

Forsøk med NAV-veileder i videregående skole

En underveisevaluering

Angelika Schafft og Svenn-Erik Mamelund



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2016
© Work Research Institute
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-372-8

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
Høgskolen i Oslo og Akershus

Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: postmottak@afi.hioa.no
Webadresse: www.afi.no

Work Research Institute
Oslo and Akershus University College of
Applied Sciences
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO, Norway

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Mestring, arbeid og mangfold

Rapport nr.:

2016:04

Tittel:

Forsøk med NAV-veileder i videregående skole.
En underveisevaluering.

Dato:

April 2016

Forfatter(e):

Angelika Schafft og Svenn-Erik Mamelund

Antall sider:

86 + vedlegg

Resymé:

«Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» er et samarbeidsprosjekt mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Forsøket startet i 2013 i tre fylker og ble deretter trinnvis utvidet fram til 2015, slik at det nå finnes pilotprosjekter i samtlige fylker. Forsøket går ut på at lokale NAV-kontorer og videregående skoler samarbeider, dette ved at NAV-veiledere integreres i skolens elevtjenester og tilbringer store deler av sin arbeidstid på skolen. Målet er å forebygge frafall og øke gjennomføring av videregående opplæring. NAV-veilederne bistår elever som trenger det i all hovedsak med sosiale tjenester og NAVs virkemidler, samt gjennom samarbeid med andre hjelpeaktører. Våre kvantitative analyser har riktignok ikke avdekket statistisk signifikante sammenhenger mellom forsøket og noen av utfallsmålene (skoleutfall og brukere registrert ved NAV), men erfaringene fra det tverrsektorielle samarbeidet i forsøket er stort sett positive. Begge parter, skolen og NAV, har fått bedre kompetanse om hverandres tiltak og virkemidler og utviklet hensiktsmessige former for samarbeid rundt utsatte ungdommer. Samtidig peker evalueringens kvalitative resultater på flere problemstillinger som bør utforskes nærmere, før man kan ta endelig stilling til om og hvordan en ordning med NAV-veileder i skolen skal fortsette.

Emneord:

Elevtjenester, kombinasjonstiltak, NAV, oppfølgingstjeneste, skole, tverrsektorielt samarbeid, utsatt ungdom, videregående opplæring

Forord

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i oppdrag å gjennomføre en evaluering av «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole».

Flere av AFIs forskere deltok i evalueringsarbeidet: Karen-Sofie Pettersen, Kristin Reichborn-Kjennerud, Hanne Heen og undertegnede utførte feltbesøk og intervjuet aktører i pilotprosjektene. Eirin Pedersen har stått for noen av telefonintervjuene og bidro med tilrettelegging og analyse av intervjudata. Vilde Hoff Bernstrøm påbegynte opplegget for den kvantitative analysen, som ble videreutviklet og gjennomført av Svenn-Erik Mamelund. Mamelund er også forfatter av metodekapittelet 1.4.4 og av kapittel 5 (m/vedlegg 4). AFI-kollegaene Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik kommenterte intervjuguider og tidlige utkast av rapporten. Eirin Pedersen har gjennomlest sisteutkastet og gitt nyttige innspill og konstruktive kommentarer.

Medlemmer av ressursgruppa og referansegruppa har bidratt både muntlig og skriftlig med relevant informasjon og tilbakemeldinger på evalueringsopplegget underveis samt kommentert utkast av evalueringsrapporten. Spesielt vil vi takke Åse Tea Bachke (prosjektleder), Hilde Kristin Weng, Britt Gulbrandsen og Sigrid Lande i Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt Baard Johannessen i Utdanningsdirektoratet for deres hjelp med å skaffe til veie relevante opplysninger, for gode råd og konstruktive tilbakemeldinger, både underveis og i slutfasen.

En stor takk til alle de hyggelige menneskene i lokalprosjektene, som har bistått oss med praktisk tilrettelegging av våre besøk og som velvillig stilte opp til intervju.

Oslo i april 2016

Angelika Schafft
prosjektleder

INNHold

Forord

Sammendrag

1	INNLEDNING	1
1.1	Bakgrunn for «Forsøk med NAV-veiledere i videregående skole»	1
1.2	Evalueringsoppdraget	3
1.3	Temaer og problemstillinger for evalueringen	4
1.3.1	Erfaringer med den organisatoriske modellen i forsøket	4
1.3.2	Kompetanseutvikling i forsøket	4
1.3.3	Tiltak, tjenester i forsøket	5
1.3.4	Evaluering av resultater knyttet til effektmålene	5
1.4	Metode og forskningsdesign – bruk av data	6
1.4.1	Eksplorative samtaler og innspill fra ressursgruppa	6
1.4.2	Lokale studier	6
1.4.3	Kvalitativ tekstanalyse	8
1.4.4	Kvantitative analyser	9
1.5	Rapportens oppbygging	16
2	ORGANISERINGEN AV FORSØKET	17
2.1	Det faglige grunnlaget for forsøket	17
2.2	Prosjektorganisasjon og grunnmodellen for forsøket	18
2.3	Tverrsektoriell ledelse og samarbeid	21
2.3.1	Ledelse og samarbeid på fylkes- og fylkeskommunalt nivå	21
2.3.2	Tverrsektoriell ledelse på lokalt nivå	22
2.4	Det skoleinterne samarbeidet	24
2.4.1	Samarbeid og arbeidsdeling mellom NAV-veilederne og skolens sosialpedagogiske rådgiverne	24
2.4.2	Kontaktetablering og formidling av elever til NAV-veilederne	27
2.5	Samarbeid med Oppfølgingstjenesten (OT)	30
2.5.1	Mandat og forankring	30
2.5.2	Samarbeid for å styrke gjennomføring	32
2.5.3	Samarbeid rundt ungdommer som har falt fra videregående opplæring	34
2.6	Det NAV-interne samarbeidet	35
2.6.1	Organisatorisk tilknytning av NAV-veilederne på egne kontor	35
2.6.2	Samarbeid om elever som kommer fra nærliggende kommuner eller bydeler	37

2.7	Samarbeid med tilgrensende tjenester	41
2.8	Oppsummering.....	45
3	KOMPETANSEUTVIKLING.....	48
3.1	Kompetansespredning innad i NAV	48
3.2	Kompetanseheving i skolen	53
3.3	Oppsummering.....	55
4	TILTAK OG TJENESTER.....	56
4.1	Elevenes behov for tjenester	56
4.2	Bruken av tiltak og tjenester	58
4.2.1	Økonomisk støtte.....	59
4.2.2	Opplysning, råd og veiledning.....	61
4.2.3	Kombinasjonstiltak – muligheter og begrensninger.....	63
4.2.4	Kombinasjonstiltak for elever som mangler lærlingeplass.....	64
4.2.5	Arbeidsrettede tiltak etter avbrutt skolegang	69
4.3	Oppsummering.....	69
5	KVANTITATIVE ANALYSER.....	72
5.1	Effektanalyser.....	72
5.2	Resultater	74
5.2.1	Pilotskolene.....	74
5.2.2	Skoledata.....	75
5.2.3	NAV-data	76
5.2.4	Arbeidssøkere brutt ned på arbeidsmarkedsstatus	77
5.3	Oppsummering og diskusjon	78
6	VURDERINGER OG ANBEFALINGER	80
	LITTERATUR.....	85

Sammendrag

Bakgrunn og mål for «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole»

Med bakgrunn i erfaringer blant annet fra NAVs satsing på «utsatt ungdom» og tidligere samarbeid med utdanningssektoren samt kunnskap på feltet, besluttet Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2012 å videreutvikle satsingen på «utsatt ungdom» til «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» og i 2013 ble det de første pilotene etablert i tre fylker: Akershus, Rogaland og Troms. I årene etter ble forsøket trinnvis utvidet, og siden høsten 2015 er det minst ett treårig pilotforsøk i hvert fylke. Forsøket er et samarbeidsprosjekt mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Utdanningsdirektoratet (Udir). Forsøket går ut på at lokale NAV-kontorer og videregående skoler inngår et samarbeid som i praksis innebærer at NAV-veiledere tilbringer store deler av sin arbeidstid på skolen og den resterende tid på sine NAV-kontor. På skolen er NAV-veilederne integrert i skolens elevtjenester og på NAV-kontoret deltar de i kontorets ungdomsrettede arbeid.

Formålet med forsøket er å

- forebygge frafall i videregående opplæring og integrere ungdom i arbeidslivet
- få kunnskap om behov for, og bruken av tiltak og tjenester fra NAV i kombinasjon med tilrettelagt opplæring fra fylkeskommunen.
- prøve ut en modell for tverrsektorielt samarbeid
- få kunnskap om omfanget av levekårsproblemer og sosiale problemer blant elever i videregående skole

Målgrupper er a) ungdom mellom 15-21 år som har avsluttet grunnskolen og står utenfor videregående opplæring og arbeidsliv og b) elever i videregående opplæring som står i fare for å falle ut av videregående opplæring.

Evalueringen er gjennomført på oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet og består av en kvalitativ studie (lokale studier) i syv piloter, samt en kvantitativ analyse basert på data fra disse forsøksstedene og utvalgte kontrollenheter. Datainnsamlingen pågikk i tiden fra februar 2015 til februar 2016. Evalueringens problemstillinger var knyttet til fire temaområder:

- Erfaringer med den organisatoriske modellen i forsøket
- Kompetanseutviklingen i forsøket
- Tiltak og tjenester i forsøket
- Resultater knyttet til effektmålene

Organiseringen av forsøket

På lokalt nivå har prosjektledelsen i direktoratene lagt vekt på at både skolen og NAV skal lede de lokale forsøk i fellesskap, og spesifisert de ulike ledernes ansvarsområder: Rektor har ansvar for at NAV-veileder integreres i skolens elevtjenester og kommer i kontakt med de elevene som trenger det, mens NAV har personalansvar for NAV-veileder og det faglige ansvaret for tiltak og tjenester som ytes av NAV.

I nesten alle piloter har rektorene vært aktive med å etablere systemer og rutiner som involverer NAV-veileder og lagt vekt på at NAV-veilederne kobles raskt på skolens elevtjenester. De har sørget for at informasjon om NAV-veileder spres på skolen og man har forsøkt å plassere NAV-veilederne på kontor så sentralt som mulig.

Våre funn tyder på at skolens sosialpedagogiske rådgivere er de samarbeidspartnerne som NAV-veilederne har tettest kontakt med og som også hyppigst formidler elever til NAV-veilederne. Men samarbeidet har også vært utfordrende. Det at NAV-veiledere og skolens egne sosialpedagogiske rådgivere har et nesten likt mandat – selv om de har helt ulike virkemidler – har til å begynne med skapt en del usikkerhet med tanke på å finne hensiktsmessige samarbeidsrutiner og fordeling av oppgaver. Noen hadde motforestillinger mot at NAV-veilederne skulle ta over sosialpedagogenes arbeidsoppgaver. Noen fryktet dessuten at NAV i skolen skulle motivere flere elever til heller å «nave» enn å fullføre skolegang. Etter hvert ble disse bekymringene avkrefte og man har funnet fram til hensiktsmessig arbeidsdeling. Istedenfor å «konkurrere» med NAV-veileder, så noen av skolens sosialrådgiverne en mulighet til å bli avlastet fra oppgaver som de verken hadde tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å gjøre. I tillegg erfarte man at NAV-veilederne disponerer nyttige virkemidler som skolens rådgivere ikke rår over.

Samarbeidet mellom NAV og Oppfølgingstjenesten (OT) var allerede i gang i forbindelse med Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet som varte fra 2010 til 2013. Ved «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» ble dette samarbeidet utviklet videre med større vekt på å forebygge frafall. Det er et viktig moment ved forsøket og i tråd med tidligere forskning at NAV kommer tidlig på banen og samarbeider med OT og skolen rundt elever som vurderer å slutte. NAV har virkemidler for at de som sliter med utenomfaglige forhold kan fortsette skolegang. NAV kan også bistå med oppfølging og tilrettelegging etter behov når unge slutter på skolen, slik at de enten kan komme videre i arbeidsrettede tiltak eller jobb, eller får mulighet til å vende tilbake til skolen og fullføre opplæringen. Noen NAV-veiledere er involvert i oppfølgingen av OT-ungdommer som vender tilbake til skolen og som har behov for støtte fra NAV for ikke å falle fra igjen. Dette gir kontinuitet i oppfølgingen av OT-ungdommer: Når NAV og OT sender en ungdom tilbake til skolen, kan NAV-veileder på skolen videreføre eller overta oppfølgingen av denne eleven dersom det trengs.

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratets hold ble det lagt vekt på at NAV-veileder i videregående skole skulle være tilknyttet NAV-kontorets øvrige ungdomsarbeid, fortrinnsvis et ungdomsteam. Hensikten er at NAV-veilederne i skolen skal kunne formidle relevant skolerelatert kunnskap til sine kolleger, samarbeide om felles målgruppe, samtidig som de til enhver tid skal være oppdatert med tanke på NAV-interne rutiner, tiltak, tjenester og organisering.

Samtlige videregående skoler som deltar i forsøket, har elever som sokner til andre NAV-kontorer enn de som er med i forsøket. I pilotene har man derfor også visse rutiner for samarbeid med andre NAV-kontorer. Hvor godt dette samarbeidet fungerer, varierer fra NAV-kontor til NAV-kontor. NAV-veilederne opplever at ulike NAV-kontorer har ulik praksis, både med tanke på vurderinger og vilkårssetting samt med skjønnsutøvelsen i enkeltsakene. Dette er noe som også bekreftes av ledere på NAV-kontorer. I oppdraget som er gitt forsøkene heter det at det bør utarbeides samarbeidsavtaler mellom NAV-kontor som har elever ved de aktuelle videregående skolene, men ikke alle lokale forsøk har inngått slike samarbeidsavtaler. Muligens skyldes samarbeidsproblemer med tilgrensende kommuner og andre NAV-kontor mangelen på slike samarbeidsavtaler, men muligens også andre forhold som vi ikke har kunnet undersøke nærmere.

For å kunne gi et godt tilbud til ungdom med sammensatte behov, trengs det tverrfaglig samarbeid mellom flere tjenester. NAV-veilederne samarbeider med tilgrensende tjenester foregår delvis i forbindelse med det skoleinterne samarbeidet i elevtjenestene, og delvis via det tverrfaglige nettverket og samarbeidsrelasjonene som NAV-kontorer har. Vi har sett lite til bruken av Individuell Plan (stl. §28), men hovedinntrykket er at samarbeidet med tilgrensende tjenester fungerer godt. I den grad det oppleves utfordringer, gjelder det samarbeidet med barneverntjenesten, som på noen skoler fungerer bra, mens det på andre oppleves som vanskelig. Samarbeidsproblemer tilskrives personvern hensyn og taushetsplikt som hindrer utveksling av informasjon.

Kompetanseutvikling

Gjennom integrering i skolens elevtjenester og tett samarbeid med skolens ansatte og OT om enkeltelever, har NAV-veilederne fått nyttig kunnskap om skolen som system, om muligheter og ressurser som skolen rår over for å bistå elevene som sliter og ungdom som har falt fra og ønsker seg tilbake. Det at NAV-veilederne tilbringer cirka 20 prosent av sin arbeidstid på sine NAV-kontorer, der de er knyttet til kontorenes ungdomsteam, gjør at deres nyervervede «skoliske» kunnskap spres videre og kommer til nytte blant kolleger som har tilsvarende målgrupper i sine porteføljer.

Kunnskapsspredning innad i NAV-kontoret har sammenheng med hvordan NAV-kontoret har organisert sitt ungdomsarbeid: Har man et eget ungdomsteam og er NAV-veilederen med i dette teamet, kan også de andre i teamet få økt kompetanse om det skolemessige. Det er to NAV-kontorer med i vårt caseutvalg der man ikke hadde opprettet egne ung-

domsteam ved starten av forsøket. I hvert fall på ett av disse ser det ut til at spredningen av NAV-veilederens nye kunnskap til sine kolleger er mer tilfeldig.

Også på skolens side har forsøket bidratt til økt kompetanse. Gjennom tett samarbeid og samlokalisering er skolens ansatte, rådgivere og andre elevtjenester blitt kjent med NAVs tjenester og virkemidler. Forsøket har bidratt til at de er bedre i stand til å se elevers muligheter for bistand fra NAV eller tilgrensende tjenesteytere som NAV samarbeider med.

Kompetansehevingen som forsøket medfører vil være viktig også for fremtiden. Både NAV-kontorene og skolene bør sitte igjen med såpass god kunnskap om hverandres systemer, tjenester og virkemidler at det tverrsektorielle samarbeidet i en eller annen form kan fortsette også etter forsøket. Prosjektets forankring på ledernivå har skapt en viktig tverrsektoriell relasjon. Med tanke på vedlikehold av kompetansen vil det være viktig å videreføre denne relasjonen, både gjennom lokale avtaler og rutiner for samarbeid og ved at aktørene på fylkesnivå bidrar med føringer og tiltak for kompetanseheving på tvers av sektorene.

Tjenester og tiltak

Problemer knyttet til fattigdom er ofte en bakenforliggende årsak til frafall og fravær i skolen. Målgruppa for NAV-veilederne på skolen er heterogen, men mange elever som NAV-veilederne bistår sliter med sosiale og/eller helsemessige problemer.

NAV-veiledernes hovedinnsats består i sosialfaglig bistand til elevene som vurderer å slutte, som har mye fravær og/eller som er i en livssituasjon der de har vanskeligheter med å følge ordinær skolegang. Det er først og fremst tjenesten regulert i sosialtjenestelovens (stl.) § 17 «Opplysning, råd og veiledning», som NAV-veilederne gir elevene som vurderer å slutte, som har mye fravær og/eller er i en livssituasjon der de har vanskeligheter med å følge ordinær skolegang. For noen er også økonomisk støtte (stl § 18 «Stønad til livsopphold») til dem selv og/eller til familien, avgjørende for å komme over i en livssituasjon der de er i stand til å fullføre videregående opplæring. NAV-veilederne har mandat og virkemidler til å bistå familier og nærmiljø, og kan dermed ivareta et mer helhetlig perspektiv med tanke på forhold som ligger utenfor skolens mandat.

I tillegg bistår NAV-veilederne også elever som av ulike grunner ønsker å slutte i skolen med råd og veiledning for å komme seg videre i overgangen mellom skole og arbeidsliv. For dem som slutter, men trenger ytterligere bistand og tilrettelegging for å kunne komme i arbeid, kan en NAV-veileder eller dens kolleger på NAV-kontoret følge opp med behovsvurdering og/eller arbeidsrettede tiltak.

Arbeidsrettede NAV-tiltak ser ut til å spille en underordnet rolle i selve forsøket. Dette på tross av at forsøkets primære målgruppe opprinnelig skulle være ungdom i alderen 15 til 21 år som får kombinasjonstiltak av opplæring og NAV-tiltak. Ved Ny GIV Oppfølgingsprosjektet (2010-2013) var den mest vanlige form for kombinasjonstiltak at NAV åpner opp

for arbeidspraksis der Oppfølgingstjenesten sto for den praktiske gjennomføringen, mens NAV bidro med tiltakspenger. Men i pilotene som omfattes av vår evaluering er NAV-veilederne kun i liten grad involvert i slike kombinasjonstiltak.

Noe mer vanlig er at NAV-veileder i skolen følger opp enkelte elever når de er på arbeidspraksis i regi av skolen. Noen NAV-veiledere samarbeider også med skolen om å finne egnede praksisplasser når elever ikke klarer det selv. Når elever er i en problematisk livssituasjon og har behov for ytterligere bistand følger NAV-veilederen opp med supplerende sosialfaglige tjenester og virkemidler.

Opplysninger fra NAV-ledere viser at det er visse forskjeller fra NAV-kontor til NAV-kontor med tanke på om, og i hvilket omfang, man tilbyr tiltaket Arbeidstrening (tidligere kalt Arbeidspraksis) i forbindelse med fylkeskommunal opplæring, noe som indikerer at det hersker en del usikkerhet – i hvert fall på kontornivå – om hva som er den mest hensiktsmessige bruken av slike kombinasjoner.

En målgruppe som skal kunne få tilbud om arbeidspraksis i bedrift, er permitterte og oppsagte lærlinger og lære kandidater, samt elever som har søkt, men ikke fått, lærlingeplass. NAV-veileder kan ha ulike roller ved slike kombinasjonstiltak. Det kan dreie seg om å delta i undervisningen av elever som går på læreplasskurs, der disse tilbys, og det kan dreie seg om å finne egnede praksisplasser. Videregående skoler har imidlertid ofte selv et nettverk av arbeidsgivere som de samarbeider med om praksisplasser for elevene sine. NAV-veilederens muligens viktigste rolle i denne sammenhengen, er å bistå de elevene fra denne målgruppen som trenger ytterligere tiltak og støtte fra NAV parallelt eller i forlengelsen av den fylkeskommunale praksisplassordningen.

Enkelte ungdommer trenger tett og langvarig oppfølging på en praksisplass hvis de skal kunne fullføre opplæringsmål. I prinsippet burde NAV ta ansvar for til å følge opp disse unge, ikke bare ved hjelp av NAVs virkemidler og tiltak men også ved å mobilisere det øvrige hjelpeapparatet. Det vil være viktig at slike behov oppdages tidlig og tiltak koordineres, for eksempel gjennom ansvarsgruppe eller Individuell Plan (stl §28). Hvorvidt dette skjer, om og hvordan NAV-veilederne i skolen bistår ungdommer med de aller største og sammensatte bistandsbehov, kan ikke vår evaluering svare på. Vårt inntrykk er at NAV-veilederne i skolen sjelden er involvert i, eller tar initiativ til, Individuelle planer for elever, mens de noe oftere blir trukket inn i ansvarsgrupper rundt enkelte elever.

Kvantitativ analyse av forsøkets effekter

For å undersøke forsøkets effekter har vi analysert to typer aggregerte kvantitative data, skoledata og NAV-data. For å vurdere om forsøket har bidratt til en høyere andel elever med ordinær progresjon og en lavere andel som slutter, har vi analysert skoledata fra årene 2010 til 2014 fra de fire forsøksskolene som hadde oppstart allerede i 2013 og fra et utvalg skoler som ikke deltar i forsøket (kontrollskoler). For å vurdere hva slags type

oppfølging/tiltak unge NAV-brukere mellom 15 og 21 år har fått ved disse kontorer har vi analysert data fra NAV-kontorer/kommuner som deltar med NAV-veiledere i skolen og fra utvalgte kontrollkontor.

Vi har i hovedsak foretatt deskriptive «før og etter» sammenlikninger av skole- og NAV-variablene for både forsøksenhetene og kontrollenhetene. Vi har også gjort en såkalt forskjell-i-forskjell analyse for noen av resultatmålene, deriblant for «overganger», «sluttet» og for sosialhjelpsmottak.

Våre analyser av aggregerte data viser at det er en antydning til redusert andel sluttere, men at denne sammenhengen ikke var statistisk signifikant. Forsøk med NAV-veileder i skolen har heller ikke hatt en statistisk signifikant effekt på overganger i videregående skoler som har deltatt i forsøket. Våre funn virker således å være i tråd med annen forskning på feltet som har vist at andelen som fullfører videregående skole har vært svært stabil de siste 20 årene.

Vi har ikke funnet støtte for hypotesen om at beholdning og nye tilfeller av arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne kunne øke ved NAV-kontor som har NAV-veiledere på forsøksskolene. Vi har heller ikke funnet støtte for at forsøket har påvirket arbeidssøkeres fordeling på ulike arbeidsmarkedsstatuser, eller andelen unge på uføretrygd. Vi fant imidlertid en antydning til økt bruk av sosialhjelp i våre kvalitative undersøkelser og en ikke-signifikant kvantitativ økning i sosialhjelp i effektanalysene.

