjon til denne elevgruppen blant annet om hvilke rettigheter de har, hvordan de skal gå fram når de skal søke en fagutdanning mv.

Regelverksgruppen har også et inntrykk av at kommunikasjonen mellom de ulike aktørene på dette området ikke er god nok. De ulike regelverkene og rettighetene/støtteordningene som finnes på dette området er ikke godt nok kjent for aktørene som for eksempel ansatte i skoler og bedriftene mv. Vi mener det bør utarbeides samordnet informasjon til de som har rettigheter etter regelverkene og de som skal praktisere dem. Det bør også klargjøres hvilket ansvar aktørene har for å samarbeide, og på hvilke områder. Regelverksgruppen mener derfor at det bør utarbeides en skriftlig og/eller digital veileder med informasjon. Dette kan gjøres i et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å utarbeide informasjon om rettigheter elever med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke elever har til fagutdanning
- å utarbeide en skriftlig og/eller digital veileder med informasjon om regelverk, støtteordninger og samarbeid
- om tilskuddet til lærebedrifter bør differensieres slik at det tar hensyn til ansettelse av lærlinger/lærekandidater med nedsatt arbeidsevne eller andre spesielle utfordringer

8.9 Overgang ungdomsrett - voksenrett

Det er et gap i regelverket for ungdom som er mellom 21 og 25 år, da de verken har ungdomsrett eller voksenrett etter opplæringsloven. De har heller ikke rett til rådgivning i skolen. Retten til rådgivning i skolen er hjemlet i opplæringsloven § 9-2 og omfatter kun elever og voksne med rett til opplæring etter opplæringsloven § 4A-1 og 4A-2. Andre voksne, lærlinger og ungdom som har brukt opp utdanningsretten har ikke rett til rådgivning i skolen.

Når en ungdom under 25 år har brukt opp opplæringsretten, det vil si gjennomført videregående opplæring, men uten å fullføre og bestå med for eksempel vitnemål eller et fag- eller svennebrev, har ikke fylkeskommunen etter opplæringsloven et ansvar for videre oppfølging. Mange opplever at heller ikke NAV ivaretar dette på en god nok måte.

Ungdom som ikke har gjennomført videregående opplæring og som ikke lenger har rettigheter etter opplæringsloven henvender seg ofte til NAV. Ut fra gjeldende regelverk har ikke NAV de tilbudene/virkemidlene ungdommen egentlig trenger for å fullføre videregående opplæring.

NAVs arbeidsrettede tiltak er innrettet mot å nå arbeids- og velferdspolitiske mål, og kan ikke fullt ut erstatte opplæring i det ordinære utdanningssystemet innenfor dagens bestemmelser. Det er fylkeskommunen som har ansvar for videregående opplæring, og den nedre aldersgrensen for arbeidsrettede tiltak i form av opplæring er derfor 19 år. Opplæring i form av ordinær utdanning kan bare gis til personer med nedsatt arbeidsevne, og som hovedregel kun til personer over 26 år, jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak, mv. kapittel 7.

Det er også problematisk at innvandrere med dokumentert videregående opplæring fra hjemlandet sitt ikke har rett til videregående opplæring for voksne når de kommer til Norge. Denne gruppen har problemer med å få generell studiekompetanse fordi de mangler norsk og ofte også engelsk. De vil derfor ikke kunne søke opptak til høyere utdanning i Norge, eller i andre europeiske land. Alternativet for dem er å ta fagene som privatister, noe som innebærer at de ikke har rett til opplæring og i tillegg må betale for privatisteksamen selv.

Dersom for eksempel minoritetsspråklig ungdom faller ut av videregående opplæring på grunn av svake norskkunnskaper, kan de risikere å miste ungdomsretten og ikke ha mulighet til å gjenoppta opplæringen.

Regelverksgruppen mener det er viktig å sikre rett til videregående opplæring for unge mellom 21 og 25 år som ikke har fullført og bestått denne. Vi mener også at de ovennevnte utfordringene viser at regelverket ikke er tilstrekkelig tilpasset personer som kommer til Norge sent i skoleløpet, og disse bør sikres en mulighet til å få generell studiekompetanse innenfor retten til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å utvide retten til videregående opplæring for de som kommer til Norge med fullført videregående opplæring fra hjemlandet, slik at de har mulig til å få generell studiekompetanse
- å sikre rett til videregående opplæring for unge mellom 21 og 25 år som ikke har fullført og bestått

9. Bruk av tvang

Opplæringsloven inneholder ingen bestemmelser som sikrer rettssikkerhet, forsvarlighet og helhetlig oppfølging av elever med behov for tvangstiltak. Problemet blir særlig synlig når det gjelder elever med utviklingshemming som har vedtak etter helse- og omsorgs-tjenesteloven kapittel 9, men kan også gjelde elever med annen problematikk. Det er kjent at det i flere saker har oppstått uheldige konsekvenser av manglende helhet i oppfølgingen av elever på dette området. Dette kan ha bidratt til at det å begynne i og fullføre videregående opplæring kan ha blitt vanskeliggjort for elever med bl.a. utviklingshemning.

Det går fram av forarbeidene til tidligere sosialtjenestelovs kapittel 6A, som er videreført i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9; Ot.prp. nr. 58 (1994-95) punkt 3.2.4. og 3.2.6:

«I høringen er det fra flere hold framhevet at det er behov for sektorovergripende lovbestemmelser om anvendelse av tvang. Det ble påpekt at behovet var stort også i andre tjenester og sektorer som

faller utenfor lovbestemmelsene slik forslaget lød. Skolesektoren ble trukket fram av nærmest samtlige som påpekte dette problemet, men også barnehager, dagsentre og arbeidsplasser ble nevnt.»