Det at ingen av våre analyser har avdekket statistisk signifikante sammenhenger mellom forsøket og noen av utfallsmålene (skoleutfall og brukere registrert ved NAV) behøver ikke å bety at forsøket ikke har lyktes. Årsaken til null-funnene *kan* ligge i at data ikke er skarpe nok til å fange opp målgruppen på en fullgod måte, at analysene er basert på få skoler og kun det første forsøksåret, samt at det også er flere brudd på sentrale forutsetninger for effektanalysen. Forsøket vil trolig tjene på å arbeide på lik måte fremover og i størst mulig grad unngå forsøkslekkasje. Dette vil styrke muligheten for å samle inn og analysere data som kan si noe klarere om årsak og virkning ved en senere anledning.

Evalueringens anbefalinger

- Det er de samarbeidende sektorers kompetanse og virkemidler som bør ligge til grunn ved fordelingen av oppgaver mellom skolens ansatte og NAV-veileder. Den tverrsektorielle ledelsen med rektor og NAV-leder bør sørge for at det skoleinterne samarbeidet rundt elevene ikke er et resultat av at partene skyver over oppgaver til hverandre av rent ressursmessige grunner.
- Det tverrsektorielle operative samarbeidet på en felles arena bør fortsette for å utvikle og vedlikeholde den gjensidige kompetansen. Samtidig bør man vurdere om innsatsen (stillingsprosenten) som NAV-veilederne benytter til arbeidet på sko-

len kan reduseres på områder der også skolens sosialrådgivere har mandat og kompetanse til å gi elevene tilsvarende sosialfaglig oppfølging.

- NAV-veilederne har en viktig oppgave i å bistå målgruppen, både dem som sliter på skolen og dem som får kombinasjonstiltak, med sin sosialfaglige kompetanse og NAVs virkemidler. Denne innsatsen bør fortsette. Det bør likevel vurderes om NAV-veiledere i skolen kan legge mer vekt på oppfølging i arbeidspraksis og formidling av praksisplasser i ordinære virksomheter, samt etablering og oppfølging i tiltak som kombinerer arbeidsrettede tiltak med opplæring og der målet er kvalifisering og formidling til arbeid.
- Pilotene og deres styringsgrupper bør vurdere om og hvordan samarbeidet NAV-kontorer imellom kan forbedres, eventuelt formaliseres gjennom samarbeidsavtaler, slik at en får kontinuitet og forutsigbarhet i oppfølgingen av elever som sokner til andre NAV-kontorer enn de som deltar i forsøket.
- Hovedinntrykket er riktignok at samarbeidet med tilgrensende tjenester fungerer greit, men det bør legges større vekt på å anvende koordinerende virkemidler der dette er hensiktsmessig: Individuell Plan, ansvarsgrupper, tverrfaglige samarbeidsfora.
- Det er utfordringer med tanke på samarbeid, både internt på skolen, NAV-kontorer imellom og den tverrfaglige samhandlingen med tilgrensende tjenester, som bør undersøkes nærmere, og tas opp i fora for tverrsektorielt samarbeid på fylkes-/fylkeskommunalt nivå.
- Det er for tidlig å trekke entydige konklusjoner med tanke på om en ordning med NAV-veileder i videregående skole bør implementeres i ordinær drift, og i tilfelle på hvilken måte. Den foreliggende evalueringen peker på flere problemstillinger som bør utforskes nærmere før man tar stilling til om og hvordan ordningen skal fortsette når forsøksperioden er over.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for «Forsøk med NAV-veiledere i videregående skole»

«Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» ble satt i gang i 2013 med etablering av piloter i tre fylker, Akershus, Rogaland og Troms. I årene etter ble forsøket trinnvis utvidet og fra 2015 foregår det minst ett pilotforsøk i hvert fylke (Vedlegg 1: Tidslinje). I de enkelte pilotene har lokale NAV-kontorer og videregående skoler inngått et samarbeid som i praksis innebærer at NAV-veiledere tilbringer store deler av sin arbeidstid på skolen og den resterende tid på sine NAV-kontor. På skolen er NAV-veilederne integrert i skolens elevtjenester og på NAV-kontoret deltar de i kontorets ungdomsrettede arbeid.

Forsøket har sitt utspring i NAVs satsing på «utsatt ungdom», grunnlagt i den politiske plattformen i Soria Moria II.¹ Regjeringens mål var at utsatte barn og unge og deres familier skulle få bedre samordnet bistand fra ulike deler av hjelpeapparatet. Bakgrunnen for denne satsingen var kunnskap om at en økende ungdomsgruppe faller utenfor utdanning, arbeidsmarked, fritid og kultur. Formålet var tjenesteutvikling i NAV gjennom modellforsøk, utviklings- og kompetansetiltak. Målet var å sikre et helhetlig og samordnet tjenestetilbud internt i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), samt mellom NAV og øvrige kommunale tjenester til utsatt ungdom (Frøyland & Fossetøl, 2014; Frøyland, Maximova-Mentzoni, & Fossetøl, 2016).

Med det treårige Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV (2011 – 2013), fikk NAV et forsterket samarbeid med fylkeskommunen med sikte på å få ungdom som står utenfor videregående opplæring og arbeid tilbake i videregående opplæring, eventuelt over i ordinært arbeid. Prosjektet har særlig fokusert på samhandling mellom Oppfølgingstjenesten (OT), de videregående skolene, fagopplæringen og NAV med sikte på å kombinere samarbeidspartenes tjenester og virkemidler. Ny GIV oppfølgingsprosjektet hadde blant annet som mål å integrere opplæringselementer fra videregående opplæring i arbeidsrettede tiltak i NAV, særlig gjaldt dette tiltaket arbeidspraksis (Sletten mfl 2015, Schafft & Maximova-Mentzoni 2015). I oktober 2014 ble Program for bedre gjennomføring (PBG) lansert som et særskilt tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Programmet består av flere nasjonale tiltak, som blant annet forsøk med kvalifiseringskurs for å hjelpe elever med å få læreplass, ordningen med praksisbrev, og kombinasjon av videregående opplæring og tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten. Ett av de nasjonale tiltakene er «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole».

¹ Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, 2009 – 2013.

Erfaringer fra Ny GIV oppfølgingsprosjektet viste at kombinasjonstiltak av individuelt tilpasset opplæring og arbeidspraksis ikke er tilstrekkelig for økt gjennomføring i videregående opplæring (Sletten, Bakken, & Sandlie, 2013). Med bakgrunn i disse erfaringene og kunnskapssituasjonen på feltet, besluttet Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVDir) i 2012 å videreutvikle satsingen «Utsatt ungdom» til «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole».²

«Forsøk med NAV-veiledere i videregående skole» er en modell for samarbeid som innebærer at NAV utvider og forsterker sin innsats. Mens Ny GIV Oppfølgingsprosjektet kun handlet om de statlige tjenestene i NAV, skal NAV-veilederne i forsøket kunne trekke inn alle aktuelle tiltak og tjenester fra NAV etter en NAV-faglig vurdering. I tillegg til arbeidspraksis og oppfølging av ungdom i bedrifter i arbeidspraksis, skal NAV bruke og tilpasse sosiale tjenester (som opplysning, råd og veiledning, stønad til livsopphold og eventuelt Individuell plan), samt gi oppfølging av ungdom i overgangen fra skole/tiltak til arbeid. For ungdom med sammensatte utfordringer vil det være aktuelt å trekke andre etater inn, for eksempel barnevern og psykiatritjenesten i kommunen, PPT.³

Arbeids- og velferdsdirektoratet vektla tre prinsipper for tverrsektorielt samarbeid:⁴

- Konkret kjennskap til de samarbeidende sektorenes tiltak og tjenester.
- En felles arena for operativt samarbeid.
- Lederforankrede avtaler.

«Hensikten (med 'Forsøk med NAV-veileder i videregående skole') er å undersøke om mer helhetlig oppfølging av målgruppen, og en samarbeidsmodell der NAV-veileder er en del av elevtjenesten, vil kunne føre til økt gjennomføring i videregående opplæring og øke inkludering av ungdom i arbeidslivet» (Prosjektplan av 09.02.15). Målet om økt gjennomføring begrunnes blant annet med en forventet mangel på faglært arbeidskraft i de kommende årene, samtidig som man regner med et overskudd av ikke kvalifisert arbeidskraft.

I prosjektplanen⁵ defineres formålet med forsøket slik:

- forebygge frafall i videregående opplæring og integrere ungdom i arbeidslivet
- få kunnskap om behov for, og bruken av tiltak og tjenester fra NAV i kombinasjon med tilrettelagt opplæring fra fylkeskommunen.

² «Forsøk med NAV-veileder» og «Utsatt ungdom» er to satsinger på samme midler og post på statsbudsjettet: se (Prop. 1 S (2015-2016) Kap. 621 Post 63.

³ Jf. St.meld 20 (KD) «På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen» og «Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse» (AD og HOD) (2013-2016).

⁴ Sletten og Hyggen 2013: «Ungdom, frafall og marginalisering» Temanotat, Forskningsrådet, ref. i Prosjektplan for forsøket, versjon 09.02.15

⁵ Pkt. 1.2 i Prosjektplan av 09.02.15

- prøve ut en modell for tverrsektorielt samarbeid
- få kunnskap om omfanget av levekårsproblemer og sosiale problemer blant elever i videregående skole

Målgrupper:

- Ungdom mellom 15-21 år som har avsluttet grunnskolen og står utenfor videregående opplæring og arbeidsliv. Dette er ungdom i den fylkeskommunale oppfølgningstjenestens (OT) sin målgruppe, som kan få en individuelt tilrettelagt opplæring og eventuelt oppfølging fra NAV.
- Elever i videregående opplæring som står i fare for å falle ut av videregående opplæring.

1.2 Evalueringsoppdraget

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i oppdrag å gjennomføre en evaluering av NAVs oppfølgingsinnsats mot ungdom med rett til videregående opplæring. Evalueringen er todelt: Den første delen handler om å undersøke NAVs rolle i Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet og sluttrapporten fra denne delen ble lagt fram i 2015 (Schafft og Maximova-Mentzoni 2015). Den andre delen er en evaluering av «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole». Den foreliggende rapporten handler om evalueringens andre del. Oppdragsgiveren har formulert tre overordnede mål for denne evalueringen. Den skal:

- kartlegge samarbeidet mellom skole, oppfølgingstjeneste og NAV der NAV-veileder er en del av elevtjenesten
- kartlegge organisasjonsformer, arbeidsmåter og bruk av tiltak/virkemidler og tjenester i prosjektene
- vurdere behovet for tjenester og tiltak fra NAV blant elever i videregående skoler, i denne sammenhengen store yrkesfaglige videregående skoler med opphoping av levekårsproblematikk.

Oppdragsgiver ønsket en undersøkelse av ulike problemstillinger knyttet til følgende hovedtemaområder:

- Erfaringer med den organisatoriske modellen av forsøket
- Kompetanseutvikling i forsøket
- Tiltak og tjenester i forsøket
- Evaluering av resultater knyttet til effektmålene

Temaene og problemstillinger utdypes i det følgende avsnittet.

1.3 Temaer og problemstillinger for evalueringen

1.3.1 Erfaringer med den organisatoriske modellen i forsøket

Følgerevalueringen av «Utsatt ungdom» som pågikk i årene 2011 til 2015 dannet en del av kunnskapsgrunnlaget Arbeids- og velferdsdirektoratet bygget på i utformingen av «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole». Erfaringer fra dette og andre utviklingsprosjekter viser gode erfaringer knyttet til å plassere ungdomskontakter eller losere i den videregående skolen for oppfølging av elever som står i fare for å falle ut (Bragdø & Spjelkavik, 2013; Frøyland & Fossetøl, 2014; Frøyland et al., 2016). Ett av målene for «utsatt ungdom» var å styrke det forebyggende og utadrettede arbeidet overfor ungdom. I «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» har man videreført dette arbeidet på en universell arena, nemlig skolen, for å drive målrettet forebyggende arbeid. Erfaringene peker i retning av at tilstedeværelsen av slike oppfølgere på skolen – over tid – kan innvirke positivt på oppfølgingsarbeid og samarbeid med lærere og rådgivere på skolen.

Den foreliggende evalueringen av skal gi kunnskap

- om samarbeidet i «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» er hensiktsmessig organisert,
- om samarbeidsmodellen bidrar til mer helhetlige, samtidige og integrerte tjenester overfor målgruppen, med spesiell vektlegging av sosiale tjenester og eventuelle helsetjenester,
- i hvilken grad det involveres tilgrensende tjenester med et ansvar for barn og unge i samarbeidet,
- og om det er variasjon i hvordan samarbeidet praktiseres i forsøkene.

Evalueringen skal gi en vurdering av de ulike måtene samarbeidet er organisert på lokalt, og på hvilken måte dette vil kunne påvirke måloppnåelsen.

1.3.2 Kompetanseutvikling i forsøket

Erfaringene fra Arbeids- og velferdsdirektoratets foregående utviklingsarbeid, der det blant annet ble etablert ungdomskontakter på noen videregående skoler, viste at flere av lærerne ble flinkere til å reagere på ungdommers fravær og at ungdomskontaktenes tilstedeværelse og bidrag overfor både elever og lærere hadde vært med på å utvikle skolens evne til tidlig intervensjon (Frøyland & Fossetøl, 2014). NAV-veilederne som deltar i forsøket tilbringer den største delen av sin arbeidstid på skolen og integreres i skolens elevtjenester. Evalueringer av Ny GIV-samarbeidet har vist at det daglige praktiske samarbeidet mellom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten og NAV, der partene søker etter muligheter for felles oppgaveløsninger, har bidratt til heving av tverrfaglig kompetanse og kunnskap om hverandres systemer, virkemidler og oppgaver (Schafft & Maximova-Mentzoni, 2015; Sletten, Andersen, & Bakken, 2015). Nytt i «Forsøk med NAV-

veileder i videregående skole» er at også kommunale tjenester i og utenfor NAV skal kunne trekkes inn i det tverrfaglige samarbeidet, noe som ytterligere kan bidra til utvikling av kompetanse.

Evalueringen skal undersøke erfaringer knyttet til kompetanseutvikling:

- Har forsøket bidratt til at veiledere i NAV, både de som er en del av forsøket og øvrige veiledere ved NAV-kontoret, er bedre i stand til å se og møte ungdommers utfordringer og behov for oppfølging og tiltak?
- Har forsøket bidratt til at ansatte ved den videregående skolen er bedre i stand til å se ungdommers utfordringer og behov for bistand fra NAV eller andre tjenesteytere?

Evalueringen skal gi en vurdering av kompetanseutviklingen, og på hvilken måte denne vil kunne påvirke måloppnåelsen.

1.3.3 Tiltak, tjenester i forsøket

De kommunale sosiale tjenestene har siden 2009 vært en del av satsingen på «Utsatt ungdom» og den generelle ungdomssatsingen i NAV, men de var ikke en del av tverrsektorielle samarbeidet i Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet. «Forsøk med NAV-veiledere på videregående skole» skal forebygge frafall, og retter seg også mot elever som er i opplæring, men som sliter med problemer som vanskeliggjør ordinær skolegang. Forsøket har altså en annen målgruppe og andre virkemidler enn Oppfølgingsprosjektet ved at også de kommunale tjenestene kan trekkes inn.

Evalueringen skal gi kunnskap om hvilke NAV-tjenester/tiltak som brukes i oppfølging av elever ved de videregående skolene som har NAV-veileder:

- Hvilke type tjenester har elevene, ut fra NAVs faglige vurdering, behov for?
- Hvilke typer tiltak og tjenester ytes til elever ved videregående skoler som har NAV-veileder?
- I hvilken grad involveres lokale arbeidsgivere i samarbeidet?
- Har samarbeidsmodellen bidratt til en mer effektiv og målrettet bruk av arbeidsrettede tiltak?

Evalueringen skal gi en vurdering av tiltak og tjenester som elevene får, og på hvilken måte disse vil kunne påvirke måloppnåelsen.

1.3.4 Evaluering av resultater knyttet til effektmålene

Oppdragsgiver stiller følgende spørsmål for evaluering av resultater knyttet effektmålene:

Fører samarbeidsmodellen/oppfølgingen til at:

- færre elever dropper ut av videregående opplæring ved de skolene som har NAV-veileder?
- flere elever som slutter skolen begynner i henholdsvis arbeid, kombinasjoner av opplæring og arbeidsrettede tiltak eller arbeidsrettede tiltak, og at dette skjer raskere sammenlignet med elever ved videregående skoler som ikke har NAV-veileder?
- flere elever som har sluttet starter opp igjen på videregående opplæring ved skolene som har NAV-veileder?

En effektevaluering som entydig kan påvise klare årsakssammenhenger mellom resultater og innsats har ikke vært gjennomførbart i rammen av denne evalueringen. Forsøket gjennomføres i et felt med stor uobserverbar heterogenitet, dvs mange forhold som kan påvirke resultatet og som vi ikke kan kontrollere. Dessuten er tidsrommet for observasjon forholdsvis kort med tanke på at en slik innsats, som innebærer organisatoriske endringer, kompetanseutvikling og nye måter å bruke tiltak på, utvikles over tid. Det vil derfor også ta noe lengre tid til resultatene er målbare. Resultater knyttet til effektmålene må tolkes i lys av funnene fra de tre førstnevnte temaområdene.

1.4 Metode og forskningsdesign – bruk av data

Målet for evalueringen er å gi en beskrivelse og evaluering av utforming, bruk og resultater av innsatsen i «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole». Evalueringen skal vurdere innsatsen i forhold til målene for prosjektene og evaluere effektmål, både kvalitativt og kvantitativt.

1.4.1 Eksplorative samtaler og innspill fra ressursgruppa

Både innledningsvis og underveis i prosjektet førte vi eksplorative samtaler (i hovedsak over telefon) med nøkkelinformanter på ulike nivåer og vi har dratt nytte av informasjon formidlet gjennom nøkkelinformanter for AFIs evaluering av NAVs utviklingsarbeidet for «Utsatt ungdom». Medlemmer i ressursgruppa for forsøket med NAV-veileder i videregående skole har gitt nyttige innspill, informasjon og råd, både ved oppstarten, underveis og kommentert utkast av den foreliggende sluttrapporten. Sammen med skriftlig dokumentasjon som vi fikk oversendt både fra oppdragsgiver og fra lokalprosjektene, dannet disse samtalene noe av grunnlaget for å utarbeide intervjuguider og den foreliggende sluttrapporten.

1.4.2 Lokale studier

En vesentlig del av datainnsamlingen besto av casestudier (lokale studier) i syv piloter (også omtalt som «lokalprosjekter») som er med i «Forsøk med NAV-veileder i videregående

ende skole». Casestudier er egnet til å studere komplekse sosiale fenomener i sin «real-life»-kontekst (Yin, 2009).

Lokale studier innebar ett feltbesøk på hvert sted med intervjuer, individuelt og i grupper, og observasjon (møtedeltakelse). Utvelgelsen av intervjupersoner ble foretatt av lokale prosjektledere og kontaktpersoner i henhold til vår bestilling (Vedlegg 2: Intervjuguider). I tillegg innhentet vi relevante dokumenter (årsrapporter, notater mm).

Oppdraget sammenfalt tidsmessig med siste periode av AFIs evaluering av «NAV's satsing på utsatt ungdom», som «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» er en del av, og som dermed har det samme overordnede mål (Frøyland, 2012; Frøyland & Fossetøl, 2014; Frøyland et al., 2016). Vi har derfor samordnet deler av datainnsamlingen for begge evalueringsprosjekter.

Tabell 1: Utvalget av piloter som omfattes av evalueringen

Fylke	NAV-kontor	Oppstartsdato*	Videregående skole	Stillings %
Troms	NAV Tromsø	aug. 2013	Tromsø maritime skole	100 %
			Breivika	100 %
Finnmark	NAV Alta	jan. 2015	Alta	200 %
Vest-Agder	NAV Kristiansand	aug. 2014	Tangen	100 %
	NAV Vennesla	aug. 2014	Kvadraturen	100 %
			Vennesla	100 %
Rogaland	NAV Eiganes og Tasta	aug. 2013	Godalen	100 %
	NAV Hundvåg og Storhaug			100 %
Akershus	NAV Ullensaker	aug. 2013	Jessheim	50 %
	NAV Nes			50 %
	NAV Nannestad			50 %
	NAV Eidsvoll			50 %
Oslo	NAV Stovner	aug. 2014	Stovner	200 %
	NAV Alna	aug. 2014	Hellerud	200 %

* = måned da NAV-veilederne ble operative i skolen

Nesten samtlige feltbesøk ble gjennomført på våren/forsommeren 2015. Som det går fram av tabellen ovenfor hadde da noen av pilotene vært i gang i nesten to år (Tromsø, Godalen vgs. og Jessheim vgs) mens andre hadde vært i mindre enn ett år. En av pilotene (Alta) var bare så vidt i gang da vi kom på besøk. Dette, samt at pilotene var organisert på ulike måter (jf. vedlegg 3: prosjektpfiler) og forsøket må sees på som et nybrottsarbeid der man ikke kunne trekke mye veksler på annen forskning, gjorde at vår tilnærming var mer utforskende enn testende. Det igjen betyr at det dukket opp en del uventede problemstillinger og opplysninger underveis som vi ikke hadde forberedt oss på og som vi ikke hadde anledning til å få undersøkt systematisk i samtlige piloter. Også det at evalueringen hadde en relativ kort observasjonsperiode og foregikk på en tid da pilotene frem-

deles var under utvikling, medfører en del usikkerhet med tanke på tolkning og generalisering av funnene.

1.4.3 Kvalitativ tekstanalyse

Til den foreliggende rapporten har vi i all hovedsak benyttet oss av intervjuer (individuelt og i grupper) med i alt 11 NAV-ledere/avdelingsledere, 16 NAV-veiledere i skolen, 11 ledere i skolen (rektorer/ass. rektorer) 9 fylkeskommunale OT-kontakter og 17 ansatte i de videregående skolene (lærere, rådgivere, helsesøstre osv).

De fleste intervjuene er blitt tatt opp på lydfil og transkribert, og dannet hovedmateriale for en tematisk innholdsanalyse (Patton, 2002). For å få et mest mulig fyllestgjørende grunnlag for vurderinger og konklusjoner, ble samtlige transkriberte intervjuer kodet og analysert ved hjelp av NVivo 11 - et dataprogram/analyseverktøy for analyse av lavt strukturerte kvalitative data (Bazeley & Jackson, 2013).

I alt 55 relevante tekstkilder (i all hovedsak individuelle intervjuer, men også enkelte møtereferater og gruppeintervjuer) ble kodet i henhold til evalueringens hovedtemaer og problemstillinger («noder»). I kodetreet for Nvivo utgjør temaene hovedkategoriene mens problemstillingene er underkategorier:⁶

«Organisering – samarbeid»

- Organisatorisk tilknytning på eget NAV-kontor (9)
- Organisering av samarbeidet (15)
- Samarbeid med andre NAV-kontorer og kommuner (10)
- Samarbeid med fylkeskommunen og NAV fylke (12)
- Samarbeid med tilgrensende tjenester (16)
- Samarbeid mellom NAV og skolen (29)

«Kompetanseutvikling»

- Kompetanse om målgruppen (4)
- Kompetanse om skolen som system (9)
- Kompetansespredning innad i NAV (4)
- NAVs kompetanse (16)

«Tiltak og tjenester»

- Bruken av tiltak og tjenester (21)
- Elevenes behov for tjenester (21)
- Tjenester som kan forebygge frafall (6)

⁶ Antall kilder med temarelevante utsagn/informasjon i parenteser.

- Tjenester som kan øke gjennomføring (10)

Bruken av analyseverktøyet NVivo gjør det mulig å bearbeide og systematisere en stor mengde kvalitative intervjudata fra ulike aktører i henhold til temaer og problemstillinger. Man kan få en god og fyldig samling av relevante utsagn/informasjon på de ulike temaområdene, både positive og negative, som er mindre påvirket av forskerens forventninger og «briller». Generelt bidrar denne typen innholdsanalyser til større pålitelighet av funnene. Noen sitater har vi på etterhånd språklig bearbeidet og redigert, men selvsagt uten å endre på innholdet. Samtlige intervjudata fremstilles anonymisert, mens det oppgis kilder ved prosjektdokumenter (årsrapporter, prosjektplaner, tildelingsbrev o.l.).