I Ot.prp. nr. 46 (1997-98), forarbeider til opplæringsloven, uttales det blant annet følgende under 20.4 Vurderingar og framlegg frå departementet:

«Kapittel 6A i lov 13. desember 1991 nr. 91 om sosiale tjenester har særlege reglar om rett til, avgrensing av og kontroll med bruk av tvang og makt m.v overfor enkeltpersonar med psykisk utviklingshemming. Tilsvarande reglar er vedtatt i § 6-10 i kommunehelseteneste-lova. Departementet har komme til at desse reglane ikkje bør gjelde for tenester gitt etter lovutkastet her. Departementet har særleg lagt vekt på at dette er nye reglar som ein enno ikkje har erfaring frå i sosialtenesta eller kommunehelsetenesta, og at bruken av desse reglane i desse tenestene skal evaluerast.»

Kunnskapsdepartementet har blant annet i brev av 29.06.2011 til Oslo kommune uttalt seg om adgangen til bruk av tvang og makt i skolesektoren. Der fremgår det at det i opplæringsloven ikke er hjemmel for bruk av tvang eller makt, og at mulighetene skolens personale har til å utøve fysisk makt reguleres av straffelovens regler om forbud mot blant annet legemsbeskadigelse og reglene om nødrett og nødverge, jf. straffeloven §§ 47 og 48.

Regelverksgruppen er kjent med at det allerede i dag foregår uhjemlet bruk av tvang i skolen. Dette er en praksis som har pågått lenge og som vi mener er en uholdbar situasjon.

Regelverksgruppen mener at barnas beste i denne situasjonen vil være å hjemle i opplæringsloven at kvalifiserte ansatte ved skolen kan utøve tvang i den grad det er nødvendig for å hindre selvskading mv. Tvang utført av ansatte ved skolen vil måtte reguleres, slik at det kun er personale med nødvendig opplæring som kan utøve tvang, det må føres protokoller mv. Regelverksgruppen mener dette vil bidra til at flere elever med bl.a. utviklingshemning begynner i og fullfører videregående opplæring.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- om hjemmel for tvang i avgrensede tilfeller skal tas inn i opplæringsloven

10. Opplæringstilbud for innvandrere

Retten til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A må ikke blandes sammen med rett og plikt til introduksjonsprogram etter introduksjonsloven. Dette er separate ordninger som eksisterer uavhengig av hverandre og retten til den ene utelukker ikke at den voksne også kan ha rett etter den andre ordningen.

10.1 Forholdet mellom introduksjonsloven og opplæringsloven

Etter introduksjonsloven har nyankommet utlending mellom 18 og 55 år, som har behov for grunnleggende kvalifisering, rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, jf. § 2. Formålet med denne ordningen er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Introduksjonsloven regulerer også opplæring i norsk og samfunnskunnskap for en langt større gruppe enn de nyankomne innvandrerne som ved behov har plikt til å delta på introduksjonsprogram. Hvem denne gruppen er, blir regulert i lovens § 17. Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap følger læreplan for norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Unge som har fullført grunnskolen vil kunne ha rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1. Opplæringsloven kapittel 4A regulerer grunnskoleopplæring og videregående opplæring særskilt organisert for voksne. Opplæringen etter kapittel 3 og 4A i opplæringsloven følger Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Voksne med rett til opplæring etter opplæringsloven § 4A-1 (grunnskoleopplæring) har rett til særskilt språkopplæring dersom de har behov for det, og de skal få det gjennom det tilpassede opplæringstilbudet.

Opplæringsloven har ikke en tilsvarende bestemmelse for voksne som har rett til videregående opplæring. Regelverksgruppen anbefaler at det tas inn en egen bestemmelse om særskilt språkopplæring for både grunnskoleopplæring og videregående opplæring i opplæringsloven kapittel 4A. Behovet som er beskrevet her gjør seg særlig gjeldende for introduksjonsdeltakere som har fått godkjent grunnskole fra hjemlandet og som har direkte overgang fra norskurs til videregående opplæring.

I følge Østberg-utvalget (NOU 2010: 7) er det registrert at særskilt språkopplæring i mindre grad synes å bli inkludert i et tilpasset opplæringstilbud til minoritetsspråklige voksne. Hvorvidt deltakere får oppfylt retten til særskilt språkopplæring i tråd med lovens intensjon er ifølge utvalget tilfeldig og varierende. I praksis betyr dette at mange minoritetsspråklige deltakere ikke får den opplæringen de har krav på.

I likhet med utvalget, mener regelverksgruppen, at dette taler for at det bør foretas en tydeliggjøring gjennom mer presise rettighetsbestemmelser. En egen bestemmelse om rett til særskilt språkopplæring, kan bidra til at flere av de minoritetsspråklige deltakerne får særskilt norskopplæring og om nødvendig morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Deltakerne vil da bli i bedre stand til å fullføre grunnopplæringen. Det bør på denne bakgrunn innføres en egen bestemmelse om særskilt språkopplæring som gjelder generelt for opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A.

Utdanningsdirektoratet har bedt Kunnskapsdepartementet om å gjennomgå opplæringsloven kapittel 4A, se pkt. 8.5 over.

Mange deltakere i introduksjonsprogrammet mangler grunnskoleopplæring eller har for svake grunnleggende ferdigheter til at de kan klare seg i utdanningssystemet eller i arbeidslivet. I dagens arbeidsmarked er et godt utdanningsnivå viktig.

Deltakere i introduksjonsprogrammet kan ha rett til både opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven § 17, og grunnskoleopplæring eller videregående opplæring etter opplæringsloven. Det er ulike sektorer som har det overordnede ansvaret for ordningene/opplæringen. Kommunen har ansvaret for introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og grunnskoleopplæring, mens det er fylkeskommunen som har ansvaret for videregående opplæring. Dette kan skape usikkerhet om hvem som har hvilke rettigheter, og kan bidra til at overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring blir utfordrende og ikke tilstrekkelig tilpasset den enkeltes behov.

Det fremgår tydelig av de to regelverkene hvilke situasjoner som, isolert sett, fordrer vedtak, men forståelsen av de to regelverkene og praksis er ulik fra kommune til kommune. Kommunen kan samordne opplæring etter opplæringsloven § 4A-1 og introduksjonsloven, slik at deltakeren har norskopplæring etter to lover. Det er viktig at kommunen tilrettelegger undervisningstilbudet slik at deltakeren får den opplæringen vedkommende har behov for, uavhengig av hvilken lov som følges. I slike tilfeller må det være fastsatt hvilket tilbud den voksne har krav på etter de to ulike lovene, og dette må fremgå tydelig av vedtakene. Kommunen må fatte to ulike enkeltvedtak; et for grunnskoleopplæring etter opplæringsloven og ett for introduksjonsordningen etter introduksjonsloven. Det er imidlertid ikke noe i veien for at enkeltvedtakene samles i ett brev.

Videre kan det, som det blir påpekt i Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-3-2012 pkt. 8, være *“noen utfordringer knyttet til samordning. Dette vil være knyttet til at det kan være vanskelig for den voksne selv og de som gjennomfører opplæringen å avgjøre hva som er opplæring etter opplæringsloven § 4A-1 og hva som er opplæring etter introduksjonsloven. Dette betyr at det kan være vanskelig å avgjøre om den voksne får det hun/han faktisk har krav på etter de ulike vedtakene. Det kan også være vanskelig å avgjøre hvilket regelsett som regulerer den opplæringen som foregår. Her påpekes forskjellen mellom bortvisning etter opplæringsloven § 4A-9 og stans i introduksjonsordning etter introduksjonsloven § 7, og forskjellen mellom disse.”*

Det skaper forvirring at det er to forskjellige regelverk som kan regulere opplæring for deltakere i introduksjonsprogram. Dette krever at ansatte i kommunen, både programrådgivere og lærere, har god kjennskap både til reglene i introduksjonsloven og opplæringsloven, og til muligheten for å samordne denne opplæringen.

På oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, har FAFO skrevet rapporten *“Rett til utdanning”* (Anne Britt Djuve, Hedda Haakestad og Erika Braanen Sterri 2014). Rapporten tar for seg grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Rapporten viser at det er stor variasjon mellom kommunenes bruk av grunnskole- og videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet. Finansielle utfordringer, lite tilpassede tilbud for målgruppen og varierende informasjon fra programrådgivere om utdanningstilbud, trekkes frem som forhold som kan påvirke bruken av utdanningstiltak i introduksjonsprogrammet. Rapporten peker på at dagens praksis om deltakeres rett til informasjon sannsynligvis er i strid med likebehandlingsprinsippet.

Regelverksgruppen mener det er viktig å gi kompetanseheving til både programrådgivere og lærere om rettighetene deltakerne har etter de ulike regelverkene, slik at de får den opplæringen de har krav på.

Pågående arbeid:

I tillegg nr. 6 i tildelingsbrevet til IMDI datert 05.12.2013, blir Integrerings- og mangfoldsdirektoratet bedt om å utrede hvordan man bedre kan kombinere introduksjonsprogram med grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet gis i oppdrag å lede en arbeidsgruppe som skal utrede hvordan man bedre kan kombinere grunnskole for voksne og deler av videregående opplæring, herunder å utarbeide veiledere til kommunene. Utdanningsdirektoratet er også representert i denne regelverksgruppen. Arbeidet er ikke ferdigstilt.

Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet arbeider sammen om Stortingsmeldingen "*Livslang læring og utenforskap*", som også tar opp denne problematikken. Meldingen skal etter planen legges frem for Stortinget høsten 2015.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- om veileder om hvordan man bedre kan kombinere introduksjonsprogram med grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne bør tas inn i rundskriv til introduksjonsloven, da det vil bidra til å gjøre veiledningen tilgjengelig for de mest aktuelle brukerne
- å gi kompetanseheving til både programrådgivere og lærere om rettighetene deltakerne har etter de ulike regelverkene
- en egen bestemmelse om særskilt språkopplæring for grunnskoleopplæring og videregående opplæring i opplæringsloven kapittel 4A

10.2 Finansiering av livsopphold

Mangel på finansiering av livsopphold kan hindre mange minoritetsspråklige voksne i å gjennomføre grunnskoleopplæring og videregående opplæring organisert for voksne (jf. Østberg-utvalget NOU 2010: 7). For deltakere i introduksjonsprogram som begynner på, men ikke rekker å fullføre grunnskoleopplæring eller videregående opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A, kan det oppstå finansielle utfordringer etter fullført introduksjonsprogram. Denne gruppen vil ofte være avhengige av å ha en deltidsjobb og andre kvalifiserende tiltak i programtiden ved siden av opplæringen for å øke muligheten for arbeid.