1.4.4 Kvantitative analyser

Forsøks- og kontrollenheter

Kunnskapsdepartementet (KD) og Arbeid og Velferdsdirektoratet (AVdir) la følgende kriterier til grunn for utvelgelse av pilotskolene:

- Antall elever (+500)
- Skoleslag (hovedsakelig yrkesfaglig studieretning)
- Skoler som rekrutterte elever fra områder med levekårsutfordringer i befolkningen
- Betydelig frafallsproblematikk
- Arbeider aktivt med frafall (gode på operativt arbeid)

De første syv fylkene ble involvert på bakgrunn av utvelgelse av KD og AVdir. Fra utvidelsen i 2015 har det vært NAV-fylke, rådgivere på sosiale tjenester og utdanning hos fylkesmannen og fylkeskommunen som foretok utvelgelsen av videregående skoler i eget fylke.

I forbindelse med den store utvidelsen av forsøket i 2015 utformet Udir og AVdir i fellesskap ytterligere fem kriterier:

- Forankret hos rektor (legitimitet)
- Pedagogisk utviklingsarbeid
- Skolen samarbeider med eksterne
- Organisert ungdomsteam på skole
- NAV kontor organisert med ungdomsteam/ungdomskontakter

Forsøket har ansatt NAV-i-skolen veiledere på NAV-kontorer hvor flest elever ved skolen kommer fra. De ni forsøksskolene vi studerer i vår kvantitative analyser hadde oppstart enten i august 2013 (Jessheim, Breivika, Tromsø Maritime og Godalen) eller i august 2014

(Stovner, Hellerud, Tangen, Kvadraturen, Vennesla). De tilsvarende forsøkskontorene er avgrenset til de kommuner/NAV-kontor som (del-) finansierer en NAV-veileder i forsøket, og er NAV-kontorene for Ullensaker, Eidsvoll, Nes, Nannestad, Stovner, Alna, Tromsø, Eiganes/Tasta og Hundvåg/Storhaug, Kristiansand og Vennesla.

Kontrollskolene skal organisere ungdomsarbeidet på en annen måte enn ved å ha en NAV-veileder i skolen. For å finne frem til en pool av egnede kontrollskoler har AFI tatt utgangspunkt i alle landets videregående skoler og valgt dem ut på følgende grunnlag:

1. Antall elever (+500)

- Av pilotskolene har alle unntatt en (Tromsø Maritime skole) nesten 500 elever. De 9 varierer mellom 377 og 1238 elever - 730 i snitt.
- 172 videregående skoler har nesten 500 elever (inkl. 8 av de 9 pilotskolene).
- Når vi begrenser det til 116 skoler (se punkt 2) varierer størrelsen mellom minimum 505 og maksimum 2110 – og gjennomsnittlig 837.

2. Skoleslag (hovedsakelig yrkesfaglig studieretning)

- De 9 pilotskolene har mellom 24% og 93% yrkesfaglige elever. Snittet ligger på 53% (58% om vi tar snittet mellom skolene).
- 116 av skolene med over 500 elever totalt har minst en andel på 24% yrkesfaglig elever. Gjennomsnittlig (snitt mellom skolene) har disse skolene 51% yrkesfaglig elever.

3. Betydelig frafallsproblematikk

- Vi har så valgt ut skoler som er innenfor intervallet av frafall i de to årene før prosjektstart som tilsvarer pilotskolene.

Ut fra disse kriteriene kom vi frem til 21 kandidater som kunne fungere som kontrollskoler. Etter diskusjon med AVdir og Udir falt valget på følgende skoler: Drømtorp, Årstad, Stagnes, Åssiden og Lister med avdelinger i Farsund (Eilert Sundt), Flekkefjord, Kvinesdal, Lista og Lyngdal. Drømtorp vgs. ble valgt som kontroll for Jessheim vgs. fordi begge skolenes ligger i små tettsteder i Akershus. Begrunnelsen for valg av Årstad vgs., Bergen, som kontrollskole for Alna og Hellerud, Oslo, er at Bergen er Norges nest største by etter Oslo. Begge byene kan dermed ha til felles storbyproblematikk. Stagnes vgs. i Harstad ble valgt som kontroll for de to videregående forsøksskolene i Tromsø. Harstad er nest største tettsted i Troms, etter folketall, men er ikke en by. Åssiden vgs. i Drammen ble valgt som kontroll for Godalen vgs. i Stavanger. Drammen er Norges tiende største by, mens Stavanger er den fjerde største. Til slutt ble Lister vgs. valgt som kontroll for skolene i Kristiansand og Vennesla.

Åssiden og Årstad videregående skoler har blitt med i forsøket, og er operative fra og med overgangen august-september 2015. Ettersom våre analyser av skoledata kun er gjort på

data 2010-2014 utgjør våre valg av kontrollskoler som senere tas med i forsøket ingen problemer.

AFI har fulgt oppdragsgivers logikk for valg av forsøkskontor ved å velge kontrollkontor hvor flest elever ved kontrollskolen kommer fra. Dersom ingen bestemt NAV-kontor pekte seg ut med høye andeler har vi valgt alle NAV-kontor som elevene sogner til, som for eksempel er tilfellet for Årstad skole i Bergen, Drømtorp skole i Folloregionen og Lister vgs. i Listerregionen⁷ (se Tabell 2). Ved avgrensning av kontrollkommuner/NAV-kontor har vi så godt det lar seg gjøre også passet på at disse ikke (eller bare i liten grad) har elever som går ved forsøksskoler. Tabell 2 oppsummerer alle forsøksskolene/forsøkskontorene og de respektive kontrollskolene/kontrollkontorene. Tallene i parentes viser %-andel av elevene som har hjemmehørende adresse ved det enkelte NAV-kontor/kommune høsten 2015 (disse dataene har vi innhentet ved direkte kontakt med lokale inntakskontor eller skoler). Vi ser her at det er en forholdsvis stor andel av elevene som bor i andre bydel/kommuner enn opptaksområdet til det enkelte NAV-kontor.

⁷ Kommunene i Listerregionen i Vest-Agder samarbeider blant annet om kultur, samferdsel, utdanning, næringsliv og turisme.

Tabell 2: Forsøkskontor/forsøksskoler og kontrollkontor/kontrollskoler (%-andelene viser hvor stor andel av elevene ved de(n) enkelte skole som sogner til det enkelte av NAV-kontorene)

Forsøksenheter		Kontrollenheter	
NAV kontorer	Skoler	NAV kontorer	Skoler
NAV Ullensaker (59,6%) NAV Eidsvoll (8,6%) NAV Nes (8,3%) NAV Nannestad (5,7%)	Jessheim vgs.	Folloregionen NAV Ski (45,1%) NAV Ås (18,1%) NAV Oppegård (11,4%) NAV Vestby (11,4%) NAV Enebakk (8,7%) NAV Frogn (4,9%)	Drømtorp vgs. i Ski
NAV Stovner NAV Alna (hhv. 37%, 54% og 47% av elevene ved Hellerud, Stovner eller begge skolene samlet bor enten på Stovner eller Alna)	Stovner vgs. Hellerud vgs.	Bergen* NAV Bergenhus (11,9%) NAV Årstad (19,6%) NAV Åsane (10,9%) NAV Fyllingsdalen (14,2%) NAV Laksevåg (14,7%) NAV Fana (10,1%) NAV Ytrebygda (8,2%) NAV Arna (4,4%)	Årstad vgs. i Bergen**
NAV Tromsø (71,7%)	Breivika vgs. Tromsø Maritime vgs.	NAV Harstad (67,3%)	Stangnes vgs. i Harstad
NAV Eiganes/Tasta (17,7%) NAV Hundvåg/Storhaug (15,6%)	Godalen vgs.	NAV Drammen (45,2%)	Åssiden vgs. i Drammen**
NAV Kristiansand (hhv. 71,3% og 66,5% av elevene ved Tangen og Kvadraturen bor i Kristiansand) NAV Vennesla (67,3% fra Vennesla vgs. bor i Vennesla)	Tangen vgs. Kvadraturen vgs. Vennesla vgs.	Listerregionen (89,7% fra følgende NAV-kontor) NAV Farsund NAV Flekkefjord NAV Hægebostad NAV Kvinesdal NAV Lyngdal NAV Sirdal	Lister vgs. med avd.: -Eilert Sundt (Farsund) -Flekkefjord -Kvinesdal -Lista -Lyngdal

*Tallene her gjelder kun for elever med bostedsadresse i Bergen. 71% av elevene kommer fra Bergen (641), resten fra andre kommuner (256).

** Her er vi klar over at Åssiden og Årstad har blitt med i forsøket, og er operative fra og med overgangen august-september 2015.

Skoledata

Overganger og sluttet

Vi har hentet data på skolenivå for utfallsvariablene «overganger» og «sluttet» 2011-2014 fra Viggo/Skoleporten.no. Vi har ikke benyttet data for 2010 ettersom tellere og nevnerne ikke har vært tilgjengelig for dette året.

Det siste skoleåret hvor data for «overganger» og «sluttet» er tilgjengelig på Skoleporten.no er 2013-14. Dette betyr at det kun er skolene som startet tidligst i forsøket hvor vi kan gjøre analyser for disse utfallene, og da kun for det første forsøksåret, det vil si for skolene Jessheim, Breivika, Tromsø Maritime og Godalen. Tangen, Kvadraturen, Vennesla,

Stovner og Hellerud, som startet opp forsøket i august 2014, kan derfor ikke studeres her. Det samme gjelder Breivang, som startet i august 2015.

Indikatorene for **overganger** i videregående opplæring gir informasjon om overgangene mellom trinnene i videregående opplæring, og viser status for dem som var i videregående opplæring året før. Indikatorene gjelder overganger i skoleløpet i videregående, og indikatorene følger derfor bare elever, ikke lærlinger. Informasjon om overganger i videregående opplæring kan ikke si noe direkte om hvor stor andelen som kommer til å fullføre og bestå videregående opplæring. Det er likevel rimelig å gå ut fra at økning i andelen med ordinær progresjon vil føre til en høyere andel med fullført og bestått.

Det er tre overganger som blir målte for Vg1 og Vg2 i videregående opplæring: ordinær progresjon, repetisjon på lavere eller samme nivå og ute av videregående opplæring i et år:

- Ordinær progresjon er fra Vg1 og Vg2 definert som overgang til et utdanningsløp/programområde på høyere nivå.
- Repetisjon av trinn er definert som overgang til et utdanningsløp/programområde på samme eller lavere nivå.
- Ute av utdanning i et år er definert ved ikke å være registrert i videregående opplæring i Norge året etter at man sist var i videregående opplæring.

Under følger oversikt over hvilke tellere og nevner som inngår i overgangsandelene.

Ordinær progresjon

Vg1:

- Teller: Elever som gikk i Vg1 per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012), som også er registrerte på Vg2, Vg3 eller i lære per 1. oktober året etter (eks. 2013).
- Nevner: Alle Elever som gikk i Vg1 per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012).

Vg2:

- Teller: Elever som gikk i Vg2 per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012), som også er registrerte på Vg3 eller i lære per 1. oktober året etter (eks. 2013).
- Nevner: Alle Elever som gikk i Vg2 per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012).

Repetisjon på lavere eller samme trinn

Vg1:

- Teller: Elever som gikk i Vg1 per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012), som også er registrerte på Vg1 per 1. oktober året etter (eks. 2013).
- Nevner: Alle Elever som gikk i Vg1 per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012).

Vg2:

- Teller: Elever som gikk i Vg2 per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012), som også er registrerte på Vg1 eller Vg2 per 1. oktober året etter (eks. 2013).
- Nevner: Alle Elever som gikk i Vg2 per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012).

Ute av videregående opplæring i ett år

Vg1:

- Teller: Elever som gikk i Vg1 per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012), som ikke er registrerte i videregående opplæring per 1. oktober året etter (eks. 2013).
- Nevner: Alle Elever som gikk i Vg1 per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012).

Vg2:

- Teller: Elever som gikk i Vg2 per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012), som ikke er registrerte i videregående opplæring per 1. oktober året etter (eks. 2013).
- Nevner: Alle Elever som gikk i Vg2 per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012).

«**Sluttet**» i løpet av skoleåret er definert som de elevene som sluttet mellom 1. oktober og skoleslutt uten å ha startet på et nytt utdanningsløp. I likhet med indikatoren «overgang», gjelder også indikatoren «sluttet» kun for elever og ikke lærlinger. Den andelen som slutter i løpet av skoleåret, blir målt for hvert av trinnene i videregående opplæring. Ettersom mange av cellene ble tomme/prikket da vi brøt ned analysene på trinn, var vi nødt til å forbeholde analysene av andelen «sluttet» for alle trinnene samlet.

Informasjon om sluttet i løpet av skoleåret kan ikke si noe direkte om hvor stor andelen som kommer til å fullføre og bestå videregående opplæring. Men det å slutte i løpet av skoleåret kan være en indikasjon på at ikke alt er som det burde.

Følgende tellere og nevner inngår i beregning av andelen som slutter:

Teller: Elever som gikk i videregående opplæring per 1. oktober et bestemt skoleår (eks. 2012-13), eller som begynte i videregående opplæring etter 1. oktober, som også er registrerte med fullføringskode = «S» (slutta) som eneste gyldige resultat ved skoleårets slutt (eks. sommeren 2013).

Nevner: Alle elever som gikk i videregående opplæring per 1. oktober et bestemt år (eks. 2012-13), eller som begynte i videregående opplæring etter 1. oktober.

NAV-data

I analysene av NAV data skiller vi mellom beholdning/prevalens og tilgang/insidens. Beholdningstallene viser hvor mange som er registrert med et visst utfall i en måned eller et år, for eksempel sosialhjelpsmottak. Tilgangstallene viser antall nye sosialhjelpsmottakere i en måned eller et år som ikke har vært med i forrige måned eller års beholdning.

Vi har forventet at andelen sosialhjelpsmottakere vil øke som følge av forsøket ettersom et av målene har vært å gi elever ved videregående opplæring som har behov for sosiale tjenester støtte, for eksempel i form av økonomisk sosialhjelp.

Antall unge under risiko for å bli registrert ved NAV er beregnet for hvert kalenderår fra 2010-2015 basert på snittet av antall personer 15-21 år ved starten og slutten av hvert kalenderår.⁸ Risikobefolkningen per måned er estimert ved lineær interpolering av tilsvarende folketall ved starten og slutten av hvert kalenderår.

Arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne

I analysene studerer vi blant annet beholdning og nye tilfeller av unge som månedlig er registrert som arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

På samme måte som for sosialhjelp forventer vi en økning av personer registrert ved NAV som arbeidssøkere eller som person med nedsatt arbeidsevne. Dette kan sees som følge av at NAV er på de videregående skolene og driver forebyggende oppsøkende arbeid, og at elever som faller ut av videregående opplæring fanges opp raskere og dermed kommer raskere i kontakt med NAV enn uten NAV-veiledere i den videregående skolen.

Arbeidssøkere i NAVs statistikk er betegnelsen på summen av helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og «andre» arbeidssøkere. Arbeidssøkere er personer som søker inntektsgivende arbeid ved NAV og som er tilgjengelige for det arbeidet som søkes. En anses som arbeidssøker hos NAV hvis man har meldt seg eller fornyet meldingen i løpet av de to siste ukene.

Personer med nedsatt arbeidsevne er NAV-brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt og som har utvidet bistandsbehov fra NAV for å komme i arbeid. Dette kan være unge med store sammensatte sosiale og/eller helseproblemer som har behov for behandling og en «spesielt tilpasset innsats» i NAV. Som regel vil dette være Arbeidsavklaringspenger (AAP).

I utgangspunktet ønsket vi å bryte ned beholdning og tilgangstallene for arbeidssøkerne og personer med nedsatt arbeidsevne ned på rettighetsstatus (tiltakspenger, dagpenger, AAP, annet/ukjent). Dette skapte imidlertid utfordringer med tanke på små tall, dvs. tall under 4, som ble prikket/ga tomme celler på grunn av personvern hensyn. Vi droppet fordelingen på rettighetsstatus ettersom personer med nedsatt arbeidsevne stort sett har AAP-rettighet, mens arbeidssøkerne har rett på dagpenger i størst grad.

Uførepensjon

Uføretallene er beregnet per måned for både beholdning og tilgang og er tilgjengelige for kalenderårene 2010-2015.

⁸ Selv om man må være fylt 18 år for å kunne få AAP er analysene for inngang og prevalens for personer med nedsatt arbeidsevne likevel begrenset til aldersgruppen 15-21 år.

Sosialhjelp og KVP

I tillegg til at NAV veilederne i skolene skal kunne tilby hele porteføljen av relevante arbeidsrettede tiltak, skal de også kunne drive oppsøkende og utadrettet arbeid med hensyn til opplysning, råd og veiledning, stønad til livsopphold og eventuelt gi individuell plan, samt gi oppfølging av ungdom i overgangen fra skole/tiltak til arbeid.

Vi har bestilt og fått beholdnings- og tilgangsdata fra NAV for den kommunale ytelsen sosialhjelp og deltakelse på KVP for kalenderårene 2010-2014. Disse tallene kommer fra kommunen personene mottar ytelsene fra. Slike tall finnes ikke for Oslo, Bergen og Stavanger fordi dataene ikke gir grunnlag for å skille på forskjellige bydeler innen storkommunen. Vi kan derfor ikke analysere disse utfallene for NAV Alna og Stovner, NAV-kontorene i Bergen samt NAV Eiganes/Tasta og Hundvåg/Storhaug.

1.5 Rapportens oppbygging

Gangen i rapporten følger evalueringens hovedtemaer. Kapittel 2 handler om organiseringen av forsøket, der vi først gir en redegjørelse av det faglige grunnlaget og deretter beskriver hovedmodellen for forsøket og for den tverrsektorielle ledelsen. Videre handler dette kapitlet om NAV-veilederne samarbeidsrelasjoner med ulike interne og eksterne aktører og tjenester. I kapittel 3 ser vi nærmere på forsøkets betydning for kompetanseutvikling hos de samarbeidende aktørene, NAV og skole. Kapittel 4 dreier seg om målgruppens behov for tiltak og tjenester og hvilke tiltak og tjenester som gis til dem. Kapittel 5 er en analyse av to typer av aggregerte kvantitative data. For det første har vi analysert årlige data 2010-2014 fra forsøksskoler relativt til kontrollskoler for å vurdere om forsøket har bidratt til en høyere andel elever med ordinær progresjon og en lavere andel som slutter. For det andre har vi sammenlignet data fra NAV-kontor/kommuner som er involvert i forsøket med data fra utvalgte kontrollkontor for å vurdere hva slags type oppfølging unge NAV-brukere mellom 15 og 21 år har fått. I det avsluttende kapittel 6 samles trådene til en vurdering av evalueringens hovedfunn, samt anbefalinger for det videre arbeid i og etter forsøket.

2 ORGANISERINGEN AV FORSØKET

«Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» er et samarbeidsprosjekt mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Arbeids- og velferdsdirektoratet, ved Oppfølgingsseksjonen, er eier av prosjektet og gjennomfører aktivitetene i prosjektplanen i samarbeid med Utdanningsdirektoratet. Forsøket finansieres over Arbeids- og sosialdepartementets budsjett og inngår i «NAVs innsats overfor utsatte unge» (Frøyland et al., 2016).

2.1 Det faglige grunnlaget for forsøket

Arbeids- og velferdsforvaltningens satsing på utvikling av de sosiale tjenestene i NAV overfor utsatte ungdommer har vært tredelt. Nordlandsprosjektet «Ungdom i svevet» utgjorde første del (Thommesen et al., 2011). Prosjektet ble så etterfulgt av 15 utviklingsforsøk i kommuner/NAV-kontor og områder som utgjør andre del av satsingen. AFI evaluerte denne satsingen over flere år og utga i alt to underveirapporter og en sluttrapport (Frøyland, 2012; Frøyland & Fossetøl, 2014; Frøyland et al., 2016). Det pågående «Forsøk med NAV-veileder på videregående skole» bygger videre på erfaringene med disse prosjektene og utgjør del tre i denne satsingen.

Tidligere forskning blant unge utenfor arbeid og skole har vist at mange ungdommer med svak tilknytning til arbeidsliv og skole og som sliter med belastninger utenfor skolen, opplever NAV som komplisert og ønsker seg blant annet tettere oppfølging (Thrana, Handegård, Anvik, & Bliksvær, 2009). Registerdatabaserte studier har vist at det å fullføre videregående opplæring har en positiv effekt på sysselsetting på sikt, også når det gjelder yrkesfaglig studieretning (Falch & Nyhus, 2011). En studie ved Frisch-senteret viste at blant dem som slutter uten å fullføre videregående opplæring er cirka en firedel uten jobb etter tre år. Flere av dem er imidlertid tilbake i skole, avtjener verneplikt, har fødselspermisjon, eller de flytter ut, slik at kun omkring 15% av skoleslutterne står uten jobb eller annen observert aktivitet tre år etter skoleslutt. Dette kan synes lite, men studien viste også at, selv om et flertall av slutterne er i jobb eller annen aktivitet etter tre år, er det en stor inntektsforskjell til fordel for ungdom med fullført videregående og at denne inntektsforskjellen er mer eller mindre upåvirket av at familiebakgrunn. Dette er ifølge forskerne en klar indikasjon på at fullføring har en betydelig kausal effekt på inntektsmulighetene (Bratsberg, Raaum, Røed, & Gjefsen, 2010).

Bistand til å fullføre videregående opplæring eller fagopplæring ses på som den viktigste strategien for at unge mennesker skal oppnå stabil arbeidstilknytning. Ungdom som har falt ut eller som står i fare for å falle ut av videregående opplæring har ofte sammensatte

problemer og kan ha behov for koordinerte og langvarige tjenester fra flere sektorer i velferdsstaten. En departementsintern arbeidsgruppe⁹ som vurderte behovet for endringer i grenseflaten mellom lokale utdanningsmyndigheter og NAV konkluderte blant annet med at oppfølging av ungdom utenfor videregående opplæring og arbeid forutsetter at Arbeids- og velferdsetaten samarbeider med fylkeskommunene som har ansvaret for opplæringen. Med Ny GIV Oppfølgingsprosjektet (2010-2013) ble samarbeidet mellom (den statlige delen av) NAV og fylkeskommunen formalisert. NAV bidro primært med tilgang til arbeidsrettede tiltak, hovedsakelig arbeidspraksis. NOVAs midtveisevaluering av Ny GIV Oppfølgingsprosjektet viste imidlertid at kombinasjoner av individuelt tilpasset opplæring og arbeidspraksis ikke er tilstrekkelig for økt gjennomføring i videregående opplæring (Sletten et al., 2013). Ved å rette større oppmerksomhet mot forebygging av frafall og utvikle en samarbeidsmodell der NAV-veileder er en del av elevtjenesten ønsker man å undersøke om en mer helhetlig oppfølging av målgruppen vil kunne føre til økt gjennomføring i videregående opplæring og øke inkludering av ungdom i arbeidslivet.

Ved utformingen av «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» ble det lagt til grunn kunnskap som tilsier at vellykket tversektorielt samarbeid har tre kjennetegn (Sletten & Hyggen, 2013).

- Konkret kjennskap til de samarbeidene sektorers tiltak og tjenester.
- En felles arena for operativt samarbeid.
- Samarbeidet bygger på lederforankrede avtaler.

2.2 Prosjektorganisasjon og grunnmodellen for forsøket

Det er etablert en sentral styringsgruppe, en prosjektgruppe og en ressursgruppe som bistår i arbeidet. Styringsgruppen består av seksjonssjef for Oppfølgingsseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og avdelingsdirektør for læringsmiljø og rådgivning i Utdanningsdirektoratet. Ressursgruppen drøfter overordnede problemstillinger i «forsøk med NAV-veileder i videregående skole». Den er sammensatt av representanter fra pilotene på ulike forvaltningsnivåer, en fra tilsvarende arbeid i Østfold, elevorganisasjonen og samarbeidende direktorater. Ressursgruppa møtes én til to ganger i året etter behov.