Introduksjonsprogrammets varighet på inntil to år, jf. introduksjonsloven § 5, er ikke alltid tilstrekkelig for å gjennomføre den grunnleggende kvalifiseringen deltakeren har behov for. Kommunen bør i større grad enn i dag benytte muligheten til å tildele et tredje år for de deltakerne i introduksjonsprogram som har behov for det, jf. introduksjonsloven § 5.

Større bruk av muligheten for et tredje år i programmet vil bidra til at flere som kommer til Norge sent i utdanningsløpet, får en reell mulighet til å opparbeide seg den kompetansen som trengs for å være i, og fullføre videregående opplæring. En fordel med et tredje år i introduksjonsprogrammet er at deltakeren får et ekstra år med kvalifisering med ytelsen introduksjonsstønad. Det anbefales

imidlertid ikke at introduksjonsprogrammet utvides til 3 år for alle, da lang kvalifisering i den første perioden i landet i seg selv kan ha en «innlåsningseffekt».

For å få dekket livsopphold etter gjennomført introduksjonsprogram og for å kunne fortsette med grunnskole- eller videregående opplæring, tar mange opp lån i Lånekassen. Dette innebærer en risiko for å opparbeide seg stor gjeld ved lange opplæringsløp, som ikke alltid fører frem til at opplæringen blir fullført og/eller bestått. Deltakere med flyktningstatus kan søke flyktningstipend i inntil tre år. For deltakere i introduksjonsprogram som kan ha både grunnskole- og videregående opplæring foran seg etter fullført introduksjonsprogram, dekker imidlertid ikke stipendet livsopphold for hele denne perioden. Det må for øvrig også påpekes at stønadsnivået på flyktningstipendet legger opp til deltidsarbeid ved siden av opplæring, til tross for at gruppen som er aktuell for dette stipendet kan ha nokså vanskelig innpass på arbeidsmarkedet.

Spørsmålet om finansieringsordninger ble drøftet i NOU 2010: 7 Mangfold og mestring. I denne utredningen ble det foreslått at støtte til livsopphold for minoritetsspråklige og andre som er uten arbeidsinntekt og som vil gjennomføre grunnopplæring, burde forankres i NAV. Dette kan være en av flere løsninger. Realisering av flere kombinasjonsløp der stat, kommune og fylkeskommune samarbeider, er ønskelig for å kunne tilby opplæring til innvandrere som har behov for det. En bedre samordning av støtte til livsopphold er nødvendig for at ulike tiltak skal være hensiktsmessige for brukerne/de voksne deltakerne og gi god overgang til arbeid. Utvidelse av Lånekassens flyktningstipend kan også være nyttig å se nærmere på.

Regelverksgruppen mener det må utredes hvordan det best mulig kan tilrettelegges for at innvandrere kan få en reell mulighet til opplæring gjennom inntektssikring. Problemstillingen med manglende livsoppholdsytelser ved videregående opplæring bør bli behandlet i arbeidet med stortingsmeldingen om livslang læring og utenforskap.

Regelverksgruppen mener også at introduksjonsloven bør endres, slik at kommunene i større grad enn i dag bruker det tredje året for de som har behov for det. Deltakere i lange utdanningsløp kan være en av de gruppene som har behov for lang programdeltagelse. Deltakelse i introduksjonsprogram ut over to år er i dag verken en rett eller en plikt for deltakeren.

Pågående arbeid:

Det er satt i gang et arbeid med en egen melding til stortinget om livslang læring og utenforskap. Meldingen skal utarbeides i samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet med sikte på å fremmes for Stortinget i løpet av 2015. Målet er å utvikle en samordnet og helhetlig politikk for voksne med lite utdanning, svake grunnleggende ferdigheter eller ikke- anerkjent kompetanse – i tråd med deres behov og for å styrke deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet gjennomfører et prosjekt på vegne av Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet og i samarbeid med kommuner, fylkeskommuner, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet, der formålet er økt bruk av grunnskole- og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å utrede hvordan det best mulig kan tilrettelegges for at innvandrere kan få en reell mulighet til opplæring gjennom inntektssikring
- om problemstillingen med manglende livsoppholdsytelser ved videregående opplæring bør bli behandlet i arbeidet med stortingsmeldingen om livslang læring og utenforskap
- å endre introduksjonsloven, slik at kommunene i større grad enn i dag bruker det tredje året i introduksjonsprogrammet for de som har behov for det

11. Foreldresamarbeid

Det er foreldrene som har hovedansvaret for å gi sine barn omsorg, oppdragelse og for å følge opp barnas skolegang. Skolen og lærebedriften har ansvaret for opplæringen, herunder faglig innhold, arbeidsmåter og organiseringen av opplæringen, samt at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Skolen har også ansvar for å samarbeide med foreldrene om opplæringen, for å skape forståelse for arbeidet som gjøres og å sikre nødvendig oppfølging. Opplæringsloven § 1-1 første ledd fastsetter at opplæringen i skole og lærebedrift skal være i samarbeid med og i forståelse med hjemmet. At samarbeid mellom hjem og skole er omtalt i formålsbestemmelsen understreker at dette er et sentralt prinsipp i grunnopplæringen. Samarbeid mellom hjem og skole er også regulert i andre bestemmelser i opplæringsloven med forskrifter.