Slik det også var tilfelle med andre prosjekter i NAVs ungdomssatsing har prosjektledelsen fulgt opp pilotene i forsøket gjennom besøk, innhenting av årsrapporter og annen rapportering. I tillegg har man arrangert halvårlige tversektorielle nettverkssamlinger for NAV-veilederne, NAV-ledere, rektorer og avdelingsledere på skolene, samt alle aktørene på

⁹ Med representanter fra Arbeidsdepartementet (AD), Kunnskapsdepartementet (KD), Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet (Udir).

fylkesnivå, der formålet har vært erfaringsutveksling og kunnskapsformidling (jf. vedlegg 1: Tidslinje).

«Forsøk med NAV-veileder i videregående skoler» startet opp i 2013 på tre steder: Stavanger (Godalen vgs), Tromsø (Breivika vgs. og Tromsø maritime skole) og Jessheim (Jessheim vgs). Flere skoler ble med i 2014, og fra og med høsten 2015 ble forsøket utvidet til alle landets fylker. Per i dag har 33 NAV-kontor til sammen 45 NAV-veiledere ved 28 videregående skoler over hele landet. På hvert sted skal forsøket vare i tre år. Arbeids- og velferdsdirektoratet ga i 2015 14,5 millioner friske midler i tilskudd til NAV-kontorene. Midlene finansierer NAV-veilederne som har arbeidssted i de videregående skolene (jf. oversikten i Tabell 1, side 7).

I samtlige piloter er det etablert styringsgrupper der det deltar NAV-leder/avdelingsleder, rektor, representanter fra fylkeskommunen og NAV-fylkesledd, i tillegg til ulike andre instanser. Med dette ønsker man å sikre samarbeid og forankring på ledernivå i begge sektorer, fylkeskommunen/skole og NAV. På det operative planet har man dannet lokale arbeidsgrupper og/eller prosjektgrupper der NAV-veilederne deltar sammen med ulike aktører som er involvert i det praktiske arbeidet lokalt (jf. vedlegg 3: Prosjektprofiler).

I 2016 skal Fylkesmannen, NAV fylke og fylkeskommunen med utgangspunkt i erfaringene fra de fylkesvise pilotene legge til rette for å spre erfaringene lokalt.¹⁰

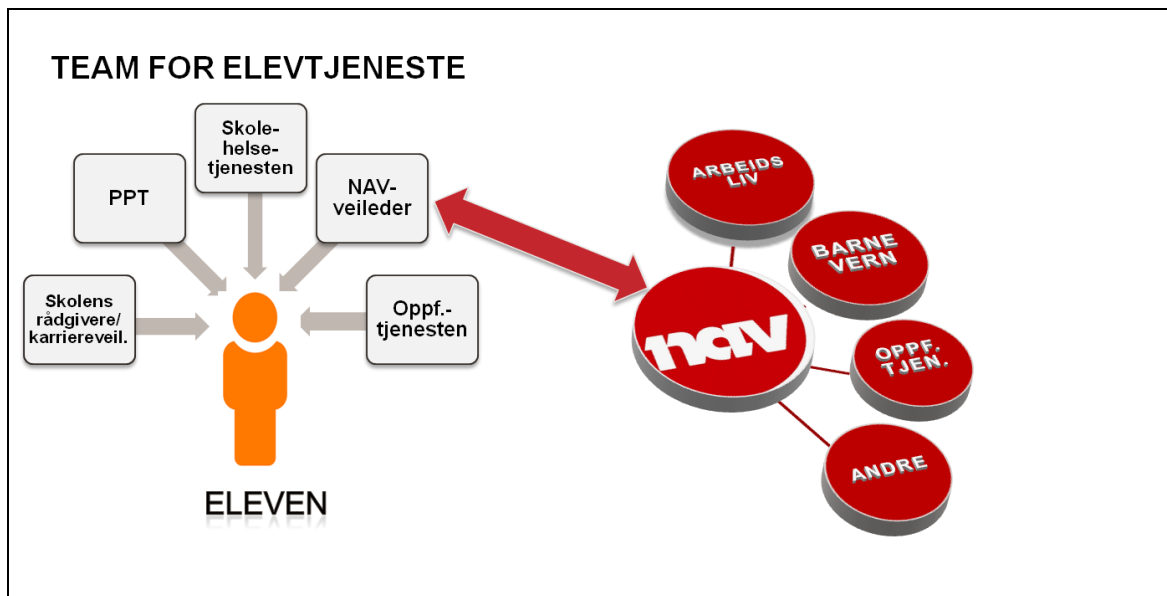
Hovedmodellen for den lokale organiseringen er at NAV-veileder(n) tilbringer cirka 80 prosent av arbeidstiden på eget kontor på skolen og 20 prosent på NAV-kontoret. I praksis vil dette si fire dager i uka på skolen og en dag på NAV-kontoret. Unntaket er forsøket på Jessheim vgs., der fire NAV-veiledere fra fire ulike NAV-kontorer har en 50% stilling hver i forsøket på skolen. På skoler som har flere NAV-veiledere, har man fordelt tiden slik at minst en av veilederne er på skolen til enhver tid (jf. vedlegg 3: Prosjektprofiler).

Forsøkene har til felles at NAV-veilederne er integrert i skolens elevtjenester. Det vil si at de deltar i elevtjenestemøter og er tilgjengelig for både elever og skolens ansatte etter avtale og i henhold til lokale rutiner.

NAV-veilederen skal yte tjenester og bruke virkemidler fra NAV til elever med behov. Arbeids- og Velferdsdirektoratet har vektlagt at både rektor og NAV-leder ønsket et slikt forsøk, og at rektor har ansvaret for ressursutnyttelsen av NAV-veilederen. Hensikten var at rektor har ansvar for at NAV-veilederen organiseres inn i skolens arbeid på en slik måte at NAV-veilederen kommer i kontakt med de elevene som trenger det.

¹⁰ Prop. 1 S (2015–2016) Arbeids- og sosialdepartementet.

Grunnmodellen for forsøket:*



* Hentet fra: Åse Tea Bachke, prosjektleder i AV.dir: Lysbildepresentasjon 15.02.16.

Rektor disponerer veilederen fra NAV som en del av bemanningen ved skolens elevtjeneste, mens NAV-lederen, eventuelt linjeleder, har det faglige ansvaret for tiltak og tjenester som ytes av NAV. NAV-veileder skulle ikke være et NAV-kontor på skolen, men en integrert del av skolens elevtjenester, og deltar på deres møter. Dette skulle bidra til at elevene får en god tverrfaglig oppfølging som også er samkjørt med de andre elevtjenestene.

Både navn på elevtjenestene (eks «team for elevtjenester», «ressursteam», «veiledningstjenesten»), møtehyppighet og hvem som deltar varierer noe fra skole til skole. Som oftest er møtene ukentlig og som regel deltar skolens rådgivere og skolehelsetjenester. Ofte er også Oppfølgingstjeneste (OT-kontakter) med, så vel som PP-tjeneste og psykologer. Også andre instanser kan delta regelmessig eller etter behov (jf. vedlegg 3: Prosjektprofiler).

I det følgende skal vi se nærmere på hvordan NAV-veilederne benyttes i skolen og hvordan NAV-veilederne samarbeider med de øvrige elevtjenestene og med Oppfølgings-tjenesten. Deretter undersøker vi NAV-veilederens samarbeid og organisatoriske tilknytning til sine egne NAV-kontorer, deres samarbeid med andre NAV-kontorer og med tilgrensende tjenester med ansvar for barn og unge.

2.3 Tverrsektoriell ledelse og samarbeid

2.3.1 Ledelse og samarbeid på fylkes- og fylkeskommunalt nivå

Forsøkets tverrsektorielle ledelse på NAV-kontor og i skolen er forankret på et høyere forvaltningsnivå, henholdsvis i NAV-fylket og fylkeskommunen. Målet for dette samarbeidet på fylkesnivå er å bedre det generelle samarbeidet mellom NAV og utdanningssiden. På dette nivået danner samarbeidet mellom sektorene som ble utviklet i forbindelse med NY GIV Oppfølgingsprosjektet, og som ble videreført i Program for bedre gjennomføring, et grunnlag som skulle kunne videreføres i forsøket. I tilskuddsbrevet heter det om styring av utviklingsarbeid:

«Styringen av utviklingsarbeidet skal inkludere den regionale ledelsen av NY GIV Oppfølgingsprosjektet som består av Fylkeskommunens prosjektleder og fast samarbeidskontakt i NAV Fylke. For øvrig bør utviklingsarbeidet også forankres i fylkets styringsgruppe for NY GIV, Oppfølgingsprosjektet. Rådgiver på sosiale tjenester hos Fylkesmannen skal inkluderes, rektor på den/de aktuelle videregående skolen samt aktuelle NAV-ledere. Arbeidet bør bli en del av de regionale samarbeidsavtalene på utdanningsområdet mellom NAV og Fylkeskommunen. En bør vurdere å ha brukerrepresentanter representert i prosjektstyringen.»

Ny GIV Oppfølgingsprosjektet skulle etablere et vedvarende system for oppfølging av ungdom i alderen 15 til 21 år utenfor videregående opplæring og arbeid. Alle fylkeskommunene, NAVs fylkeskontor og NAV-kontorene i kommunene deltok i prosjektet. Prosjektet ble avsluttet i 2013, og i oktober 2014 la Kunnskapsdepartementet fram Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring (PBG), som varer ut 2016 og «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» er blitt ett av de nasjonale tiltakene i PBG i regi av Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Fylkeskommunene har fått i oppdrag å koordinere arbeidet med «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» som en del av arbeidet med PBG regionalt.

I 2015 ga Utdanningsdirektoratet oppdrag til fylkesmenn og fylkeskommuner som blant annet gikk ut på at fylkesmannen, rådgiver på utdanningsområdet, anbefaler videregående skoler å etablere piloter i alle fylker i 2015, samt gi oppfølging av pilotene underveis og sørge for erfaringsspredning. Arbeids- og velferdsdirektoratets oppdrag til fylkesmennene innebærer blant annet at fylkesmannens rådgiver på sosiale tjenester følger opp og veileder NAV-kontor som har fått tilskuddsmidler til forsøket for å sikre forankring, framdrift og faglig kvalitet på kommunale tjenester etter lov om sosiale tjenester i NAV, samt videreføring etter endt tilskuddsperiode (Embetsoppdrag 2015).

NAV fylke har blant annet fått i oppdrag å følge opp og veilede NAV-kontor som deltar i forsøket for å sikre forankring, framdrift og faglig kvalitet på statlige tjenester i NAV, samt videreføring etter endt prosjektperiode (Mål- og disponeringsbrev 2015). NAV-fylke har

ansvar for å sikre at «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» blir forankret i samarbeidsavtalen mellom NAV fylke og fylkeskommunen på utdanningsområdet, samt at forsøket blir en integrert del av fylkesnivåets arbeid med ungdom.

Samlet skal embetsoppdragene gitt til aktørene på fylkesnivå fra sine henholdsvis direktorater understøtte pilotene lokalt, bidra til faglig kvalitet, fremdrift, forankring og videreføring av samarbeidet.¹¹

Fylkesledd i NAV, fylkeskommunene og rådgivere på utdanning og sosiale tjenester hos fylkesmannen involveres i forsøkets ledelse gjennom styringsgruppene som er etablert ved hver av forsøkene. I disse deltar NAV-leder/avdelingsleder, rektor, representanter fra fylkeskommunen og NAV-fylkesledd, i tillegg til ulike andre instanser (jf. vedlegg 3: Prosjektprofiler).

Det er bare tre av pilotforsøkene som kom i gang mens Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet fremdeles pågikk. De andre hadde oppstart senere. Etter at Oppfølgingsprosjektet ble avsluttet, har det skjedd en del endringer på fylkes- og fylkeskommunal nivå. Kontaktpersoner som var dedikert til prosjektet sluttet og gikk over i andre typer stillinger, både i NAV-fylke og i fylkeskommunen og noen samarbeidsprosjekter som ble prøvd ut i prosjektperioden ble lagt ned.

2.3.2 Tverrsektoriell ledelse på lokalt nivå

På lokalt nivå har prosjektledelsen i AVdir og Udir lagt vekt på at både rektor og NAV skal lede de lokale forsøk i fellesskap, og spesifisert de ulike ledernes ansvarsområder. Rektor har ansvar for at NAV-veilederen integreres i skolens elevtjenester og kommer i kontakt med de elevene som trenger det, mens NAV-lederen, eventuelt linjeleder, har personalansvar for NAV-veilederen og det faglige ansvaret for tiltak og tjenester som ytes av NAV.

NAV-veilederne som deltar i forsøket arbeider i gjennomsnitt fire dager i uka på skolen og én dag på sine NAV-kontorer, noe som også er i tråd med vilkår som kom fram i tilskuddsbrevet. På skoler som har flere NAV-veiledere, forsøker man å fordele tilstedetiden slik at minst en av veilederne er på skolen til enhver tid. Unntaket er pilotforsøket ved Jessheim vgs., der hver av de fire NAV-veilederne som er ansatt på fire forskjellige NAV-kontorer, har en 50-prosent stilling øremerket til skolearbeidet.

Lederforankring på NAV-kontorer betyr at NAV-leder, eventuelt avdelingsleder har personalansvar for NAV-veileder i skolen og sørger for at NAV-veiledernes kompetanse og skolerelaterte oppgaver integreres i NAV-kontorets organisasjon slik at den bidrar til at NAV-

¹¹ Opplysningene er hentet fra en powerpointpresentasjon av Åse Tea Bachke med tittelen «Oppdrag til aktørene på fylkesnivå», på nettverkssamlingen for forsøket den 9.-10.11.2015.

kontorets ungdomsrettete arbeid styrkes. Videre innebærer det at NAV-leder sørger for hensiktsmessig samarbeid med andre NAV-kontorer. I kapittel 2.6 skal vi se nærmere på dette NAV interne samarbeidet om elever som kommer fra nærliggende kommuner eller bydeler.

Lederforankring av forsøket i skolen betyr at rektor etablerer et system og rutiner som involverer NAV-veileder. Ved en skole der det jobber flere NAV-veiledere, beskriver rektor dette slik:

«Vi har møter og strukturer og ordninger. Jeg møter dem hver morgen og de går gjennom rådgiverne og hører om de har noe. I år har jeg delt dem så de har ansvar for ulike utdanningsprogram på skolen, for da kommer de mer ut i felten. De skal også være med på utskrivningssamtaler.»

Tilsvarende la også andre rektorer vekt på at NAV-veilederne kobles rakt på skolens team for elevtjenester og hyppig deltar på ulike møter med rådgivere. *«Teamet jobber veldig forskjellig avhengig av hvilken gruppe eller type elev det gjelder. Poenget med å ha et team er at de skal vite om hverandre, og kunne drøfte saker legge opp en plan hvem som gjøre hva.»*, sier en rektor.

Rektorer har også sørget for at informasjonen om NAV-veileder spres på skolen, at NAV-veilederne informerer skolens ansatte på fellesmøter, besøker klassene, henger opp plakater, og at man har forsøker å plassere NAV-veilederne på kontor så sentralt som mulig. I det følgende avsnittet (2.4) skal vi gå nærmere inn på hvordan dette skoleinterne samarbeidet foregår.

Betydningen av tverrsektoriell lederforankring kan muligens best illustreres med et eksempel, der denne lederforankringen åpenbart manglet. Det er én skole med i vårt utvalg der NAV-veileder slet lenge med å få innpass. Ifølge skolens ansatte var man forsiktig med å sende elever til NAV-veileder fordi skolen ville «prøve ting selv». Her skal vi la NAV-veilederen komme til ordet:

«Jeg synes at jeg kom litt sent inn i starten. Jeg hører at det er elever som har mye fravær, men de kommer ikke til meg. Jeg har sagt at de kan henvise til meg. Det er noen få lærere som har begynt å henvise til meg. Det er ganske ofte at lærerne vet at elever er lite til stede på skolen og de ser at elevene sliter, men de tar ikke kontakt med meg og jeg får kun høre om dem når det skrives sluttmelding eller når det kommer til NAV-kontoret. Det mangler fast struktur på hvordan jeg skal involveres, det blir veldig mye opp til den enkelte lærer. Jeg har opplevd at skolen tenker at de har gitt meg kontor og gitt meg inngang til ressursteamet og da tenker de at jobben er gjort. Jeg tenker at jeg vil komme ut i skole og komme ut i avdelingsmøter. Det har tatt meg to år å komme ut på avdelingsmøter.»

Det er ingen som har ansvar for meg her. Det har gått bra å komme inn her, men det har vært litt skepsis mot meg «tror hun at hun skal komme inn og løse noen ting».

Dette eksempelet indikerer ikke bare at denne skolens ledelse ikke har tatt tilstrekkelig ansvar for å integrere NAV-veileder og dens oppgaver inn i skolens øvrige elevtjenester. Det indikerer også at heller ikke NAV-leder har involvert seg nok med tanke på å sikre at denne NAV-ansatte veilederen får utføre de tjenestene som NAV har forpliktet seg til i henhold til oppdraget og midlene som Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt de delta-kende NAV-kontorer. Ved en intern omorganisering i denne piloten ble dette problemet imidlertid senere løst.

Det er en kjensgjerning at utvikling av tverrsektoriell samarbeid og ledelse byr på utfordringer. For at institusjoner med ulik logikk, ulike kulturer og ulike mandater skal kunne løse et felles oppdrag, trengs det utviklingsarbeid over tid (Andreassen & Fossetøl, 2014). I denne sammenhengen har prosjektledelsen i AVdir og Udir inngått en avtale med Høgskolen i Lillehammer (HiL) om en modulbasert opplæringspakke i tverrsektoriell ledelse for lederne i skolene og NAV-kontorer som deltar i forsøket. Første kursmodul ble holdt ved nettverkssamlingen for «NAV-veileder i videregående skole» den 5. og 6. november 2015.

2.4 Det skoleinterne samarbeidet

2.4.1 Samarbeid og arbeidsdeling mellom NAV-veilederne og skolens sosialpedagogiske rådgiverne

Skolens rådgivere kan ha forskjellige funksjoner: Sosialpedagogiske rådgivere har elevkontakt og koordinerer bistand rundt elever med helsemessige eller sosiale problemer som påvirker deres skolegang, de kan være knyttet til ulike avdelinger og trinn. Karriererådgivere eller yrkesrådgivere gir veiledning med hensyn til yrkesvalg, interessekartlegging osv. Jessheim vgs. har for eksempel også en egen «skole- og arbeidslivskoordinator». Vanligvis er det de sosialpedagogiske rådgiverne ved skolen som er NAV-veiledernes nærmeste samarbeidspartnere.

Flere steder fikk vi høre at det til å begynne med har vært en del motforestillinger blant lærere og rådgivere på skolen mot at NAV kom såpass tett inn i skolehverdagen.

Noen fryktet at flere elever da ville bli rekruttert til NAV istedenfor å fullføre skolen: «Det har vært en skepsis til at NAV veileder skulle rekruttere flere ungdommer til NAV ved å være tilstede på skolen, men dette er ikke en erfaring som er gjort så langt i forsøket,» heter det i siste årsrapport fra Kristiansand. Også informanter fra andre skoler ga uttrykk for det samme og det ser ut til at slike motforestillinger etter hvert forsvant.

Andre hadde motforestillinger fordi de mente at det ikke var noe nytt som NAV kunne bidra med, i og med at skolen hadde egne ansatte og samarbeidspartnere som kunne gi samme oppfølging som en NAV-veileder. Skolene har fra før av kontaktlærere, helsesøstre og sosialpedagogiske rådgivere som også kan følge opp elever som sliter med forhold på hjemmebanen som gjør skolegang vanskelig for dem. Mandatet for den sosialpedagogiske rådgivningen med hjemmel i opplæringsloven er nokså lik mandatet til NAV i henhold til lov om sosiale tjenester.

Mandatet til skolens rådgivere er hjemlet i opplæringslovens §9-2, der det heter at elevene har rett til nødvendig rådgivning om utdanning yrkestilbud og yrkesvalg og om sosiale spørsmål. I forskrift til opplæringsloven (§ 22-2) utdypes formålet med den sosialpedagogiske rådgivningen slik:

Den enkelte eleven har rett til nødvendig rådgiving om sosiale spørsmål. Formålet med den sosialpedagogiske rådgivinga er å medverke til at den enkelte eleven finn seg til rette i opplæringa og hjelpe eleven med personlege, sosiale og emosjonelle vanskar som kan ha noko å seie for opplæringa og for eleven sine sosiale forhold på skolen.

Ved behov kan eleven få hjelp til mellom anna å:

- *klarleggje problem og omfanget av desse*
- *kartleggje kva skolen kan medverke til, og om det er behov for hjelpeinstansar utanom skolen*
- *finne dei rette hjelpeinstansane og formidle kontakt med desse.*

Eleven skal bli møtt med respekt av personalet på skolen i forhold til sine sosiale, personlege og emosjonelle problem.

Personalet på skolen skal ha tett kontakt og samarbeid med hjelpeinstansar utanfor skolen og heimen slik at det blir samanheng i tiltaka rundt eleven.

Mandatet til NAV-veileder tilsier at det fokuseres på økonomi, bolig, helse og ekstern samhandling (første- og annenlinjetjenestene). NAV veilederne skal utvikle tilrettelagte sosiale tjenester til ungdommen som har behov for disse. Dette innebærer at ungdom kan gis tilbud om tjenestene etter sosialtjenestelovens § 17 «Opplysning, råd og veiledning», § 18 «Stønad til livsopphold» og § 28 «Rett til individuell plan» og at disse tjenestene tilpasses de unges livssituasjon.

En viktig forskjell mellom skolens sosialpedagogiske rådgivere og NAV-veilederne er at NAV-veilederne har mandat til å iverksette tiltak også overfor familiene og at NAV har en rekke andre virkemidler i sitt oppfølgingsarbeid/sosiale arbeid. Blant NAV-veiledernes oppgaver er koordinering og samhandling med både skole, eget og andre NAV-kontor

samt involvering av andre samarbeidsinstanser som kan gi bistand til både eleven og eventuelt deres nærpersoner/familie.

I Arbeids- og velferdsdirektoratets Rundskriv 35 av 2012 (sist endret 04.01.2016)¹² heter det at opplysning, råd og veiledning er en av kjerneoppgavene i NAV-kontoret som har til hensikt å løse eksisterende sosiale problemer, og å forebygge at slike problemer oppstår. Videre heter det at opplysning, råd og veiledning er et viktig virkemiddel for å nå lovens målsetting om å bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Kartlegging av barn og unges behov i familier som er mottakere av økonomisk stønad til livsopphold vil være nødvendig for å kunne gi veiledning i den konkrete situasjonen. Sentralt i NAV-kontorets råd og veiledningsplikt er ansvaret for økonomisk rådgivning.

Det at NAV-veiledere og sosialpedagogiske rådgivere har et nesten likt mandat har medført en del usikkerhet i starten med tanke på å finne hensiktsmessige samarbeidsrutiner og fordeling av oppgaver mellom sosialpedagogiske rådgivere og NAV-veilederne. En sosialrådgiver forteller:

«Et av hovedmålene er å forebygge frafall, og det er også et av hovedmålene for skolens rådgivere. Hva er annerledes med det NAV-veilederen skal gjøre enn med det som er min jobb som rådgiver? Det sosialfaglige og sosialpedagogiske kan være litt forvirrende; det må bli tydeligere hvilke elever er aktuelle for hva.»

Det ser ut til at denne skepsisen forsvant etter hvert som man så hva NAV-veilederne kunne utrette og hvilke muligheter og hvilken kompetanse de hadde. En annen sosialrådgiver forteller hvordan man etter hvert fant fram til en hensiktsmessig arbeidsdeling gjennom en periode med tett samarbeid:

«På oppdrag fra avdelingsleder og kontaktlærer tar jeg en prat med elever som ikke har det bra eller er for lite på skolen eller der det er noe annet som ikke stemmer. I det første året hadde jeg NAV-veilederen med på mange av disse møtene. Ikke nå lenger. Jeg fokuserte på skole og lyttet meg fram til problematikken der. Så kom NAV-veilederen og begynte å stille spørsmål som gikk mer på privatlivet, økonomi og en del slike ting, som jeg opplevde innmari spennende. Jeg har vært i skolen i hele mitt liv og strevd med slike samtaler! Det å kunne være to stykker og utfylle hverandre i samtalen var veldig spennende og lærerikt og vi fikk da et bredere bilde. Etter hvert fant vi ut at det som går mye på økonomi, bosted, Lånekassa, er NAV-sak. Så slipper jeg taket i den saken i stedet for at jeg skal gå og henge med den. Jeg kjente at det var noen som tok seg av de tingene. Veldig bra. Etter hvert begynte vi å prøve å blinke ut de oppdragene som vi så. Vi famla litt i starten, som i

¹² <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.35-lov-om-sosiale-tjenester-i-nav>

og for seg var berikende, vi lærte mye om NAV og de lærte mye om skole, men etter hvert har vi funnet fram til hva som er lurt og funksjonelt å gjøre» (sosialpedagogisk rådgiver).

Istedenfor å «konkurrere» med NAV-veileder, så noen av skolens sosialrådgiverne en mulighet til å bli avlastet fra oppgaver som de verken hadde tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å gjøre og som også befinner seg i en gråsoner der deres mandat overlapper med NAV-veiledernes.

«Mange av elevene mangler nettverk og familie som har ressurser til å stille opp. At vi har NAV-veileder med nettverk og kjennskap til NAV-systemet fører til at vi får bedre kompetanse på dette. Nå har vi også tid til å følge opp ting. Før har vi stått med brannslukningsapparatet på og har ikke hatt mulighet til forebygging. Nå klarer vi i større grad å følge opp eksterne tiltak knyttet til OT og felteamet og det som skjer der» (sosialpedagogisk rådgiver).

NAV-veileder avlaster ikke bare skolens sosialrådgivere, men også kontaktlærere:

«En kontaktlærer kan se at en elev har behov for bistand, men får ikke fulgt opp vedkommende. Rådgiverne har heller ikke hatt kapasitet til å følge elevene til for eksempel helsetjenester, boligkontor osv. slik NAV-veilederne har hatt mulighet. Mange av disse elevene må leies. For rådgiverne er det godt å ha et sted å sende disse elevene, da vet de at de blir tatt hånd om» (sosialrådgiver).

Det kan høres ut som om det handler om manglende kapasitet og knappe ressurser, men det kan også dreie seg om at NAV har en annen kompetanse og tilgang til virkemidler og tiltak som skolens ansatte ikke rår over.

2.4.2 Kontaktetablering og formidling av elever til NAV-veilederne

Det at NAV-veilederne har fått egne kontorplasser på skolen oppleves som positivt i samtlige lokalprosjekter, og begrunnes eksempelvis slik:

«Det har gjort at terskelen for å ta kontakt med NAV veileder har vært lav for elevene. Den øvrige elevtjenesten har også dratt nytte av den plasseringen da det har vært lett å henvise elever, drøfte saker eller invitere NAV-veileder med på elevsamtaler. Det har også vært viktig å dele/ få generell informasjon om hvordan NAV og andre tjenester fungerer og hvilke elevtilbud som finnes, både internt på skolen og utenfor» (rektor).

NAV-veilederne deltar som nevnt rutinemessig på møter med elevtjenester, der det også tas opp saker rundt enkeltelever som sliter med skolegang og der det koordineres og samordnes nødvendig bistand til disse elever. En NAV-veileder:

«Skolen har vært tydelig at jeg skal være plassert i ressursteamet og vi sitter i samme gang. Det har vært veldig positivt og det har vært inkluderende. Jeg har blitt en del av teamet. Alle rådgivere har vært flink til å formidle elever til meg. De har vært flinke til å tenke NAV med en gang. Det er særlig økonomi som de har sendt til oss.»

Vi har ikke stilt spørsmål om henvisningsrutiner direkte, men på spørsmål som dreide seg om tverrfaglig samarbeid med skolens elevtjenester, fikk vi også en del opplysninger om henvisning og formidlingsrutiner. Disse tyder på at sosialpedagogiske rådgivere er de samarbeidspartnerne som NAV-veilederne har hatt tettest kontakt med og som pleier å formidle elever til NAV-veilederne. Sosialrådgivere tar kontakt med NAV-veiledere når det gjelder enkeltelever som kan trenge NAV-bistand. NAV-veilederne har møter med de aktuelle elevene alene eller sammen med rådgiver, helsesøster og/eller foresatte. Andre fora for formidling er klasselærerråd, møter med kontaktlærere, rådgivere og andre elevtjenester.

Her følger et par eksempler på hvordan dette håndteres i praksis:

Ved Godalen vgs. går NAV-veilederne ved skolestart gjennom inntakslistene sammen med sosialrådgiver. Der retter man blikket spesielt på elever med høyt fravær og dem som henvises fra PPT og via OT, og noen av elevene blir kontaktet av NAV-veilederne. Ellers formidles nye elever til NAV-veilederne i hovedsak fra sosialrådgiverne i forbindelse med møter i det sosialpedagogiske teamet der saker blir drøftet og der det gis felles informasjon.

«Noen av elevene blir kontaktet av NAV-veilederne ut fra den informasjonen som foreligger om dem. Skolens miljøarbeider og yrkesrådgiver er viktige ressurspersoner for flere av elevene NAV-veilederne arbeider med. De ser eleven oftere i skolemiljøet og kan gi nyttig informasjon» (Årsrapport Stavanger 2014-15).

I tillegg kan blir NAV-veilederne bli «koblet på» elevsaker på klasselærerrådsmøte. På Godalen skole holdes disse cirka hver 4. uke. Her samles avdelingen og elevlistene gjennomgås: «På disse møtene kommer nyttig informasjon om elevene. Møtene ser vi som en god arena hvor vi kan få koble oss tidlig på de aktuelle elevsakene,» kommenterer NAV-veilederne i sin årsrapport for 2014.

Også i Tromsø kan NAV veileder delta i klasselærerråd etter forespørsel fra kontaktlærer eller på eget initiativ. Her drøftes det saker om enkelte elever med behov for tilrettelegging på skolen og eventuelle tiltak/oppfølging fra NAV veileder. Men det påpekes også:

«Fordi alle klasselærerråd avholdes samtidig, er det vanskelig å rekke over alle aktuelle elevsaker. Det kan være hensiktsmessig å velge en avdeling, eller et tema pr. gang som for eksempel gi bistand til elever som ikke får lærlingplass» (Årsrapport Tromsø 2014-15).

Ved noen av skolene som har flere NAV-veiledere, er disse koblet opp mot klasseteam i forskjellige avdelinger og for eksempel tildelt de klassene som har mer utfordringer enn andre. Tanken er at det skal være mulig å få raskt og direkte kontakt med rådgiverne eller kontaktlærere i disse klassene, dersom det er elever som kan ha behov for NAV-bistand.

NAV-veilederne både på Stovner vgs. og på Hellerud vgs. har ukentlige møter med rådgiverne, miljøarbeider og minoritetsrådgiver for å fordele saker seg imellom. Avdelingsleder kommer inn i bildet når fravær er for høyt og utskriving vurderes, og dessuten ved alvorlige atferdsproblemer, rus og kriminalitet. NAV veilederne kan også bli invitert til møter med kontaktlærer, avdelingsleder og rådgiver for de enkelte klassene, der det tas opp elevsaker og de kan bli invitert til lærerrådsmøter der elevenes faglige utfordringer er i fokus. I tillegg får NAV-veilederne henvendelser fra avdelingsledere, SaLTO-koordinatorene og OT-kontakter i bydelene. Vi har ikke undersøkt nærmere hvilke av disse møtene som først og fremst handler om henvisning av elever og hvilke dreier seg om oppfølging eller generell erfaringsutveksling.

Det at sosialrådgiverne utgjør NAV-veiledernes nærmeste samarbeidspartnere på skolen, betyr imidlertid ikke at ikke også lærere og andre skoleansatte henviser elever til NAV: *«NAV veilederne opplever å ha blitt gjort kjent slik at flere og flere lærere henvender seg direkte med elevsaker,»* heter det i en årsrapport og i en annen årsrapport opplyses det: *«Både rådgivere, kontaktlærere og andre på skolen kan henvise elever til NAV veileder, og elever kan også henvende seg på egenhånd.»*

Men selv om NAV-veilederne møter både lærere/kontaktlærere, ledere, ulike rådgiverne og andre i skolens elevtjenester og kan få formidlet elever fra ulike hold, er sosialrådgiverne ofte bindeleddet mellom kontaktlærere og NAV-veilederne. Direkte kontakt og henvisning til NAV-veileder fra kontaktlærer ser ut til å være mindre vanlig. En kontaktlærer sier:

«Jeg har noen elever som har vært innom NAV-veileder, men er litt usikker på rollen. Jeg har vært på trekantmøter og informert om eleven, og rådgiver peiler da eleven inn i forhold til hvem som kan være relevant for oppfølging: NAV-veileder, helsesøster eller liknende. Det er for eksempel en elev som føler stort ansvar for sin psykisk syke mor. Moren får ikke støtte fra det offentlige. De har ikke økonomi. Rådgiverne vil i denne saken ikke ha kompetanse til å gå inn i denne familiesituasjonen. Det er helt klart en NAV-oppgave. De kan dra på hjemmebesøk. Kommandolinjen ligger hos rådgiver som sluser videre. Lærere lurar litt på hva NAV-veilederne bidrar med. Det er vanskelig for dem å gi informasjon til elevene om dem. Det er behov for at kontaktlærerne visste mer om hva NAV-veiledernes rolle er.»

NAV-veilederne har riktignok et mandat som ligner mandatet til skolens sosialrådgiverne, men en avgjørende forskjell er at NAV-veiledere har flere andre virkemidler, for eksempel

kan NAV bistå de unge med økonomi, bolig og også hjelpe familiene deres dersom det trengs. Usikkerheten om NAV-veilederens rolle blant lærere, som denne kontaktlæreren gir uttrykk for, indikerer at nettopp dette er et tema som må tas opp og informeres om internt på skolen til alle ansatte, også lærerne.

NAV-veilederne får også direkte henvendelser fra elever. Ved Jessheim vgs. har elevene for eksempel mulighet til å ta direkte kontakt med NAV-veileder via «Drop in» på faste dager og i skolens lunsjtid. Dette informeres det om på skolens oppslagstavler rundt om på skolen. I årsrapporten utdypes dette slik:

«Det er varierende hva elevene søker hjelp til når de oppsøker NAV-veilederne på kontoret, men eksempelvis kan det dreie seg om hjelp til å finne riktig skjema på NAV.no, hjelp til å søke deltidsjobb, veiledning rundt stønad om bidrag for den som er under 18 år og søknader om utstyr fra hjelpemiddelsentralen. En del synes å stikke innom bare for å få en prat med en «voksen» som kan lytte til dem og utfordringene de har.»

Også ved de andre skolene kan elevene ta direkte kontakt med NAV-veilederne, enten på kontoret, telefon, eller når de «vandrer rundt på skolen», i gangene og kantine. Men hvorvidt elevene er kjent med dette tilbudet og benytter seg av det, varierer:

«Det at NAV-veilederne er en del av elevtjenesten innebærer at elevene blir kjent med at de kan kontakte NAV-veilederne for hjelp og informasjon. Men vi så at det var veldig få som tok kontakt og at de elevene som NAV-veilederne jobbet med, er blitt formidlet fra rådgiver og kontaktlærer. Men elevene har brukt det lite til nå. Det første året måtte vi bruke for å bli kjent med hverandre. Tjenesten ble mer kjent for elevene og kanskje har henvendelsene økt» (rektor).

2.5 Samarbeid med Oppfølgingstjenesten (OT)

2.5.1 Mandat og forankring

Den fylkeskommunale Oppfølgingstjenesten (OT) for ungdom som ikke har fullført videregående opplæring skal sørge for at all ungdom under 21 år, som har rett til opplæring og som ikke er i opplæring eller arbeid, får tilbud om opplæring, arbeid, og/eller andre kompetansefremmende tiltak, eventuelt en kombinasjon av disse (Opplæringsloven § 36, jf forskrift § 13-1).

I forskrift til Opplæringsloven § 13-4 heter det

«Oppfølgingstjenesten skal sikre tverretatleg samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instansar som har ansvar for målgruppa, og formidle, eventuelt samordne, tilbod frå ulike instansar. Aktuelle instansar for samarbeid er

særleg grunnskolane og dei vidaregåande skolane, den pedagogisk-psykologiske tenesta, opplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen, arbeids- og velferdsforvaltninga og helse- og sosialtenestene».

«Oppfølgingstenesta kan bistå i arbeidet med å redusere fråfallet frå vidaregåande opplæring gjennom samarbeid med grunnskole og vidaregåande opplæring.»

I rundskriv (Udir-11-2012) utdyper Utdanningsdirektoratet denne bestemmelsen slik:

«Førebyggjande arbeid vil i alle tilfelle vere ei frivillig sak både for den enkelte oppfølgingstenesta og for skolane. Ettersom ungdommar som står i fare for å falle ut av vidaregåande opplæring, ikkje er omfatta av opplæringslova § 36, kan ein ikkje påleggje oppfølgingstenesta å arbeide førebyggjande».

NAV og Oppfølgingstjenesten hadde allerede før «Forsøk med NAV-veileder i vgs» ble startet utviklet ulike former for samarbeid og kombinasjonstiltak av individuelt tilpasset opplæring og arbeidspraksis i forbindelse med Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet (2010-2013) (Schafft & Maximova-Mentzoni, 2015; Sletten et al., 2015). Målet var at ungdom i OTs målgruppe som registrerer seg ved NAV-kontor skulle bli fulgt opp i løpet av kort tid og i tett samarbeid mellom NAV-kontor og OT. Evalueringen av Ny GIV-oppfølgingsprosjektet viste at sjansen for å lykkes var størst dersom oppfølgingen kom i gang mens skolene fremdeles hadde kontakt med de unge:

«Det har vært et mål at fylkene utarbeider klare rutiner for at skolene tar kontakt med OT i forkant av et avbrudd, at de legger til rette for avslutningssamtaler, og at det lages oppfølgingsavtaler i samarbeid med OT og andre instanser. Hensikten har vært å forhindre at ungdommene blir gående lenge uten et tilbud. Det er størst sjanse for å lykkes hvis OT (og NAV) tar over ansvaret mens skolene fremdeles har kontakt med ungdommene» (Sletten et al., 2015: 13f)

Ved «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» utvikles samarbeidet mellom fylkeskommunen (OT og skole) og NAV videre i retning av at samarbeidet i større grad kan virke forebyggende. NAV-veilederne og OT samarbeider nå både for å rekruttere ungdommer som er uten utdanning eller arbeid tilbake til skolen, og for å forebygge frafall. Oppfølgingstjenesten er på ulike måter knyttet til de skolene der forsøket pågår og OTs samarbeid med elevtjenester og NAV-veilederne varierer (jfr vedlegg 3: Prosjektprofiler).

Ny GIV-prosjektet varte til skoleåret 2013-14. Noen av tilbud som ble opprettet i forbindelse med prosjektet ble videreført, mens andre ble lagt ned etter prosjektets avslutning. Det gjaldt for eksempel de såkalte NY GIV-baser i Rogaland. Ved en av skolene som kom tidlig med i forsøket, Godalen vgs. i Stavanger, deltok noen elever på en slik base. I årsrapporten heter det om dette:

«Sammen med baseleder har NAV-veilederne gjennomført månedlige saksmøter og bidratt ved behov i enkeltsamtaler med ungdommen. Ny GIV-basen ble nedlagt fra sommeren 2015. OT har vært mindre brukt og tilstede ved skolen i 2015. NAV-veilederne er blitt kontaktet når eleven avslutter skolegang. Erfaringen med samarbeidet mellom OT og NAV-veilederne er at det er lite systematisk og strukturert samarbeid og derav blir til dels personavhengig» (Årsrapport Stavanger 2015).

Den organisatoriske tilknytningen av Oppfølgingstjenesten varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune. Noen steder er samarbeidet mellom OT-kontakt og NAV-veileder tett. Der OT-rådgivere er knyttet direkte til den enkelte skolen, som det for eksempel er tilfelle på de videregående skolene i Vest-Agder, har NAV-veilederne og OT tett kontakt. I Vest-Agder er OT-rådgiverne plassert ut på skolene og de er også en del av elevtjenesten, sammen med de NAV-veilederne som er med i forsøket (Kristiansand og Vennesla). Informanter fra Kristiansand opplyser at denne samlokaliseringen gjør at samarbeidet mellom NAV og OT fungerer veldig bra, noe som også konstateres i årsrapporten for skoleåret 2014/15.

På andre skoler har man faste OT-kontaktpersoner som sammen med NAV-veileder deltar på samtlige eller noen møter med elevtjenester.

Andre steder er det lite kontakt mellom OT og NAV-veileder i skolen:

«Jeg har ikke noe spesifikt samarbeid med NAV-veileder i skolen, Jeg har kanskje tre fire møter der NAV-veileder også kanskje sitter om det er aktuelt i forhold til økonomiske utfordringer. Vi har ikke hatt møter mellom OT og NAV.» (OT-kontakt).

En annen OT-kontakt forteller at man samarbeider med NAV-veileder rundt elever der arbeid kan være «mer riktig» enn skolegang:

«For OT-elevene har vi hatt BUP og politi inne i bildet, men det er ikke primært nødvendigvis økonomi og bolig. Det har vært litt annet fokus. For to av elevene ser vi nå at arbeid kan være mer riktig og da kobler vi på NAV-veileder.»

Vi har ikke systematisk undersøkt hvorvidt Oppfølgingstjenestens tilknytning til den enkelte skolen påvirker arbeidet og resultatene ved «forsøk med NAV-veileder i skolen». Oppfølgingstjenesten er bare en av tjenestene i det tverrfaglige samarbeidet, og det er vanskelig å forklare eventuelle ulikheter i samarbeidet med akkurat denne aktøren i et såpass lite utvalg som vi har studert på et relativt kort tidsrom.

2.5.2 Samarbeid for å styrke gjennomføring

Ett av hovedmålene for «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» er å forebygge at elever faller ut. Kunnskapsdepartementet har presisert at «de videregående skolene

skal ta ansvar for å legge til rette for tidlig involvering av oppfølgingstjenesten ved at det avholdes sluttsamtale når en elev avbryter videregående opplæring. Oppfølgingstjenesten skal inviteres med på disse samtalene av rådgiver på skolen.» (Riksrevisjonen, 2016 : 74)¹³

På noen skoler deltar NAV-veilederne rutinemessig på alle avklaringssamtaler (tidligere kalt «sluttsamtaler» eller «utskrivningssamtaler»). I disse møtene avklarer man hvorvidt elevene har behov for videre oppfølging og hvem det er som i så fall skal ta «stafettpinnen» over, heter det i en årsrapport (Jessheim 2013-14). NAV-veileder orienterer blant annet om NAV, hvilke forventninger de unge kan ha til NAV, hva de kan få av støtte og tiltak. Og videre heter det i samme rapport:

«Vi orienterer også om arbeidsmarkedet og vansker med å få jobb uten arbeidserfaring og fagkompetanse. Noen elever 'snur' bokstavelig talt i døren og velger fortsatt skolegang. Det som imponerer oss NAV veiledere er skolens evne og vilje til å tilrettelegge skolehverdagen for elevene slik at de faktisk kan fortsette skolen» (Årsrapport 2013-14 Jessheim).

En OT-kontakt forteller:

«Før har vi ikke fått i gang noe før eleven er i ferd med å slutte, og da er det for sent å hjelpe dem skolemessig i det skoleåret. Men nå vet NAV-veilederne om de som sliter, lenge før de slutter, så da kan de jobbe mye mer forebyggende. Før fikk vi ikke vite det før de sto der og ville levere skolebøkene» (OT-kontakt).

Det at NAV-veilederne deltar på avklaringssamtaler som elever som ønsker å slutte har med rådgiver og OT, gjøres også i andre piloter. En OT-kontakt forteller:

«Med prosjektet vi har nå ser jeg at ved å jobbe tverrfaglig sparer både NAV og vi tid, og ikke minst eleven blir mye raskere gjort oppmerksom på at det er larest å fortsette på skolen istedenfor å slutte og oppsøke NAV. Det er mange gode historier om dette med tidsbesparing. Inntrykket mitt er at det går veldig fort fra det øyeblikket ungdommen begynner å tenke på det å slutte på skolen og til de slutter. Da er det viktig å få tak i problemet så fort som mulig slik at vi får løst det. Ofte har vi sett at NAV har et verktøyregister som gjør at ungdommene kunne fortsette» (OT-kontakt).

Det er nettopp et viktig moment ved forsøket at NAV kan komme tidligere på banen og samarbeide med OT og skolen i forbindelse med elever som vurderer å slutte eller når de

¹³ Riksrevisjonens gjennomgang av 60 sluttsaker viste at kun halvparten av disse hadde sluttsamtaler der OT var til stede.

har utenomfaglige utfordringer som går ut over skolegang. Noe som også kom fram i NO-VAs evaluering av Ny GIV Oppfølgingsprosjektet:

«Evalueringen (NOVAs egen evaluering, vår anm.) gir inntrykk av at fylkene har lykket med å få skolene til å involvere OT i forkant av at en elev avslutter opplæringen. Samtidig ser det ut til å være et potensiale for at skolene i større grad kan trekke NAV inn i samarbeidet (...) Mens skolene er en åpenbar samarbeidspartner for OT, har NAV tradisjonelt hatt en mer uklar rolle i samarbeidet med skolene.» (Sletten et al., 2015: 13f)

2.5.3 Samarbeid rundt ungdommer som har falt fra videregående opplæring

NAV-veiledere kan bistå OT med å kontakte ungdommer som OT ikke oppnår kontakt med (OTUK).¹⁴ NAV-veilederne har tilgang til NAVs saksbehandlingssystemer og kan undersøke om disse ungdommer mottar stønad/tjenester/tiltak fra NAV. I samarbeid gjennomgås OTUK-listene, og NAV-veilederne får oppfølgingsansvar for de ungdommene som er uten aktivitet/tilbud. NAV-veiledere i skolen har tett kontakt med OT-kontakter, som har oppfølgingsansvar også for skoleelever fra andre skoler.

En OT-kontakt forteller:

«Før har det vært todelt. Når elever slutter hos oss midt i skoleåret og ikke klarer å fullføre har vi forsøkt å geleide dem over til andre instanser som kan hjelpe dem. Da har vi kontaktet OT i fylkeskommunen eller NAV avhengig av situasjonen, men vi har ikke alltid klart å følge opp det så godt som vi burde. Det NAV-veilederne gjør er å følge opp disse ungdommene på en måte som vi aldri ville ha greitt.»

Samarbeidet mellom OT og NAV-kontorer med sikte på å rekruttere unge som har falt ut av videregående opplæring og som ikke er i utdanning eller arbeid, tilbake til skolegang ble forsterket i forbindelse med Ny GIV Oppfølgingsprosjektet. Disse ungdommene kan i forsøket nå også følges opp videre av NAV-veileder som er på skolen. OT registrerer unge som er uten skolegang, kontakter dem, kanskje får dem til å møte opp på skolen igjen, men deretter trengs det en koordinert innsats for at skolegangen faktisk kan fortsette. NAVs tjenester og virkemidler kommer godt ved for dem som er sårbare og har liten støtte på hjemmebanen. En OT-kontakt sier:

«For dem som er sårbare, f. ex de som bor alene og trenger all hjelp de kan få, er det veldig positivt å kunne få flere tjenester på skolen: Rådgiver, helsesøster og NAV i skolen.»

¹⁴ Disse tildeles koden ukjent sysselsetting (OTUK) i OT.