Dersom foreldre av ulike årsaker ikke følger opp barnet sitt slik som man kan forvente, kan dette føre til at barn og unge ikke får et forsvarlig opplæringstilbud. Etter opplæringsloven § 15-3 skal personalet i skoler i sitt arbeid, være på vakt overfor forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Uten hinder av taushetsplikten skal personalet av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. §§ 4-10 til 4-12 i barnevernloven, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24 i den samme loven.

Barn må sikres en grunnleggende omsorg i hjemmet som ivaretar deres læringsbetingelser. Problemer i hjemmet kan ha betydning for hvordan barna har det på skolen. Foreldrene sitter med mye ansvar, også for barnas opplæring, som kan gjøre barn sårbare når foreldrene svikter. Det bør utredes hvilke mekanismer som må på plass for å sikre at foreldrefunksjonen på dette feltet ivaretas og det bør være flere som har ansvar for å følge barnet.

Regelverksgruppen mener det er nødvendig å utrede hvordan utsatte barn og unge som har foreldre som ikke følger opp skolegangen kan få støtte og hjelp fra skole, helse, NAV og barnevern så tidlig som mulig, slik at barn og unge kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette kan igjen bidra til å hindre frafall fra videregående opplæring.

Barn med minoritetsbakgrunn møter spesielle utfordringer i skolen, for eksempel knyttet til språkferdigheter og foreldrenes forutsetninger for å følge opp dem opp. Regelverksgruppen mener at det er behov for særskilt kompetanse om minoriteters utfordringer i barnevern, skole og helsevesen.

Familieråd benyttes i dag som en frivillig metode for medvirkning i barnevernssaker. Dette kan også benyttes i skolen. I familieråd er det tanter, onkler, besteforeldre, venner av familien og andre voksne som barnet er knyttet til, som engasjerer seg for å hjelpe barnet. Familierådet har som mål at

slekt og nettverk blir enige om en privat oppfølgingsplan som handler om hva som skal til for at barnet skal få bedre omsorgsvilkår og hvordan de kan bistå familien. Familieråd gir barnet og familien reell innflytelse. Dette bidrar til å sikre det minste inngreps prinsipp i barnevernloven. I noen land, for eksempel Sverige, har metoden «familieråd» vært benyttet i skolesammenheng. Bruk av familieråd kan sikre at barn får god omsorg i hjemmet ved at foreldrene får bistand i sin foreldreoppgave fra slekt og nettverk. Familieråd gir også oversikt over barnets helhetlige situasjon, noe som kan gjøre det enklere å se hvorvidt det er grunnlag for å sende bekymringsmelding til barneverntjenesten.

Regelverksgruppen mener bruk av familieråd for å styrke barn og familiers medvirkning i prosessen med å skape et omsorgsmiljø som ivaretar barnets læringsbetingelser bør vurderes.

Bruk av tolk:

Tolkeutvalget som la fram sine anbefalinger i NOU 2014:8, påpeker at god kommunikasjon med foreldre og godt samarbeid med hjemmene, er avgjørende for barns læring og utvikling. Selv om barnehagen og skolen har et lovpålagt ansvar for å legge til rette for et godt foreldre-samarbeid, gir lovverket ingen retningslinjer for hvordan de skal kommunisere med hjemmet når foreldrene ikke snakker norsk. Barnehager og skoler må ha kompetanse i kommunikasjon via tolk, og rutiner for når og hvordan tolk skal bestilles. Slike rutiner bør utvikles på sentralt nivå og forankres i den enkelte barnehage- og skoleledelse. Rutinene må gjøres kjent for de ansatte.

Ifølge NIFU har tre av fire skoler foresatte med svake norskferdigheter⁴⁴. Hver femte skole som har foresatte med svake norskferdigheter har brukt eleven som tolk for de foresatte, mens omtrent like mange har brukt slektninger eller bekjente. 5 prosent oppgir at elever ved skolen har vært borte fra undervisningen for å tolke for foresatte.

Barnehager og skoler kan ikke basere seg på at personer uten tolkefaglig kompetanse skal tolke samtaler der fortrolig eller sensitiv informasjon om barnet blir formidlet. Det kan være fornuftig å kommunisere via tolk i oppstartsamtaler/første møter med foreldre og barn, blant annet for å fange opp spesielle behov så tidlig som mulig. Dette gjelder også andre sektorer.

Barneombudet er bekymret over situasjonen på tolkefeltet i Norge. Ombudet frykter at deler av befolkningen som ikke behersker norsk får et utilstrekkelig tilbud fra det offentlige, og at dette også rammer barn. Utilstrekkelige tolketjenester rammer barn både ved at barn benyttes som tolk, og ved at foreldrene ikke får den informasjonen de trenger, fordi tolketjenester i saker der barn er involvert ikke er gode nok. Det er behov for å øke bevisstheten i barnehager, skoler, barnevernet og helsesektoren, om hvordan mangelfull kommunikasjon påvirker kvaliteten på utførelsen av oppgaver.

Pågående arbeid:

⁴⁴ Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) 2014: Spørsmål til Skole-Norge våren 2014. Rapport 26/2014

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har varslet at de som ledd i oppfølgingen av Prop 106 L (2012-2013) vil foreslå en bestemmelse som gir barnevernet samtykkekompetanse til utredning og spesialundervisning der et barn er under offentlig omsorg.