Ved Jessheim videregående skole, har man blant annet opprettet en egen VG3 klasse for elever som på et tidspunkt hadde sluttet på skolen, men som ønsket seg tilbake igjen. Denne klassen har NAV-veilederne på skolen et særskilt oppfølgingsansvar for. I tillegg har NAV-veilederne også rekruttert elever inn i andre klasser, både som ordinære elever, men også som privatister eller hospitanter. I årsrapporten omtales dette slik:

«Vi fra NAV støtter disse ungdommene og prøver å redusere 'støyen' rundt dem. Det kan være svært urolige hjemmeforhold, der hjelp til egen bolig er løsningen. Vi er tett på og tilgjengelige for ungdommen. Det er ikke bare når det er utfordringer vi hører fra dem, det kan også være når de vil fortelle noe hyggelig de har opplevd eller fått til» (Årsrapport Jessheim 2014).

Eksemplene illustrerer hvordan NAV-veiledere på skolen kan bistå elever som har vært i Oppfølgingsprosjektets målgruppe, dvs. OT-ungdommer som vender tilbake til skolen og som har behov for oppfølging og støtte som NAV kan gi for ikke å falle ut igjen. Dette gir kontinuitet i oppfølgingen av OT-ungdommer: Når NAV og OT sender en ungdom tilbake til skolen, kan NAV-veileder på skolen videreføre eller overta oppfølgingen av denne eleven dersom det er behov.

2.6 Det NAV-interne samarbeidet

2.6.1 Organisatorisk tilknytning av NAV-veilederne på egne kontor

Som nevnt ovenfor (kap. 2.3.2.) har NAV-leder, eventuelt linjeleder, personalansvar for NAV-veilederen og det faglige ansvaret for tiltak og tjenester som ytes av NAV. Fra Arbeids- og velferdsdirektoratets hold ble det lagt vekt på at NAV-kontoret hadde ungdomsteam eller ungdomskoordinator og at NAV-veilederen i videregående skole skulle være tilknyttet dette teamet.

Ungdomsteam er en utbredt modell for organisering av arbeid med ungdom på større NAV-kontor.

«En slik organisering bidrar til tverrfaglighet i arbeid med ungdom. Medarbeidere blir bedre kjent med ulike ytelser, får innsikt i flere oppfølgingsbehov og har mulighet til å diskutere sakene i gruppen (...) Gjennom et ungdomsteam bygges også spesialisert kompetanse på ungdomsgruppa» (Frøyland et al., 2016 : 30).

Ungdomsteamene har ulike målgrupper/aldersgrupper og ulik organisatorisk plassering på NAV-kontoret. Ved noen NAV-kontorer består ungdomsteamet av både statlige og kommunale ansatte. På små NAV-kontorer kan ungdomsrettet arbeid spesialiseres ved at en eller flere NAV-veiledere fungerer som ungdomskontakter. Store NAV-kontorer, som Kristiansand og Tromsø, kan ha en egen ungdomsavdeling.

Dersom det er et lite kontor uten ungdomsteam skulle NAV-veilederen som jobber på den videregående skolen være tilknyttet NAV-kontoret som ungdomskontakt.

«Generelt ser det ut til at ved de kontorene som har en egen satsning på unge, for eksempel med ungdomskontakt og ungdomsteam, får NAV-veilederne som arbeider med unge betydelig færre brukere per veileder. Dette i seg selv betyr bedre muligheter for å følge tettere opp, og dermed sannsynligvis større effekt av arbeidet» (Ose, Mordal, & Mandal, 2014 : 16).

NAV Tromsø har hatt to veiledere med i forsøket, hver av dem på en av de to skolene som var med i forsøket fra 2013. Samarbeidet med de øvrige NAV-veilederne på ungdomsavdelingen («avdeling «ung») beskrives slik:

«NAV veilederne har en fast dag de jobber på NAV kontoret. Dagen brukes både til saksbehandling og til å drøfte elevsaker med andre i avdelingen. Det kan være elever som har behov for tilrettelagt skole eller kombinasjon av både undervisning på skolen og tiltak fra NAV. Når det gjelder elever som velger å avbryte skolegang, er det veldig viktig å komme raskt i gang med arbeidsrettet aktivitet eller kurstilbud/andre tiltak fra NAV kontoret» (Årsrapport 2014-15 Tromsø).

I Kristiansand har NAV-kontoret en ungdomsavdeling som følger opp ungdom fra 16-25 år. I denne avdelingen har man egne NAV-veiledere (kalles OT-koordinatorer) som arbeider med NAV-ungdom med skolerettigheter (OT-ungdom). Disse samarbeider både med OT-rådgivere på videregående skoler og de øvrige NAV-veilederne på kontoret. De to NAV-veilederne som jobber i de to Kristiansand-skolene som er med i forsøket, hører til NAVs ungdomsavdeling og avdelingsleder har personalansvar for disse:

«Skolene har myndighet til å bruke NAV veilederne på en mest hensiktsmessig måte. NAV-veilederne har arbeidssted på skolene fire dager i uken, og er felles på NAV Kristiansand hver onsdag for å delta på faste møter med ungdomsavdelingen der, og bidra med erfaringsutveksling med de øvrige veilederne i avdelingen. De samarbeider spesielt tett med OT-kontaktene på NAV som skal overta oppfølgingen dersom elevene skrives ut» (Årsrapport 2014-15 Kristiansand)

Det går fram av pilotenes årsrapporter at NAV-veilederne også deltar på interne kontormøter, teammøter, avdelingsmøter, fagmøter og vedtaksmøter samt personalmøter. Hensikten er at NAV-veilederne i skolen til enhver tid skal være oppdatert med hensyn til NAV-interne rutiner, tiltak, tjenester, og eventuelle endringer i organisasjonen. Gjennom dette samarbeidet får NAV-veilederne i skolen også kontakt med tilgrensende tjenester, nærliggende kommuner og/eller andre NAV-kontorer som kan involveres i samarbeid. Samtidig ansees det som viktig at NAV-veileder på skolen er med på sosialfaglige drøftinger på NAV-kontor, både for å drøfte enkeltsaker, og for utveksling av informasjon.

2.6.2 Samarbeid om elever som kommer fra nærliggende kommuner eller bydeler

I tilskuddsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til de deltagende NAV-kontorene heter det:

«På de videregående skolene går elever som 'tilhører' andre NAV-kontor enn de som er med i forsøket. Erfaringene så langt viser at det kan være uheldig både for de videregående skolene og for elevene at skolen har ulike tilbud avhengig av bostedsadresse. I Østfold er det positive erfaringer med å inngå samarbeidsavtaler mellom de NAV-kontorene som har veiledere ute på de videregående skolene og de NAV-kontorene som ikke har det. Dermed kan en tilby alle elever med behov for tjenester et NAV-tilbud. Tilsvarende samarbeidsavtaler bør inngås for NAV-kontorene som deltar i forsøket.»

Samtlige videregående skoler som deltar i forsøket, har elever som sokner til andre NAV-kontorer enn de som er med i forsøket. Det kan være så mange som halvparten av alle elever som kommer fra andre, nærliggende, kommuner eller bydeler. Erfaringene fra samarbeidet med andre NAV-kontorer som ikke deltar i forsøket, er varierende. Når forsøket er lagt til én kommune/NAV-kontor, og elevene i skolen kommer fra andre kommuner i fylket, muligheter for å registrere/ta ut data begrenset. I tillegg rapporterer flere lokalprosjekter om ulikheter mellom lokalkontorene og mellom ansatte i enkeltkontorene. Det nevnes ulikheter i vurderingene og vilkårssettingen og ulikheter i skjønnsutøvelsen i enkeltsakene.

Fra en skole kommer følgende kommentar:

«Det hadde vært ønskelig at NAV i skolen også kunne brukt tiltakspakka på andre kommuner, for eksempel nabokommunen som vi har en god del elever fra. Men NAV-veileder kan bare være et bindeledd til andre NAV-kontorer, ikke saksbehandler, men bidra til kontakt. Det hadde vært best om vedkommende hadde kunnet gjøre vedtak i forhold til alle ungdommene på vår skole» (rådgiver).

På Jessheim vgs. arbeider fire NAV-veiledere fra fire ulike NAV-kontorer. Ved denne piloten ser det ut til at samarbeidet med andre NAV-kontorer fungerer tilfredsstillende. I prosjektets siste årsrapport skriver veilederne:

«Ved siden av å ha god kontakt inn mot egne NAV-kontor, fungerer vi også som kontaktpersoner inn mot andre NAV-kontor som ikke er representert av egen NAV-veileder på skolen, men som har elever på skolen. I tilfeller der elever fra andre kommuner søker hjelp av NAV, bidrar vi først og fremst med å opprette kontakt inn til de aktuelle NAV-kontorene. Ellers gir vi også med generelle råd og veiledning» (Årsrapport Jessheim 2014-15).

Viktig er ifølge disse veilederne at ungdomsteamene fra ulike NAV-kontorer har kontakt med hverandre med tanke på samarbeid rundt ungdommer på Jessheim vgs. som sokner til ulike NAV-kontorer:

«Som NAV-veiledere i skolen har vi vært opptatt av vår rolle som kontaktpersoner mellom NAV og skolen. Dette anser vi som svært viktig med tanke på kompetanseoverføringen og med tanke på å få overgangene mindre sårbare. Spesielt er kontakten med våre egne ungdomsteam og andre NAV-kontors ungdomsteam svært viktig for å få best mulig oversikt over ungdommene vi jobber med og samarbeider om» (Årsrapport Jessheim 2014-15).

Piloten ved Godalen vgs. i Stavanger har to NAV-veiledere fra to forskjellige NAV-kontorer, men nesten 50 prosent av alle elevene kommer fra andre kommuner eller bydelser som ikke har NAV-veileder i skolen. Også disse skal kunne få bistand fra NAV-veilederne på skolen. I siste årsrapport fra Stavanger heter det:

«Det har (...) ikke vært ønskelig fra verken skolen eller NAV-veiledernes side å utelate disse helt fra arbeide. Cirka en tredel av elevene NAV veilederne har hatt kontakt med i skoleåret 14-15 er fra andre kommuner.»

Videre heter det i denne årsrapporten at elever med adresse utenfor Stavanger kommune har fått tilbud om samtaler med generell råd og veiledning (jf. Fvl § 11) av NAV-veilederne på skolen.

«Ved behov for ytterligere bistand/tjenester blir eleven sitt lokale NAV-kontor koblet på. Flere av disse elevene blir fulgt opp av NAV-veilederen i samarbeid med det NAV-kontor de tilhører. I noen av disse sakene har NAV-veileder i skolen vært med å kartlegge bistandsbehovet sammen med det lokale NAV kontoret. Det er ikke utarbeidet samarbeidsavtaler med involverte kommuner. Det er imidlertid sendt informasjon fra NAV fylke til alle NAV-kontor for å informere om forsøket og be om at disse sakene prioriteres dersom NAV veileder tar kontakt» (Årsrapport Stavanger 2014-15).

Men samarbeidet med de andre NAV-kontorene i Stavanger og omegn har vært utfordrende, noe som ble allerede nevnt i årsrapport for skoleåret 2013-14:

«Det er (...) ulikt hvordan tjenestene er organisert. Det erfares at det er en utfordring at ytelse er styrende for hvem det samhandles med i lokalkontoret. Ved de av NAV-kontorene som har ungdomsteam/faste kontaktpersoner er samhandlingen enklere enn i kontor hvor ungdom er fordelt på flere veiledere» (Årsrapport Stavanger 2013-14).

Året etter var disse problemene fortsatt ikke løst. I deres siste årsrapport heter det:

«Utfordringer: Kompliserte styringssignaler. Forankret i en kommune, og elevene i skolen kommer fra flere kommuner i fylket. Dekker 4- kontor NAV-kontor i Stavanger, ulikheter mellom kontorene og mellom ansatte i enkeltkontorene. I tillegg samhandles det NAV-kontor i omkringliggende kommuner. Det er fortsatt ulikheter i vurderingene og vilkårssettingene mellom de ulike kontorene. Utfordringer i rolleavklaring og å finne sin plass i skolen» (Årsrapport Stavanger 2014-15).

Prosjektet i Stavanger var ett av de første i forsøket og skal etter planen avsluttes til sommeren 2016. I årsrapporten gir styringsgruppa uttrykk for at man ønsker en forlengelse av forsøket et fjerde år, men at det ikke vurderes ikke som hensiktsmessig å videreføre modellen som er prøvd ut uten endringer:

«Eksempelvis har det at 48,6 % av elevmassen ved skolen er fra andre nærliggende kommuner vært en utfordring. Prosjektet har bidratt til god kompetanseoverføring mellom NAV og skole, men mindre avstand mellom NAV-kontor og veileder på skolen ville/ kunne gitt større effekter» Årsrapport Stavanger 2014-15).

Piloten i Kristiansand samarbeider med piloten i nabokommunen Vennesla, blant annet ved at å ha en felles styringsgruppe. I tillegg er det etablert en arbeidsgruppe for NAV-veilederne fra begge skolene i Kristiansand og skolen fra Vennesla, der man også har inviteret inn et prosjekt i nabokommunen Flekkefjord.

Men også lokalprosjektet i Kristiansand rapporterer om utfordringer med tanke på å koble på elevens lokale NAV-kontor for elever som har behov for ytterligere bistand enn den NAV-veilederne i skolen kan gi. Utfordringen skyldes ulik praksis i forhold til denne målgruppen, heter det i styringsgruppas årsrapport for 2014-15 fra Kristiansand. Videre heter det:

«Det er utfordringer i forhold til grensesnitt for elever fra andre kommuner, samt det å sikre at de elevene som trenger det gis den hjelpen de skal ha, samtidig som det er et sterkt press på at Kristiansand har for mange unge på sosialhjelp. NAV veileder må til tider kjempe mye for å få gjennom saker hvor de tenker at det vil hjelpe eleven til å bli i skolen» (Årsrapport Kristiansand 2014-15).

Hva lokalprosjektet i Kristiansand har gjort for å møte disse utfordringer beskrives slik:

«Det er ikke utarbeidet samarbeidsavtaler med involverte kommuner, men NAV veileder har vært på to av de nærmeste NAV kontorene for å informere om forsøket, og har fått til en avtale på at henvendelser fra NAV veilederne på skolene skal prioriteres. Når det gjelder Vennesla kommune har de også NAV veileder på skolen, og der avtales fra sak til sak i forhold til oppfølging.»

I Oslo deltar to av totalt 15 bydeler i forsøket. NAV-kontorene i de to bydelene i Oslo (Stovner og Alna) som er med i forsøket har to veiledere på hver sin skole (Stovner og

Hellerud). Til sammen utgjør disse et team på fire NAV-veiledere. Om samarbeidet med andre NAV-kontorer heter det i siste halvårsrapport fra Hellerud:

«Det er sendt ut et informasjonsskriv der det informeres om formålet med NAV-veiledere i vgs. og om det er ønskelig med kontaktpersoner med vedtaksmyndighet både på statlig og kommunal side. Dersom eleven allerede har en sosialsak i en bydel, tar NAV-veilederne direkte kontakt med saksbehandler. Mange av elevsakene omhandler boligproblematikk, økonomi, jobbsøkerveiledning eller behov for tiltak fra bydelen dersom eleven har sluttet på skolen eller det anses som en god løsning å kombinere skole og praksis. Ved behov for økonomisk sosialhjelp, lager NAV-veilederne en avtale med ungdomsveileder på det enkelte NAV kontor for avklaring av elevens situasjon. NAV-veilederne har ikke innstilt til vedtak om sosialhjelp men fungerer som en brobygger, og bidrar med bakgrunnsinformasjon om saken. OT i bydelene er som oftest en god førstekontakt» (Halvårsrapport Hellerud 2014-15).

Informasjonsskrivet som prosjektet høsten 2014 sendte til alle bydelene i Oslo kommune inneholdt også et ønske om å få kontaktpersoner med vedtaksmyndighet både på statlig og kommunal side, men dette fikk ingen entydig respons:

«Tilbakemeldingene fra bydelene har vært varierende og kontaktpersoner som jobber med ungdom har endret seg, det har derfor vært preget av at kontakten med ungdomsveilederen skjer noe tilfeldig og underveis i en sak.»

NAV Stovner opplever det de kaller for strukturelle utfordringer for samarbeid ikke bare med andre NAV-kontorer, men også med tilgrensende tjenester:

«Ulike praktisering av bistand fra NAV for skoleelever, f.eks. krav om studielån, sosialhjelp, praksis. Derfor er det fremdeles behov for å informere om NAV i skolen og hvilken rolle NAV-veiledere har. Spesielt gjelder dette til de ulike NAV-kontorene, men også andre tjenester som sosial vaktjeneste, leger, helsetjenesten med flere. (...)

Det er en utfordring at NAV kontorene er ulikt organisert og at de møter ungdom i skolesituasjon ulikt når de søker om bistand. NAV veilederne etterlyser noe tettere oppfølging av prosjektet fra direktoratenes side i prosessen med å jobbe frem en samarbeidsavtale med NAV kontorene» (Årsrapport Stovner 2014-15).

For å bedre samarbeidet har man i Oslo planlagt et halvdagsseminar i løpet av våren 2016 der ungdomsveileder og en person med vedtaksmyndighet fra hvert NAV-kontor i Oslo kommune blir invitert. Et mål med dette er «å få til en samarbeidsavtale/felles forståelse om hvordan de elevene som står i fare for å droppe ut av videregående skole skal bli møtt når de har behov for tjenester fra NAV og også samarbeid NAV og skole» (Årsrapport Stovner 2014-15).

Ulikheter NAV-kontorer imellom er noe vi kjenner også fra annen forskning. I en fersk rapport påpeker Riksrevisjonen dette:

«I henhold til NAV-loven, skal arbeids- og velferdsetaten bistå arbeidssøkere med å få arbeid. Opprettelse av ungdomsteam har styrket NAV-kontorenes innsats når det gjelder ungdom. Det er likevel stor variasjon i kvaliteten på NAV-kontorenes oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid» (Riksrevisjonen, 2016 : 9).

2.7 Samarbeid med tilgrensende tjenester

For å kunne gi et godt tilbud til ungdom med sammensatte behov, trengs det tverrfaglig samarbeid mellom flere tjenester. NAV-veiledernes samarbeid med tilgrensende tjenester foregår delvis i forbindelse med det skoleinterne samarbeidet i elevtjenestene, og delvis via det tverrfaglige nettverket og samarbeidsrelasjonene som NAV-kontorer pleier å ha.

Funn fra evalueringen av utviklingsarbeidet i forbindelse med NAVs satsing på «utsatt ungdom» bekrefter blant annet betydningen av lokale arenaer og organisering i team for tverrfaglig samarbeid (Frøyland et al., 2016). Denne satsingen startet i 2009 og flere NAV-kontorer hadde egne tverrfaglige fora knyttet til ungdomsteam allerede før forsøk med NAV-veileder startet opp. Noen har for eksempel organisert samarbeidet i et «utvidet ungdomsteam», en ordning der man kunne inviterte rus- og psykiatritjenester, politi på ledernivå, barnevernstjenesten, instanser som jobber med mindreårige flyktninger og skolene til møter med NAVs ungdomsteam.

I prosjektplanen for Forsøk med NAV-veileder i videregående skole heter det at hensikten med forsøket er «å undersøke om mer helhetlig oppfølging av målgruppen, og en samarbeidsmodell der NAV-veileder er en del av elevtjenesten, vil kunne føre til økt gjennomføring i videregående opplæring og øke inkludering av ungdom i arbeidslivet.» Prosjektets forankring i sentrale policydokumenter¹⁵ legger eksplisitte føringer for tverrfaglig og tverrsektoriell samarbeid. I tilskuddsbrevet sendt til de deltakende NAV-kontorene heter det tilsvarende:

«Det er ønskelig at det etableres et hensiktsmessig samarbeid med skolehelsetjenesten, PPT for videregående og eventuelt andre tjenester som er representert ved den aktuelle videregående skole og i arbeidet med den enkelte ungdom. Arbeids- og velferdsdirektoratet gir noen felles føringer til utviklingsarbeidene for å kunne nyttiggjøre seg erfaringene bedre og for å kunne utarbeide statistikk.»

¹⁵ Prop.1 «(2014-2015) ASD; i Kap. 621 Post 63 «Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte, kan overføres» under «innsats overfor utsatte barn og unge», Meld. St. 20 (KD) «På rett vei. Kvalitet og mangfold i felles-skolen» og Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (AD og HOD) (2013-2016).

Hensikten med forsøket har vært å styrke det tverrsektorielle samarbeidet ved at NAV går inn på en annen arena og tilbyr sine tjenester til elevene koordinert med de tjenestene som allerede ytes i team for elevtjenester. Det at NAV-veilederne er integrert i skolens elevtjenester, der det også deltar helsesøster, psykolog, sosialpedagogiske rådgivere og der det kan inviteres inn eksterne tjenester etter behov, tilsier at NAV-veiledernes samarbeid med disse tilgrensende tjenester, både på skolens arena og på NAV-kontor, vil være en viktig del av et helhetlig tjenestetilbud for elever som har behov for bistand fra flere hold. Først skal vi gi noen eksempler for tverrfaglig samarbeid på skolens arena.

En NAV-veileder forteller:

«De unge som jeg har fått inn hos meg har jeg fått via rådgivere, lærere, ledelse. Jeg kartla deres fysiske og psykiske helse og hvis det viser seg at de trenger hjelp kontaktet jeg lege og eventuelt videre henvisninger. Mange av dem havnet hos psykolog.»

I flere skoler som er med i forsøket har man etablert egen psykologtjeneste for ungdom, der psykolog er tilgjengelig på faste dager. Dette var et ønsket mål fra prosjektleder og prosjektgruppa. Prosjektet har samarbeidet med Helsedirektoratet og oppfordret pilotene til å søke om midler til psykolog i kommunen som kan brukes i videregående skole. Tjenesten skal være en lavterskeltjeneste med tilbud til ungdom med lettere til moderate psykiske plager i aldersgruppen 16-20 år. Ungdommene kan selv ta kontakt og avtale konsultasjon. Henvisning er ikke nødvendig.

I siste årsrapport fra Stavanger opplyses det at psykologtjenesten har gitt tilbud om konsultasjoner til 39 elever og at cirka en fjerdedel av disse elevene er blitt «henvist» av NAV-veiledere.

«Elevene presenterer et vidt spekter av psykiske plager/vansker. Om lag halvparten av elevene presenterer plager/vansker som må forstås i lys av belastende livshendelser og/eller vanskelige livssituasjoner. Dette kan innebære alt fra historier om å ha blitt mobbet/utestengt i barne- og ungdomsskolen til sykdom i familien til høyt konfliktnivå hjemme. I enkelte av disse mer sammensatte sakene har samarbeid med NAV-veilederne vært avgjørende for å kunne hjelpe ungdommen ut av livssituasjoner som må forstås som hemmende på ungdommens sosiale så vel som faglige utvikling» (Årsrapport Stavanger 2014-15)

En NAV-veileder fra et annet sted der man har fått psykolog på skolen, kommenterer:

«Vi er så glade for at vi har fått kommunepsykologen inn, fordi jeg synes PPT ble litt for perifer. Vi klarer ikke helt å få fatt i hva de egentlig gjør med elevene. Det å gå direkte til kilden, til kommunepsykologen eller andre, synes jeg er mye bedre. Han kan også sluse dem mye fortere – han kan gå direkte videre til neste kilde. PPT

må jo via fastlegen igjen, så det er på en måte en omvei - og jeg liker ikke omveier.»

Også helsesøster er en etterspurt ressurs i det skoleinterne samarbeidet, forteller en rektor:

«Helsesøster kan lære dem å ta vare på seg selv og bygge opp sosial kompetanse, ha tro på seg selv, tro på at de kan fikse noen ting, ikke skygge banen. Det er noen fellestrekk hos disse ungdommene og det handler om å kunne ta vare på seg selv, kler seg, ter seg. De er så eiegode mange av disse, men – litt røft sagt – følelsesregisteret deres mangler hele løpet mellom sex og vold. Det med å være snill med hverandre, og like hverandre. Klart vi kan få det til, men da må vi ha noen flere ressurser til helsesøster. I et oppfølgingsopplegg for ungdommer som kommer utenfra og inn, må det opplagt være en ressurs også til helsesøster» (rektor).