Kunnskapsdepartementet har sendt forslag til endring i opplæringsloven på høring, jf. høringsbrev av 22.10.2014. Forslaget går ut på å klargjøre hvilke avgjørelser i skolesammenheng barneverntjenesten kan ta på vegne av barnet etter en omsorgsovertakelse, og hvilke avgjørelser barnets foreldre fremdeles skal kunne ta. Det foreslås å innføre en lovbestemmelse om at barnevernet i disse sakene kan samtykke til spesialundervisning

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har sendt forslag til endringer i barnevernloven på høring, se høringsbrev av 20.10.2014. Det foreslås å gi utvidet mulighet for barnevernet til å pålegge hjelpetiltak uten foreldres samtykke. Mest relevant for skoleoppfølgingen er leksehjelp og omsorgsendrende tiltak, herunder foreldreveiledning.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har utarbeidet et lovforslag om forbud mot bruk av barn som tolk som nylig har vært på høring. BLD jobber med lovfor slaget.

Anbefaling:

Det bør vurderes

- å utrede hvordan utsatte barn og unge som har foreldre som ikke følger opp skolegangen kan få støtte fra skole, helse, NAV og barnevern så tidlig som mulig for å få bedre utbytte av opplæringen og bidra til å forhindre frafall. Det bør være et spesielt fokus på veiledning rettet mot foreldre med innvandrerbakgrunn.
- bruk av familieråd for å styrke barn og familiers medvirkning i prosessen med å skape et omsorgsmiljø som ivaretar barnets læringsbetingelser
- å utrede om barnevernet skal kunne samtykke til utredning og spesialundervisning mot foreldrenes vilje i saker der barn ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen
- å øke kompetansen om minoritetselvers utfordringer i skolen blant ansatte i barnevernet og andre sektorer
- å igangsette arbeid slik at alle sektorer som jobber med barn og deres foreldre utarbeider tydelige retningslinjer for bruk av kvalifisert tolk. Dette er viktig både for å sikre god tilgang til kvalifiserte tolker i saker som berører barn og for å forhindre at barn blir satt til å tolke

12. Oppsummering av regelverksgruppens anbefalinger

Under følger regelverksgruppens anbefalinger under de ulike kapitlene:

3 Regelverksetterlevelse

Det bør vurderes

- om prosjektet «Regelverk i praksis», som nå er avgrenset til å omfatte skolens eget regelverk, på sikt bør utvides til å omfatte tilgrensende regelverk, for eksempel regelverk innenfor helse, barnevern, arbeid og velferd
- hvordan det kan sikres at barn og unge får oppfylt sine rettigheter

- om regelverk og regelverk i praksis bør inngå som et element i satsingen på tverrsektoriell kompetanseutvikling som direktoratene foreslår

4 Ungdom som står i fare for å falle ut av/har falt ut av videregående opplæring

Det bør vurderes

- å gå gjennom opplæringslovens bestemmelser om yrkes- og utdanningsrådgivningen for å vurdere om de bør tydeliggjøres
- å gi kompetanseheving til ansatte i skolen om yrkes- og utdanningsrådgivningen og arbeidsmarkedskompetanse
- å utrede nærmere effekten av forsøk/prosjekter med fagpersoner fra ulike sektorer i videregående skoler for gjennomføring av videregående opplæring
- å regulere tydeligere skolens oppfølgingsplikt når elever har stort fravær

5 Samarbeid mellom tjenester og sektorer

5.1 Klargjøring av roller, ansvar og samarbeidsområder

Det bør vurderes

- å kartlegge hvordan gjeldende regelverk forstås og etterleves, herunder hva som oppfattes som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene
- å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordeling mellom skole og øvrige tjenester, særlig helse- og omsorgstjenesten, barneverntjenesten og NAV
- å vurdere flere forpliktende samarbeidsformer på tvers av sektorer, for eksempel krav til å inngå samarbeidsavtale
- å gjennomgå formålsbestemmelsene i de aktuelle lovene for å finne ut om de i tilstrekkelig grad presiserer et felles verdigrunnlag og nødvendige felles målsetninger
- om det bør skje en lovfesting av felles mål som sikrer tverrfaglig innsats og helhetlig tilnærming til barn og unge, jf. «Barnets reform»
- å sette i gang kompetansehevende tiltak om regelverket
- om det bør gjennomføres et landsomfattende tilsyn om utsatte barn og unge på tvers av disse sektorene

5.2 Samarbeidsplikter i regelverket

Det bør vurderes

- å innføre en plikt til nødvendig samarbeid med andre tjenester og sektorer i de aktuelle regelverkene, samt vurdere om dette bør være en likelydende bestemmelse i regelverkene de fem direktoratene forvalter
- om det skal innføres en plikt i opplæringsloven til samarbeid med andre tjenester og sektorer, herunder med helse- og omsorgstjenesten, barneverntjenesten og NAV
- å innføre en plikt i lov eller forskrift for skolen til å samarbeide med helsestasjons- og skolehelsetjenesten for å harmonisere regelverket
- å regulere samarbeid mellom barnehager og skoler og helsestasjons- og skolehelsetjenesten, med korresponderende bestemmelser i regelverkene

- å tydeliggjøre skolens overordnede ansvar for elevenes skolemiljø i formålsbestemmelsen i opplæringsloven

6 Taushetsplikt, samtykke og opplysningsplikt

6.1 Taushetsplikt

Det bør vurderes

- å fastsette i embetsoppdraget til fylkesmennene at de skal gi opplæring i reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett til de ulike etatene. Herunder opplæring i hva slags informasjon andre samarbeidende etater trenger og hva de kan tilby
- å utarbeide en felles veileder/rundskriv fra de fem direktoratene med informasjon om reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i de ulike regelverkene, jf. Veileder om taushetsplikt utgitt av KS

6.2 Samtykke

Det bør vurderes

- å utarbeide en brosjyre til barn og unge med informasjon om når de selv kan gi samtykke og til hva, samt hva det innebærer

6.3 Barn og unges selv- og medbestemmelsesrett

Det bør vurderes

- om forskjeller i aldersgrenser for barn og unges selv- og medbestemmelse i reglene i de ulike sektorene skaper utilsiktede problemer
- å utarbeide en brosjyre til ungdom med informasjon om når de har selv- og medbestemmelsesrett, og til hva, samt hva det innebærer
- å gjennomgå bestemmelsene som regulerer barns selv- og medbestemmelsesrett for å vurdere hvorvidt de er tydelige nok til å sikre barns rettsvern, og at de fremstår som tilgjengelige for de som berøres og skal praktisere dem
- å informere brukere og ansatte om bestemmelsene, for eksempel ved brosjyrer og/eller veiledere
- å ta inn eksplisitte bestemmelser om barnets beste og barnets rett til å bli hørt i opplæringsloven

6.4 Samtykke fra foreldrene eller mangel på slikt

Det bør vurderes

- å utrede hvordan barns rettigheter best kan ivaretas der foreldre ikke samtykker til informasjonsutveksling
- å utrede om barnevernet bør kunne samtykke til utredning og spesialundervisning mot foreldrenes vilje i saker der barn ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen fordi de har behov for særskilt tilrettelegging

- å gjennomgå bestemmelsene som regulerer hvem som kan gi samtykke når foreldrene ikke bor sammen, men har felles foreldreansvar for å vurdere hvorvidt bestemmelsene er tydelige nok til å sikre barns rettsvern, og at det fremstår som tilgjengelige for de som berøres og skal praktisere dem

6.5 Opplysningsplikt

Det bør vurderes

- hvordan det kan sikres at meldeplikten til barneverntjenesten blir overholdt, og gjøre tiltak for å sikre dette

7 Individuelle planer – samarbeid mellom tjenester og sektorer

7.1 Rettslig regulering av plikten til å utarbeide individuell plan

Det bør vurderes

- å harmonisere bestemmelsene om individuell plan for helse- og omsorgstjenestene, NAV, barnevernet og deltakere i introduksjonsordninger
- å avklare om det skal gjelde en selvstendig plikt til å utarbeide individuell plan innenfor hver enkelt sektor eller om plikten skal avhenge av om det allerede foreligger en individuell plan
- å avklare ansvaret for å utarbeide og koordinere arbeidet med individuell plan
- å ta inn en bestemmelse i barnehageloven om plikt til å delta i arbeidet med individuell plan for kommunale og ikke-kommunale barnehager, slik det er fastsatt i opplæringsloven § 15-5
- å utrede og vurdere bruk av elektronisk individuell plan

8 utfordringer knyttet til overganger

8.1 Overganger mellom helsestasjons- og skolehelsetjenester

Det bør vurderes

- hvordan man bedre kan sikre at barn får oppfylt sin rett til helsekontroller ved overganger fra/mellom barnehager og skoler, og særlig etter flytting
- om det er nødvendig med tiltak for å sikre godt samarbeid mellom helsestasjons- og skolehelsetjenesten og barnehage eller skole ved overganger mellom disse

8.2 Tidlig innsats i barnehage og skole

Det bør vurderes

- å lovfeste prinsippet om tidlig innsats i barnehageloven
- om det praktiske og økonomiske ansvaret for barn med særlige behov/nedsatt funksjonsevne bør tydeliggjøres i barnehageloven

8.3 Overgang barnehage – skole

Det bør vurderes

- å utarbeide informasjon om overgang mellom barnehage og skole; en veileder med eksempler

8.4 Skolefritidsordningen

Det bør vurderes

- å lovfeste en rett for barn med særskilte behov til å ha med en eventuell assistentressurs hjemlet i enkeltvedtak om spesialundervisning inn i SFO
- hvordan utsatte barn kan sikres plass i SFO

8.5 Overgang grunnskole – videregående opplæring

Det bør vurderes

- om ungdom som kommer til Norge sent i grunnskoleopplæringen bør få en lovfestet rett til ekstra år i grunnskolen
- å revidere opplæringsloven kapittel 4A

8.6 Ungdom i videregående opplæring som er under barnevernets omsorg og som må flytte i løpet av et skoleår

Det bør vurderes

- å innføre en spesialbestemmelse om at ungdom i videregående opplæring, som er under barnevernets omsorg og som flyttes til et fosterhjem eller barneverninstitusjon i løpet av et skoleår, skal sikres en særskilt rett til å fortsette i videregående opplæring

8.7 Overgang skole - bedrift

Det bør vurderes

- å gi veiledning til fylkeskommunene i arbeidet med å differensiere undervisningen og tilpasse opplegget til den enkelte elev
- å gi veiledning til kommune og fylkeskommune om hvordan overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring kan bli bedre
- å lovfeste praksisbrevordningen for ungdom og voksne
- tiltak for å øke antall læreplasser

8.8 Fagopplæring for elever med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke elever

Det bør vurderes

- å utarbeide informasjon om rettigheter elever med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke elever har til fagutdanning