Etter NAV-loven § 15 tredje avsnitt har den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester rett til Individuell plan. NAV-kontoret har også plikt til å samarbeide med andre tjenester, slik at den det gjelder får et helhetlig tilbud og bare én individuell plan. Brukere av sosialtjenesten i NAV (kommunen i NAV) har rett til Individuell plan etter sosialtjenestelovens § 28. NAV-kontorene skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til en helhetlig oppfølging for den det gjelder. Vi har ikke sett mye til bruken av Individuell Plan i de pilotene som omfattes av evalueringen. Derimot har flere informanter opplyst om at NAV-veilederne deltar på en annen arena for koordinering og samarbeid, dvs. ansvarsgrupper. En sosialpedagogisk rådgiver forteller for eksempel:

«Jeg har invitert NAV-veileder inn i noen ansvarsgrupper med meg. En av dem for en elev med alvorlig helseproblematikk der spørsmålet var hvordan vi skal legge til rette. En annen elev med utfordringer i forhold til psykisk helse hadde en stor ansvarsgruppe med alt fra barnevern, behandlere og mye hjelpeapparat inne» (Sosped. rådgiver).

Det er imidlertid ikke selvfølgelig at skolen eller NAV-veilederen på skolen involveres i det tverrfaglige samarbeidet i ansvarsgrupper rundt enkelte elever. En NAV-veileder forteller:

«Det er slett ingen selvfølge at vi får vite om ansvarsgruppene, eller at videregående skole automatisk får det. Vi har lært at det er de som har ansvar i ansvarsgruppene som skal invitere skolen inn i samarbeidet når eleven går fra grunnskolen til videregående skole. Vi opplever vi at det er mange som følges opp av andre instanser uten at det er ansvarsgruppemøter, og skolen er gjerne den siste som blir kontakta når det begynner å gå dårlig. Da har skolen ofte ikke visst at det har vært andre personer rundt dem. Det går spesielt på dem som er over 18 år, som er på ettervern eller har Barneverntjenesten inne på etteroppfølging, de som har kommet som mindreårige flyktninger.»

Denne beretningen fikk vi på kun ett forsøkssted. Fra andre steder opplyses det imidlertid om til dels ganske utstrakte tverrfaglig samarbeid rundt elever med store og sammensatte bistandsbehov.

Noen ganger er det behov for mer omfattende kartlegging rundt elevenes helse- og livssituasjon, og behov for samarbeid med tilgrensende tjenester på «NAV-arenaen». I denne sammenhengen nevnes hyppig samarbeid med barnevernet, fastleger, psykolog, psykiatri og rusbehandling. Noen NAV-veiledere forteller at de via sitt NAV-kontor har samarbeid med BUP, DPS, sosial vaktjeneste, Statens lånekasse, inntakskontoret og tildelingskontoret i kommunen. I flere av sakene har NAV vært med eleven til samtaler med disse samarbeidspartnere.

En NAV-leder nevner ytterligere instanser:

«Jeg ser at NAV-veilederne får til mye med å samhandle med andre instanser. Det har vært en del av prosjektet her, å være bindeledd mellom andre hjelpeapparater i forhold til den enkelte elev som står i fare. Vi har hatt samarbeid med Krisesenter, Ungbo, Uteseksjonen, Opplæringscenter for flerspråklige, Helsestasjonen for ungdom og et lavterskeltilbud for ungdom som er i ferd med å starte en ruskarriere. Alle disse instansene har vært involvert og samarbeidet i forhold til den enkelte elev. Dette samarbeidet har i større grad kommet i stand gjennom selve forsøket.»

Flere steder fortelles det om at NAV-veilederne som deltar i forsøket har vært aktive til å informere om forsøket i nabokommuner og hos ulike instanser som kan være relevante å samarbeide med. En NAV-leder fra ett av prosjektene som hadde oppstart i 2015 forteller:

«NAV-veilederne er unge og veldig engasjerte. De er begge mye etterspurte og informerer i BUP, de har vært i barnevernet, hos utekontaktene, de har vært på bedrifter, de har vært i nabokommunen. De får mye skryt for prosjektet.»

I forbindelse med Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV etablerte også Oppfølgingstjenesten egne tverrfaglige samarbeidsfora der NAV er med (Frøyland et al., 2016; Schafft & Maximova-Mentzoni, 2015; Sletten et al., 2015). En OT-kontakt forteller:

«OT har veldig lenge hatt det som heter OT-Team. Det er en møteplass, to til fire ganger i året, der rådgivere (en fra hver skole), utekontakten, rustjenesten i kommunen, tildelingsavdelingen i kommunen og NAV sitter sammen med OT som driver det. Der gikk man gjennom lister der vi spør 'hvor er ungdommen?', og da kan NAV si: 'Ja, det er de vi følger opp'. Samarbeidet gikk ut på å avklare hvem som er hvor.»

Samarbeidet med barneverntjenesten beskrives fra flere hold – men ikke i alle piloter – som vanskelig. En grunn kan være personvern hensyn og taushetsplikt. En annen grunn er

aldersgrensen: Man kan ikke sende bekymringsmelding til barnevernet etter at vedkommende har fylt 18 år. Hvis eleven ikke ønsker hjelp er det lettere å involvere andre instanser når de er under 18 år.

En NAV-veileder:

«Barnevernet, de gjør seg perifere. Du får kontakt med dem hvis du må ha kontakt med dem. Men som regel er det disse over 18 som forteller at de har det vondt hjemme eller at det er sånn rett før 18-årsdagen, og de er jo livredde for at jeg skal fortelle noen ting. Så hva gjør jeg? Er det verdt å gå den runddansen når vi vet at Barnevernet ikke har noe å tilby uansett? Men vi har invitert Barnevernet her, og vi har hatt dem inne hos oss og snakket om litt sånne ting. Jeg synes jo skolen melder alt for lite inn saker! Og det går på at de er så redde for relasjonen - tillit. Vi har hatt mye diskusjon på dette. Men de gangene vi har ansvarsgrupper og Barnevernet er til stede, så har vi jo et godt samarbeid.»

Også ved AFIs evaluering av NAVs ungdomssatsing fant man at barnevernet i hovedsak har vært en mindre viktig samarbeidspart for de evaluerte utviklingsprosjektene, og at samarbeidet med barnevernet generelt var dårligere enn samarbeidet med andre instanser, selv om det også fantes eksempler på gode samarbeidsrelasjoner i enkeltsaker (Frøyland et al., 2016).

Tverrfaglige samarbeidsfora der NAV-veilederne fra skolene møtes, finnes altså i alle piloter. Vi vil avslutningsvis gi noen eksempler fra Oslo der et bredt spekter av ulike instanser er involvert:

- SaLTO («Sammen lager vi et trygt Oslo») har møter hver 5 uke. Der deltar blant annet barnevernstjenesten, OT kontakt, fritidsklubbene, rådgivere ved ungdomsskoler og Hellerud vgs., feltteamet og BUP.
- «Ungdom i fokus» møter hver 7. uke. Her deltar fagpersoner som jobber med ungdom i bydelen (SaLTO-koordinator, helsesøster, uteteam, fritidsseksjon, NAV-veiledere, ungdomskonsulenter fra NAV osv). Her drøftes enkeltsaker enten ved samtykke eller anonymt, samtidig som NAV-veilederne benytter både disse og andre fora samt møter, info-dager osv. med eksterne tjenester for å informere om prosjektet.
- OT nettverkssamlinger i egen bydel eventuelle andre bydeler på forespørsel. Her diskuteres blant annet hvordan samarbeidet om oppfølgingen av ungdom uten aktivitet kan bli bedre, om det er mangel på tilbud for ungdom i bydelen o.l.

2.8 Oppsummering

«Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» er et samarbeidsprosjekt mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. På lokalt nivå har prosjektledel-

sen i direktoratene lagt vekt på at både skolen og NAV skal lede de lokale forsøk i fellesskap, og spesifisert de ulike ledernes ansvarsområder: Rektor har ansvar for at NAV-veilederen integreres i skolens elevtjenester og kommer i kontakt med de elevene som trenger det, mens NAV har personalansvar for NAV-veilederen og det faglige ansvaret for tiltak og tjenester som ytes av NAV.

I nesten alle piloter har rektorene vært aktive fra første stund med å etablere systemer og rutiner som involverer NAV-veileder og lagt vekt på at NAV-veilederne kobles raskt på skolens elevtjenester. De har sørget for at informasjon om NAV-veileder spres på skolen og man har forsøkt å plassere NAV-veilederne på kontor så sentralt som mulig. NAV-veilederne deltar på elevtjenestemøter og på møter med rådgivere og er ellers tilgjengelig for både elever og skolens ansatte etter avtale og i henhold til lokale rutiner.

Våre funn tyder på at skolens sosialpedagogiske rådgivere er de samarbeidspartnerne som NAV-veilederne har hatt tettest kontakt med og som også hyppigst formidler elever til NAV-veilederne. Men samarbeidet har også vært utfordrende. Det at NAV-veiledere og skolens egne sosialpedagogiske rådgivere har et nesten likt mandat – selv om de har ulike virkemidler – har til å begynne med skapt en del usikkerhet med tanke på å finne hensiktsmessige samarbeidsrutiner og fordeling av oppgaver dem imellom. Noen hadde motforestillinger mot at NAV-veilederne skulle ta over sosialpedagogenes arbeidsoppgaver. Noen fryktet dessuten at NAV i skolen skulle motivere flere elever til heller å «nave» enn å fullføre skolegang. Etter hvert ble disse bekymringene avkreftet og man har funnet fram til hensiktsmessige samarbeidsrutiner og arbeidsdeling. Istedenfor å «konkurrere» med NAV-veileder, så noen av skolens sosialrådgiverne en mulighet til å bli avlastet fra oppgaver som de verken hadde tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å gjøre, og som også befinner seg i en gråsoner der deres mandat overlapper med NAV-veilederens. Men ikke minst så man fra skolens hold at NAV-veilederne også disponerer nyttige virkemidler som skolens rådgiverne ikke rår over.

Samarbeidet mellom NAV og Oppfølgingstjenesten (OT) var allerede i gang i forbindelse med Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet som varte fra 2010 til 2013. Ved «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» ble dette samarbeidet utviklet videre med henblikk på å forebygge frafall. I noen piloter er OT-rådgivere knyttet direkte til den enkelte skolen eller skolen har faste OT-kontaktpersoner. På disse steder møtes OT og NAV-veileder hyppig og samarbeider tett. Det er et viktig moment ved forsøket at NAV kan komme tidlig på banen og samarbeide med OT og skolen rundt elever som vurderer å slutte.

Noen steder er NAV-veiledere på skolen også involvert i oppfølgingen av OT-ungdommer som kommer tilbake på skolen via NAV eller på egenhånd. Erfaringene med dette er gode, antagelig fordi man får kontinuitet i oppfølgingen av disse unge: Så snart NAV bistår en ungdom til å vende tilbake til skolen, står en NAV-veileder rede til å videreføre eller overta oppfølgingen på skolen.

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratets hold ble det lagt vekt på at NAV-veileder i videregående skole skulle være tilknyttet NAV-kontorets øvrige ungdomsarbeid, fortrinnsvis et ungdomsteam. Hensikten er at NAV-veilederne i skolen skal kunne formidle relevant skolerelatert kunnskap til sine kolleger, samarbeide om felles målgruppe og samtidig er til enhver tid oppdatert med tanke på NAV-interne rutiner, tiltak, tjenester og organisering.

Samtlige videregående skoler som deltar i forsøket, har elever som sokner til andre NAV-kontorer enn de som er med i forsøket. Det kan være så mange som halvparten av alle elever som kommer fra andre kommuner eller bydeler. Selv om NAV-veilederne i forsøket har utviklet rutiner for samarbeid med andre NAV-kontorer og forsøkt å være «brobyggere» til andre NAV-kontorer, opplever man noen steder at samarbeidet med andre kommuner og NAV-kontorer er vanskelig. Det fortelles om ulikheter mellom lokalkontorene, både med tanke på vurderingene og vilkårssettingen samt ulikheter i skjønnsutøvelsen i enkeltsakene, som gjør samarbeidet vanskelig.

I oppdraget som er gitt forsøkene heter det at det bør utarbeides samarbeidsavtaler mellom NAV-kontor som har elever ved de aktuelle videregående skolene. Vi har imidlertid sett at ikke alle lokale forsøk har inngått slike samarbeidsavtaler. Muligens skyldes samarbeidsproblemer med tilgrensende kommuner og andre NAV-kontor mangelen på slike samarbeidsavtaler, men muligens også andre forhold som vi ikke har kunnet undersøke nærmere.

For å kunne gi et godt tilbud til ungdom med sammensatte behov, trengs det tverrfaglig samarbeid mellom flere tjenester. NAV-veilederne samarbeider med tilgrensende tjenester foregår delvis i forbindelse med det skoleinterne samarbeidet i elevtjenestene, og delvis via det tverrfaglige nettverket og samarbeidsrelasjonene som NAV-kontoret har. Vi har sett lite til bruken av Individuell Plan (stl. §28) men hovedinntrykket er at samarbeidet med tilgrensende tjenester fungerer godt. Vi har eksempelvis sett at NAV-veiledere trekkes inn i ansvarsgrupper for enkelte elever med sammensatte bistandsbehov. I den grad det oppleves utfordringer, gjelder det samarbeidet med barneverntjenesten. På noen skoler ser det ut til at samarbeidet med barnevernet fungerer bra, mens det på andre oppleves som vanskelig. Samarbeidsproblemer tilskrives personvern hensyn og taushetsplikt som hindrer utveksling av informasjon.

3 KOMPETANSEUTVIKLING

I det foregående kapitlet viste vi på hvilke måter og på hvilke arenaer NAV-veilederne er involvert i det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet og samhandling. Samarbeid rundt felles oppgaveløsning bidrar til at de involverte parter blir kjent med hverandres arbeidsmetoder, mål og virkemidler (jf. Andreassen & Fossestøl, 2014).

Modellen for samarbeid som prosjekteierne har utformet i «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» bygger på kunnskap om samarbeid og kompetanseutvikling, der kompetanseutvikling også er et mål i seg selv.

Bedre samarbeid mellom OT, NAV og skolen har vært et hovedmål for Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV, som varte fra 2010 til 2013 (Sletten mfl 2015; Schafft & Maximova-Mentzoni 2015). Det ble innført nye rutiner for samarbeid rundt elever som har avbrutt videregående opplæring og i tillegg en rekke tiltak for å heve kompetansen i begge sektorer. Også i denne sammenhengen har man erfart at lokalt samarbeid om felles oppgaveløsning og felles møtearenaer har vært viktige for å bygge tverrfaglig kompetanse.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på kompetanseutviklingen i «Forsøk med NAV-veiledere i videregående skole» og hvilke organisatoriske forhold som fremmer kompetanseheving og kompetansespredning henholdsvis innad i NAV og innad i skolen.

3.1 Kompetansespredning innad i NAV

NAV-veilederne er integrert i skolens elevtjenester, noe som blant annet innebærer at de deltar på alle teammøter, som regel ukentlig, og samarbeider med dem om elever. Dette bidrar til at NAV-veilederne har fått bedre kjennskap til de andre tjenestene, til skolen som system, og skolens egne tiltak og virkemidler. NAV-veilederne selv opplyser at dette er en viktig arena for dem som bidrar til økt kompetanse. Det er noe som også legges merke til fra samarbeidspartnere og kolleger. En NAV-leder forteller:

«Veilederen på skolen sier at det er en tydelig kompetanseheving, fordi hun nå jobber sammen med helsesøstrene, DPS som ligger i kommunen, rådgiverne på skolen og hun har fått innsikt i både deres kompetanse og tiltak som de kan benytte seg av for å bistå elevene.»

En OT-kontakt sier:

«Det at NAV veilederne er en del av elevtjenesten, gjør at de har lært mye om skole og skolesystem. De har lært å lese kompetansebevis og skjønner hva det egentlig betyr. Før har ikke NAV vært så opptatt av skolen, de har ikke skjønnet helt hva skolen egentlig kan tilby, hvor viktig det er osv. Men nå er de flinkere til det.»

Fra skolens hold ser man fordeler med at NAV-veilederne har tilegnet seg kompetanse om opplæring, regelverk og rutiner. Dette bidrar blant annet til å gi bedre flyt av informasjon og samarbeidsrutiner som kan spare mye tid. En rektor sier:

«Jeg jobbet med at kompetansebeviset var et veldig viktig instrument når du skulle snakke med folk, hva har de av kompetanse, hva kan de bygge på. På disse NAV-kontorene får ungdommene nå beskjed om å ha med seg kompetansebeviset, dette er blitt en rutine. Noen av NAV-veilederne er blitt veldig gode til å lese kompetansebeviset selv. Da sparer vi så kolossalt mye tid! Før var det sånn at NAV spurte: Hva har de fra før, og da skulle vi undersøke, og så gikk det en uke til vi kom med det vi hadde. Men nå kommer alt på plass og så får vi gjort noe med det med en gang.»

Med unntak for piloten ved Jessheim vgs¹⁶ er NAV-veiledernes arbeidstid slik at de tilbringer cirka 80 prosent av tiden på skolene sine og de resterende 20 prosent på sitt NAV-kontor. Der skal de være tilknyttet en ungdomsavdeling eller et ungdomsteam med NAV-ansatte som har spesielt ansvar – og kompetanse – for å jobbe med de unge NAV-brukerne. Ett av målene med forsøket er at NAV-veilederne gjennom sitt arbeid på skolen tilegner seg kunnskap og kompetanse som kan være nyttig for hele målgruppa til ungdomsteamet, ikke bare for elever som går på den deltakende skolen.

Det at NAV-veilederne i skolen samarbeider med kolleger i et ungdomsteam bør være en god forutsetning for å overføre kunnskap om skoleforhold og elevers situasjon og behov til de andre veilederne i teamet. Det er derfor ikke overraskende at nettopp spredning av kompetanse innad i NAV er ett av de mest tydelige positive resultater av forsøket som våre informanter, både NAV-veilederne selv og deres ledere gir uttrykk for. En NAV-leder sier:

«Jeg tenker at NAV-veilederne som jobber i skolen i hvert fall har bidratt til å ta med seg kunnskap rundt skoleverket og utdanning og delt det i avdelinga, først og fremst. Det har nok også vært lagt fram, dette prosjektet, for hele huset, men det er først og fremst ungdomsavdelinga, de som jobber med ungdom, som har hatt nytte av den kompetansen og de kunnskapene som de har med seg om skole, opplæring og utdanning.»

Ungdomsteam er også et forum for erfaringsutveksling og generelle faglige diskusjoner om ungdomsproblematiske, og det er en arena der NAV-veilederne får formidlet sitt nye kunnskap om skoleforhold, om muligheter og skolens tilbud for at ungdom kan fullføre skolen eller komme tilbake til skolen.

¹⁶ Ved Jessheim vgs. har NAV-veilederne en 50%/50%-fordeling av arbeidstiden sin mellom skole og NAV-kontor.

Ikke bare selve samarbeid i ungdomsteamet, men også uformelle kontakter NAV-ansatte imellom bidrar til å spre kunnskap internt på kontoret. En NAV-leder forteller:

«Forsøket har også betydning for de andre veilederne på kontoret. Når de hele tiden har fokus på skole og på det å fullføre, det å få tak i læreplasser og det å finne gode løsninger, så tar det dette med seg tilbake og de er med på fagmøter, i enkeltsaker, snakker i pauser osv. Dermed bidrar de med sin kunnskap.»

Satsingen på utsatt ungdom er ikke noe nytt i NAV-sammenheng. Ungdom har vært en prioritert målgruppe i NAV også før forsøket med NAV-veileder i videregående skole kom i gang. På noen NAV-kontorer har man derfor lang erfaring med målgruppa og på noen kontorer har man også tidligere hatt egne veiledere som jobbet med unge som hadde droppet ut av videregående opplæring. Ny kunnskap som NAV-veilederne i skolen bringer inn, er et supplement til det man allerede hadde, forteller en NAV-leder. Denne supplerende kunnskapen handler om skolens innsats og muligheter hjemlet i opplæringsloven:

«Jeg tenker at det som det bidrar til kompetanseheving blant andre NAV-ansatte med tanke på ungdomsarbeid er det å synliggjøre hva som gjøres fra fylkeskommunen mens de er elever, for der har det ofte vært diskusjoner på om man gjør nok eller hvem som gjør hva i forhold til skolerett eller opplæringsrett og sånn. Så jeg føler at vi har fått en god samhandling, ikke minst der. Den delen av regelverket og opplæringsloven osv har ikke vært veldig godt kjent. Skolen viser hvor mye de gjør for disse ungdommene, som jeg kanskje opplever at de som jobber med ungdom ikke vet fra før av. Før har det vært en litt sånn forventning om at skolen vil skyve ut elevene fortere enn det de faktisk gjør» (NAV-leder).

Andre NAV-ledere forteller at NAV-veilederen ikke bare har spredt kunnskap om elevers bistandsbehov og egnede virkemidler men også bidratt til klargjøring av sektorenes ansvarsområder. Hvis en ungdom kommer til NAV og har problemer i en opplærings situasjon, undersøker man nå hvorvidt vedkommende har mulighet for å søke om midler fra fylkeskommunen, sier en av dem. En forteller:

«Det har nok vært litt sånn jungel før, det med videregående opplæring, alt etter hvem du spurte så kunne du få forskjellige svar når det gjelder rettigheter og forskjellige ting. Så der har vi fått vår veileder, som har fortalt mye, som har vært med i samtaler med ungdom som allerede er på NAV. Og det har nok også vært med på å få satt fokus på at dette med økonomisk sosialhjelp kan være et virkemiddel for ungdom som fortsatt er i skole, men der det er den type utfordringer som kanskje vanskeliggjør videre skolegang osv. Og jeg hadde jo glemt mye om videregående skole og hvilke muligheter de har og hvor tett de jobber med elevene og skolesluttere. Prosjektet har både satt det på dagsorden og bidratt til ren kompetanseheving hos oss» (NAV-leder).

Det at NAV-veilederne som er utplassert på skolen sprer kunnskap om elevers behov for bistand og oppfølging til aktuelle kolleger på NAV-kontoret, er noe som framheves av flere informanter vi har intervjuet, og som også nevnes i rapporter og prosjektinterne dokumenter. En ser for seg at spredningen av kompetanse kan bidra til å få en mer samstemt og helhetlig innsats fra ulike veileders hold:

En NAV-leder sier:

«Faglig har forsøket hatt betydning for NAV. NAV-veilederne stiller nå bedre spørsmål om skolemessige forhold til de ungdommene som kommer til dem.»

I en årsrapport står:

«NAV-veilederne tar sin kunnskap om skolen og elevene tilbake til NAV. Vi er i gang med å få kunnskapen implementert på NAV hos øvrige aktuelle medarbeidere. Vi ser at dette er et arbeid vi fortsatt ønsker fokus på. Dette for å få samme vurdering av elevenes kompleksitet og oppfølgingsbehov uavhengig av om elevene følges opp av NAV-veileder ute på skolene eller av en NAV-veileder på NAV-kontoret.» (Årsrapport Tromsø 2014-15)

Flere NAV-veiledere som deltar i forsøket forteller hvordan nærkontakt med elever, med skolen og kunnskap om elevers behov bidrar til at både de og deres kolleger nå ser seg om etter tiltak som er bedre tilpasset ungdommers behov og interesser og deres opplæringsmål. En av dem sier:

«Det å delta i prosjektet har kanskje også hatt den effekten at jeg personlig og mitt eget NAV-kontor er blitt mye mer klar over at det finnes en god del ungdommer som faktisk ikke har fullført videregående opplæring. Det var vi ikke klar over før. Vi har ikke sett med de øyene på de ungdommene som vi har fått inn, fordi vi var så ivrige på å få dem inn på NAV-tiltak av kortere eller lengre varighet, og så hadde vi plutselig en annen mulighet her, som også ungdommene selv har gitt uttrykk for: 'Det her fører meg til et mål som har glippet tidligere'.»