- å utarbeide en skriftlig og/eller digital veileder med informasjon om regelverk, støtteordninger og samarbeid
- om tilskuddet til lærebedrifter bør differensieres slik at det tar hensyn til ansettelse av lærlinger/lærekandidater med nedsatt arbeidsevne eller andre spesielle utfordringer

8.9 Overgang ungdomsrett - voksenrett

Det bør vurderes

- å utvide retten til videregående opplæring for de som kommer til Norge med fullført videregående opplæring fra hjemlandet, slik at de har mulig til å få generell studiekompetanse.
- å sikre rett til videregående opplæring for unge mellom 21 og 25 år som ikke har fullført og bestått

9 Bruk av tvang

Det bør vurderes

- om hjemmel for tvang i avgrensede tilfeller skal tas inn i opplæringsloven

10 Opplæringstilbud for innvandrere

10.1 Forholdet mellom introduksjonsloven og opplæringsloven

Det bør vurderes

- om veileder om hvordan man bedre kan kombinere introduksjonsprogram med grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne bør tas inn i rundskriv til introduksjonsloven, da det vil bidra til å gjøre veiledningen tilgjengelig for de mest aktuelle brukerne
- å gi kompetanseheving til både programrådgivere og lærere om rettighetene deltakerne har etter de ulike regelverkene
- en egen bestemmelse om særskilt språkopplæring for grunnskoleopplæring og videregående opplæring i opplæringsloven kapittel 4A

10.2 Finansiering av livsopphold

Det bør vurderes

- å utrede hvordan det best mulig kan tilrettelegges for at innvandrere kan få en reell mulighet til opplæring gjennom inntektssikring
- om problemstillingen med manglende livsoppholdsytelser ved videregående opplæring bør bli behandlet i arbeidet med stortingsmeldingen om livslang læring og utenforskap
- å endre introduksjonsloven, slik at kommunene i større grad enn i dag bruker det tredje året i introduksjonsprogrammet for de som har behov for det

11 Foreldresamarbeid

Det bør vurderes

- å utrede hvordan utsatte barn og unge som har foreldre som ikke følger opp skolegangen kan få støtte fra skole, helse, NAV og barnevern så tidlig som mulig for å få bedre utbytte av opplæringen og bidra til å forhindre frafall. Det bør være et spesielt fokus på veiledning rettet mot foreldre med innvandrerbakgrunn.
- bruk av familieråd for å styrke barn og familiers medvirkning i prosessen med å skape et omsorgsmiljø som ivaretar barnets læringsbetingelser
- å utrede om barnevernet skal kunne samtykke til utredning og spesialundervisning mot foreldrenes vilje i saker der barn ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen
- å øke kompetansen om minoritetselevens utfordringer i skolen blant ansatte i barnevernet og andre sektorer
- å igangsette arbeid slik at alle sektorer som jobber med barn og deres foreldre utarbeider tydelige retningslinjer for bruk av kvalifisert tolk. Dette er viktig både for å sikre god tilgang til kvalifiserte tolker i saker som berører barn og for å forhindre at barn blir satt til å tolke

Referanser

- Aaboen Sletten M. og C. Hyggen, 2013: *Ungdom, frafall og marginalisering*. VAM temanotat, Forskningsrådet
- Dahl E., H. Bergsli og K.A. van der Wel, 2014: *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Rapport, Høgskolen i Oslo og Akershus
- DIFI 2012: *Styring av Fylkesmannen*. Rapport 2012:9
- Fimreite A.L. og P. Læg Reid, 2008: *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Rokkan senteret, notat 4/2008
- Helsedirektoratet, 2014: *Samfunnsutvikling for god folkehelse*. Rapport IS-2203
- Helsetilsynet 2009: *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid*. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial og barneverntjenester til utsatte barn. Rapport 5/2009
- IMDI 2014: *Tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing. Eit statleg perspektiv på områdesatsing som tverrsektorielt grep i velferdspolitikken*. Rapport.
- Markussen E. og I. Seland 2012: *Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010-2011*. NIFU Rapport 6/2012
- Markussen E. 2011: *Frafall i videregående opplæring i Norge og i andre land*. Bedre skole nr. 1- 2011.
- Meld. St. 12 (2011–2012): *Stat og kommune – styring og samspel*. KR D
- NOU 2009: 18 (Midtlyngutvalget): *Rett til læring*. KD, 2009
- NOU 2009: 22 (Flatø-utvalget): *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. BLD, 2009
- NOU 2010:7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. KD, 2010
- NOU 2011: 14 *Bedre integrering*. BLD, 2011
- Riksrevisjonen, 2007: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske problemer*. Dokument nr. 3:7 (2006 – 2007).
- SSB 2013: *Framskrivninger for tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft med ulike utdanninger*. Rapport 2013/48
- Temagruppen Unga i arbeidslivet, 2013: *10 orsaker till avhopp*. Ungdomsstyrelsen 2013:2
- Thorshaug og Svendsen, 2014: *Helhetlig oppfølging. Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplærings situasjon*. NTNU Samfunnsforskning.

Tranvik, T. og A.L. Fimreite, 2006: *Reform Failure, The Processes of Devolution and Centralisation in Norway*. *Local Government Studies*, 32 (1), 89-107.

Utdanningsdirektoratet 2013: *Utdanningsspeilet*

Wollscheid, S., 2010: *Språk, stimulans og læringslyst – tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten*. En kunnskapsoversikt. NOVA rapport 12/10