Andre NAV ledere sier følgende:

«Jeg tror nok at bevisstgjøringen knyttet til det å ha fokus på utdanning framfor å umiddelbart plassere dem her i NAV statlig tiltak har blitt et mer innarbeida fokus på kontoret» (NAV-leder).

«Før forsøket kom i gang, så hadde vi nok ikke noen god kjennskap til videregående skole. Vi visste hva ansvarsfordelinga mellom Oppfølgingstjenesten og NAV var. Forsøket har vist at vi kan jobbe på andre måter, på tettere måter, og at det finnes mange løsninger som vi ser når vi snakker sammen, og da blir jo den kunnskapen spredd inn på kontoret generelt. Det er ingen som får lov å gjøre noe med ung-

dommer som kommer hit og sier at de er på videregående skole. Da skal de dit først, for eksempel.» (NAV-leder)

«NAV blir opplært i skolen. Det blir større fokus på skole i avdelingen. Vi jobber for at vi skal bli bedre på å kartlegge skolegang. Mange har ikke fullført, men mangler bare et fag eller to, vi prøver å bli flinkere for å få ungdommen gjennom det siste de mangler. Det er litt mer enn bare å se litt fort på CVen. Når de har gått på skole men ikke gjennomført, er det viktig å gå i dybden og se hva de faktisk ha bestått.» (NAV-leder)

Når målrettede tilbud fra NAVs side kan koordineres med skolens innsats, oppnår man kontinuitet i oppfølging og unngår passiviserende ventetider. I denne sammenhengen er det viktig at ungdom som henvender seg til NAV, får veiledning i NAV som retter oppmerksomheten på forhold rundt skole og utdanning. NAV-veilederne sprer kunnskap og kompetanse til sine kolleger på NAV-kontoret. Denne kompetansen kan bidra til at NAV-veilederne legger større vekt på å utforske muligheten for å fullføre en avbrutt skolegang:

«Det vi alle erfarer er den kunnskapen vi får om skolen som våre kollegaer også får en del av. Vi sitter nå også med 'skolebriller' i samtalene med ungdommene når de kommer til NAV. Ved noen av NAV kontorene er det opprettet praksis der ungdommen blir bedt om å ta med seg kompetansebeviset sitt fra skolen. Det gjelder også de som søker økonomisk sosialhjelp. Dette har resultert i at flere får tilbud om et skoletilbud (hvis det er en stol ledig på skolen) istedenfor et tilbud fra NAV. Mange takker ja og er allerede i gang med enkeltfag, VG 3 i skole o s v.» (Årsrapport 2013-14 Jessheim)

Det er et par av NAV-kontorer som deltar i forsøket og som omfattes av evalueringen der man ikke har egne ungdomsteam. Forutsetningen for å spre den kompetansen som NAV-veilederne tilegner seg på skolen gjennom forsøket, er muligens dårligere der man ikke samarbeider rutinemessig med kolleger om en felles målgruppe. NAV-veilederen fra et kontor der man ikke har ungdomsteam forteller at kompetansen hennes blir lite etterspurt av kollegene på NAV. Videre sier denne veilederen:

«Når du begynner å snakke om det, så er det 'Ah, det er sånn ungdomsteamarbeid, altså, vi har mer enn nok, så tett klarer ikke vi å være på dem'. (...) Jeg ser fordeler med å ha spisskompetanse. For det er ikke alle som kan jobbe med ungdom, og det er ikke alle som kan jobbe med eldre heller.»

Så lenge man har en NAV-veileder som jobber på skolen, blir de unge ivaretatt, men når vedkommende slutter, kan alt falle tilbake til det gamle. En NAV-veileder sier:

«Vi er i faste møter på NAV-kontoret med dem som jobber med ungdom, så jeg vil tro at de forstår mer av kompleksiteten i hva vi jobber med her. Vi prøver å få til økt forståelse for denne målgruppen. Men jeg tror ikke vi kan si at NAV-kontorene

har blitt mer kompetente på denne målgruppa. Nå lykkes vi fordi vi er her fysisk og jobber helhetlig med enkeltsaker, men hvis vi hadde forsvunnet så hadde ingen tatt den rollen. Hvis ikke vi hadde vært her hadde ikke ungdommene blitt fanget opp så fort.»

Det er derfor viktig at den nye kompetansen som NAV-veilederne i skolen bringer med seg inn til sine egne NAV-kontorer vil gi vedvarende endringer i arbeidet med ungdom også etter prosjektperioden, noe som ikke er en ren selvfølge.

Det er usikkert hvorvidt ordningen med NAV-veileder i vgs. fortsetter på alle forsøkssteder ut over prosjektperioden på tre år. Foreløpig er det vedtatt at piloten ved Jessheim vgs. videreføres og finansieres ved et spleiselag der Arbeids- og velferdsdirektoratet står for 50 prosent og der kommunen og fylkeskommunen deler på resten. I Stavanger har man gitt uttrykk for at man ikke ønsker prosjektet videreført. Når kontoret ikke lenger har en veileder med spisskompetanse og et særskilt oppdrag ute på skolen, er det fare for at nytten av prosjektarbeidet for NAV-kontoret forsvinner igjen, dersom ikke den nyervervede kompetansen og prosjektets tilnærminger er implementert i rutiner og det daglige arbeidet hos dem som arbeider med ungdom.

3.2 Kompetanseheving i skolen

Det at NAV-veilederne har sitt arbeidssted på skolen på fire av fem dager, at de deltar på møter og er integrert i elevtjenester er ikke bare lærerikt for dem selv. Også skolens ansatte og eksterne samarbeidspartnere får kunnskap om NAV og om forhold som NAV-ansatte er kompetente på. Fra NAV-hold ser man betydningen av å formidle NAV-relatert kunnskap til skoleansatte. Det er viktig «å være der ute og få vist hva vi kan gjøre og hva vi ikke kan gjøre,» som en NAV-leder uttrykte seg.

En OT-rådgiver sier:

«NAV-veiledere har hjulpet oss å heve blikket litt ut av skolen og tenke framover for disse elevene. Vi tenkte at vi må bare få disse elevene ferdig her og så får noen andre ta dem. Men med NAV-veilederne på skolen har vi begynt å tenke: Hvordan skal det gå med disse ute i læra? Hvordan skal det gå med dem å få jobb? Vi har begynt å få et litt videre perspektiv på elevene som er viktig. Og ikke minst ser vi at mye av det vi lykkes med, eller ikke lykkes med, i skolen er informasjon som er gull verdt for NAV når de skal jobbe videre med disse elevene. Vi vet hva elevene har prøvd, hva som gikk bra og hva som ikke gikk.»

En sosialpedagogisk rådgiver understreker betydningen av at NAV-veilederen på skolen er godt kjent i NAV-systemet og hva NAV kan bidra med. «Det er viktig at NAV-veilederne får brakt inn ny kompetanse som skolen ikke har fra før. Det er klart for oss hvordan vi vil bruke veilederne her. Det er viktig at de gjør det de kan best» (sosialpedagogisk rådgiver).

En annen: «NAV-veilederne har kompetanse om ressursene i kommunen og muligheter som finnes. Det er en fordel å identifisere muligheter for ungdommene.»

NAV-veiledernes kompetanse er etterspurt også med tanke på yrkesveiledning og rådgivning. En NAV-veileder forteller å ha oppsøkt alle VG1-klassene sammen med skolens yrkes- og utdanningsrådgiver (YOU):

«Der hadde vi generell veiledning om det å gå ut i arbeidslivet. Og da kom jeg med min kompetanse: Hva er det arbeidsgiver krever av deg, hva forventer han av deg, hva kan du forvente av ham, om at arbeidskontrakt er viktig osv. Så gikk vi også inn i VG2-klassene, som da var på vei ut i lære, og der tok vi opp «Hva er det du som er på lære plass kan forvente nå, hva har du krav på, hvor finner du informasjon, hva kan Opplæringskontoret hjelpe deg med, kan Lånekassen hjelpe deg, er det andre som kan hjelpe deg, PPT kan du ha med videre - de tjenestene. Det var litt generell informasjon om de tingene, og jeg gikk litt mer i dybden på det.»

Undervisning rettet mot grupper av elever bidrar til generell kunnskapsformidling om NAV: På Jessheim skole orienterer NAV-veiledere i samfunnsfagklassene om velferdssystemet, hvordan NAV er bygget opp, og hva man kan forvente og ikke forvente av NAV.

En NAV-veileders oppgave kan også være å informere elever og lærere om NAV, deres tjenester og om arbeidslivet. Vi har ikke undersøkt systematisk hvor vanlig dette er og hvordan dette gjøres, men fikk opplyst ved noen skoler at NAV-veiledere ble invitert inn i klasser for å informere og undervise. På Godalen vgs. har NAV-veilederne undervist blant annet i yrkesveiledning/cv/jobbsøking. Der har de også samarbeid med skolens elevrådsrepresentant/YOU-rådgiver i arbeidet med klassemiljøarbeid og yrkesveiledning for vg1 og vg2 klasser i forberedelsesfasen ved innsøk ny skole/lære plass. Ved Jessheim vgs. er NAV veiledere blitt invitert inn til samfunnsfagtimer/arbeidslivskunnskap med tanke på at kunnskap om NAV og deres tjenester og om arbeidslivet er en del av dette faget. Her informerte de om økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet, sykepenger, arbeidsavklaringspenger (AAP), ordninger for enslig forsørger, bidragsordning, uføretrygd og dagpenger, samt Inkluderende arbeidsliv (IA), mm.

Fra Kristiansand opplyses det i prosjektets siste årsrapport om planer for et nytt opplegg i undervisningen: NAV veileder ved Tangen vgs. har prøvd ut en modell for undervisning i samfunnsfag som dreide seg om privatøkonomi, et tema som det er ønskelig å innføre som fast undervisning til alle yrkesfaglige klasser på vg2, heter det i rapporten.

Samtidig er det viktig at denne NAV-kompetansen blir vedlikeholdt, selv om NAV-veilederen tilbringer en stor del av sin arbeidstid på skolen. Når en NAV-veileder er på skolen fire dager i uka og én dag på NAV, der vedkommende møter kolleger på NAV, er med på ulike møter og får informert om hva som skjer på NAV.

«Det er en bra ordning – det er ikke ønskelig at NAV-veileder er på skolen fem dager i uka for da hadde hun mistet NAV-kompetansen. Ved bare å sitte alene på en skole kunne hun lett blitt akterutseilt. Det skjer hele tiden ting på NAV som er viktig å ta med seg inn i skolen: Hvordan markedet svinger, hva som rører seg i jobbmarkedet osv. Utfordringer for ungdommene henger sammen med det.» (NAV-leder)

3.3 Oppsummering

Kompetanseutvikling har vært ett av målene for «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole». Vi har undersøkt hvorvidt og hvordan forsøket kan ha bidratt til kompetanseheving og spredning av kunnskap både innad i NAV og innad i skolen.

Integrering i skolens elevtjenester og tett samarbeid med skolens ansatte og OT om enkeltelever, har økt NAV-veilederens kunnskap om skolen som system, om muligheter og ressurser som skolen rår over for å bistå elever som sliter, eller ungdom som har falt fra og ønsker seg tilbake. Det at NAV-veilederne tilbringer cirka 20 prosent av sin arbeidstid på sine NAV-kontorer, der de er knyttet til kontorenes ungdomsteam, gjør at deres nyervervede «skoliske» kunnskap spres videre og kommer til nytte blant kolleger som har tilsvarende målgrupper i sine porteføljer.

Kunnskapsspredning innad i NAV-kontoret har sammenheng med hvordan NAV-kontoret har organisert sitt ungdomsarbeid: Har man et eget ungdomsteam og er NAV-veilederen med i dette teamet, kan også de andre i teamet få økt kompetanse om det skolemessige. Det er to NAV-kontorer med i vårt caseutvalg der man ikke hadde opprettet egne ungdomsteam ved starten av forsøket. I hvert fall på ett av disse ser det ut til at spredningen av NAV-veilederens nye kunnskap til sine kolleger er mer tilfeldig.

Også på skolens side har forsøket bidratt til økt kompetanse. Gjennom tett samarbeid og samlokalisering er skolens ansatte, rådgivere og andre elevtjenester blitt kjent med NAVs tjenester og virkemidler. Forsøket har bidratt til at de er bedre i stand til å se elevers muligheter for bistand fra NAV eller tilgrensende tjenesteytere som NAV samarbeider med.

Kompetansehevingen som forsøket medfører vil være viktig også for fremtiden. Både NAV-kontorene og skolene bør sitte igjen med såpass god kunnskap om hverandres systemer, tjenester og virkemidler at det tverrsektorielle samarbeidet i en eller annen form kan fortsette også etter forsøket. Prosjektets forankring på ledernivå har skapt en viktig tverrsektoriell relasjon. Med tanke på vedlikehold av kompetansen vil det være viktig å videreføre denne relasjonen, både gjennom lokale avtaler og rutiner for samarbeid og ved at aktørene på fylkesnivå bidrar med føringer og tiltak for kompetanseheving på tvers av sektorene.

4 TILTAK OG TJENESTER

4.1 Elevenes behov for tjenester

NAV har tidligere har bistått unge gjennom den generelle ungdomssatsing i NAV og det tverrsektorielle samarbeidet i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet. Mens Oppfølgingsprosjektet hadde et særlig fokus på unge uten fullført skolegang og arbeid, retter «Forsøk med NAV-veiledere på videregående skole» seg nå også mot elever som er i opplæring, men som sliter med problemer som vanskeliggjør ordinær skolegang.

I tilskuddsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til de deltakende NAV-kontorer heter det at

«den primære målgruppen for utviklingsarbeidet er ungdom i aldersgruppen 15 til 21 år som får kombinasjonstiltak av individuelt tilpasset opplæring og tiltak fra NAV i regi av Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. Den sekundære målgruppen er ungdom som holder på å falle ut av videregående opplæring og som har behov for tiltak og tjenester fra NAV».

Hvem er disse unge og hva sliter de med? I NIFUs undersøkelse blant ungdom i Akershus fylke, som hadde sluttet i videregående utdanning i skoleåret 2010-11, oppga ca 40 prosent at de sluttet på grunn av forhold som ikke var skolerelatert. Av disse forklarte rundt 20 prosent at de sluttet fordi de var psykisk syke eller hadde psykososiale problemer (Markussen & Seland, 2012). AFIs evaluering av «Utsatt ungdom» har innhentet opplysninger om mer enn 2.000 unge som på et eller annet vis kom i kontakt med noen av utviklingsprosjektene. Slik beskrives disse ungdommene:

«Utsatt ungdom» slik de framstår i denne evalueringen er et samlebegrep som peker på en svært heterogen gruppe unge. Vi har hovedsakelig forholdt oss til aldersgruppen 15–25 år. I denne gruppen kan for eksempel ungdom med funksjonshemninger, psykiske lidelser, lærevansker, psykisk utviklingshemning, rusvansker, kriminell aktivitet og atferdsvansker inngå. Mange av dem har lav selvfølelse etter år med nederlag, og de har liten tro på seg selv. Mange ønsker seg en jobb, men de opplever det som vanskelig å få tak i en. Vanlige utfordringer er dårlig og lite nettverk, manglende utdanning, mangel av bolig, eller dårlig økonomi. Vansker med å delta i sosiale sammenhenger og sosial angst er vanlig blant flere av ungdommene som inngår i denne målgruppen. De isolerer seg, «snur døgnnet», er ensomme og utrygge. Noen lever 'alternative liv' på nettet (sosiale media eller rollespill ('gaming')). En del av disse ungdommene har motivasjonsvansker og har dårlige erfaringer fra skolen. Flere av disse ungdommene har vokst opp i familier med begrensede ressurser og som over lang tid har fått trygd eller sosialstønad» (Frøyland et al., 2016 : 17).

Tilsvarende beskrivelser har vi også fått av våre informanter. Flere NAV-veiledere på skolen forteller at de ser mye fattigdomsproblematikk blant elevene de bistår: Noen elever trenger økonomisk hjelp, bolig og mange andre ting for å klare livet sitt og dermed klare å gå på skolen. Det fortelles også om en økende problematikk med vold i hjemmet som kan medføre at elevene må flytte ut. Noen av elevene sover hos venner eller i trappeopp-ganger fordi de ikke har noe egnet sted å bo, fortelles det. Forsøket på Stovner vgs. foregår i en av Oslos bydeler som rangerer høyt på listen over levekårsproblemer målt i antall barnevernstiltak (Dyrhaug & Kalve, 2012) og målt i antall barn som tilhører husholdninger med vedvarende lavinntekt (Epland & Kirkeberg, 2014). I siste årsrapport fra Stovner heter det:

«Flere har ikke et fast sted å bo, eller har det så strevsomt hjemme at det å klare et skoleløp er vanskelig, og et av virkemidlene for å klare skolen blir å finne et egnet sted å bo. Blant disse elevene er forekomsten av dårlig fysisk/og eller psykisk helse, samt rusbruk utbredt. Det er også høyere fravær og ikke vurdering i mange fag blant disse elevene. Her finner vi også mange av de som må ta skoleåret på nytt. Vi har høsten 2015 sett en økning av elever som bor rundt hos venner og på gata. NAV-veilederne har i flere av disse sakene bistått elevene med å finne bolig og hatt tett kontakt med elevenes NAV-kontor» (Årsrapport Stovner 2014-15).

Det opplyses videre i denne rapporten at NAV-veilederne på skolen har *«tunge saker som er svært tidkrevende og der elevene har så omfattende problematikk at det krever veldig tett oppfølging»*.

Antakelig har man en større opphopning av levekårsproblematikk blant elever på dette stedet enn på de andre stedene som er med i forsøket. Men problematikken er heller ikke ukjent i de andre pilotene, der målgruppen for NAV-veilederne på skolen for eksempel beskrives slik: *«Unge som har vanskelig økonomi», «ungdom som bor på hybel og hatt en vanskelig hjemmesituasjon og vil vekk og som har fått råd og veiledning i forhold til det», «flyktninger, enslige mindreårige, som kanskje ikke er mindreårige lenger men som er veldig alene og kan trenge ekstra støtte»*.

Og en helsesøster forteller:

«Cirka halvparten som kommer innom sliter med den psykiske helsa. Alt fra normalvarianter av ungdomsproblemer til litt mer alvorligere. Det jeg ser mest av er stressrelaterte symptomer. Det kan komme av litt høyt tempo på skolen, store prestasjoner i seg selv, men også av situasjonen hjemme. Mange som ikke har det så bra hjemme, med krangling, psykisk syke foreldre, skilsmisse, sorg. For dem som ikke har det så bra hjemme er det blitt mye bedre etter at NAV kom inn i skolen. Nå er det mye enklere for de ungdommene som er over 18 år å få hjelp til å flytte ut av hjemmet.»

I en årsrapport fra Godalen vgs. heter det:

«Hos VG2 elever som vegrer seg for å gå ut i lære/arbeid har man erfart at dette ofte er elever som sliter med sin psykiske helse, har diagnoser eller andre sammensatte sosiale utfordringer. Andre utfordringer NAV-veilederne har avdekket i saken er eksempelvis konfliktfylte familieforhold, vold/rus i nære relasjoner, psykisk syke foreldre som krever mye energi av eleven og som gjør det vanskelig å gjennomføre utdanning uten ekstra bistand» (Årsrapport Stavanger 2013-14).

Målgruppa for NAV-veilederne på skolen er heterogen, men mange elever som NAV-veilederne bistår har til felles at de sliter med sosiale og/eller helsemessige problemer eller de lever under dårlige forhold på hjemmebanen. I det følgende skal vi undersøke nærmere med hvilke tjenester og virkemidler NAV-veilederne bistår disse ungdommene.

4.2 Bruken av tiltak og tjenester

I kapittel 2.4.1 har vi redegjort for hvordan tiltak og tjenester fra skolens rådgivere både overlapper og skiller seg fra det som faller under NAV-veiledernes mandat. Skolens rådgivere gir karriereveiledning, bistår med tilrettelegging av opplæringen, henvisning til PPT og registrering i skolens fagsystemer. De har også ansvar for oppfølging av fravær sammen med kontaktlærer. Typiske saker for NAV-veiledere er bistand til elever som har behov for bolig, økonomisk rådgivning eller støtte, behov for bistand fra andre NAV-kontorer og/eller instanser NAV samarbeider med, alternativer til skolegang i form av kombinasjonstiltak, arbeidsrettede tiltak og jobbsøkerveiledning. Andre NAV-tjenester og tiltak som kan være aktuelle i arbeidet med elever, er for eksempel arbeidsevnevurdering, bistand og oppfølging i forbindelse med søknad, arbeidsavklaringspenger, involvering av arbeidsrådgivningskontoret, bistand til enslige forsørgere og samarbeidsmøter. NAV-veilederne har ut over dette også mandat og virkemidler til å bistå familier og nærmiljø, og kan dermed ivareta et helhetlig perspektiv med tanke på forhold som ligger utenfor skolens mandat.

Noen ganger ligger årsaken for elevens skoleproblemer i vanskelige familieforhold og NAV må kanskje sette inn tiltak rettet mot familiemedlemmer. Her er noen sitater som illustrerer dette:

«Nå er det lettere å se eleven i et helhetsperspektiv hvor også resten av familien inngår. Hvis familien ikke er oppegående og alt ramler sammen rundt dem er det vanskelig for eleven å konsentrere seg om skole» (rådgiver).

«I mange situasjoner blir økonomi viktig for å klare seg. Hovedproblem kan være familiemedlemmer som ikke har jobb. Da har NAV-veilederne vært inne i bildet for å bistå f.eks mor eller søster og kjæreste med å få en jobb» (sosialrådgiver).

«NAV bidrar kanskje spesielt der hvor elevene har sammensatte utfordringer. En av de første rundene vi hadde, var da vi hadde fire elever som skulle skrives ut. Da hadde jeg begynt å tenke NAV og da hørte jeg at tre av dem egentlig trengte hjelp på andre måter enn det vi kunne gi og da kom NAV på banen. To av dem fikk da fullført skoleåret. Den ene av dem hadde ikke fast bopel, den andre hadde rett og slett ikke mat» (Rektor).

Hvilke tjenester NAV-veileder på videregående skole skal gi er beskrevet slik i tilskuddsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til de deltagende NAV-kontorer:

«Målet er å utvikle tilrettelagte og integrerte tjenester og tiltak fra NAV til elever i videregående opplæring. Det er primært tjenestene regulert i § 17 «Opplysning, råd og veiledning», § 18 «Stønad til livsopphold» og § 28 «Rett til individuell plan» i lov om sosiale tjenester i NAV som skal utvikles og tilrettelegges for ungdom.»

Videre heter det i tilskuddsbrevet:

«NAV-veilederne som har arbeidssted i den videregående skolen må tilby alle NAV-kontorets tjenester inn i arbeidet med elevene. Målet er å utvikle tilrettelagte og integrerte tjenester fra NAV-kontoret og kommunen for øvrig med mål om koordinert og helhetlig oppfølging. Der hvor «Ny GIV-ungdom» er utplassert i arbeidspraksis må både ungdommene og praksisplassen få tett oppfølging. Det er viktig at ungdommene også får oppfølging i overgangen mellom videregående opplæring og arbeidsliv.»

«NY-GIV-ungdom» er altså ungdom som har vært i målgruppa for Ny GIV-oppfølgingsprosjektet, det vil si primært ungdom under 21 år, som har rett til opplæring og som ikke er i opplæring eller arbeid.

Hvilke arbeidsrettede tiltak som kan gis, er blant annet avhengig av elevenes alder. I henhold til forskrift om arbeidsmarkedstiltak kan unge under 18 år kun få NAV-tiltaket Praksisplass (nå kalt for «Arbeidstrening»). For å få innvilget Arbeidsavklaringspenger (AAP) må vedkommende ha fylt 18 år. For å få Kvalifiseringsprogrammet må man være 19 år. I tillegg forutsetter disse tiltak en arbeidsevnevurdering som konkluderer med at man har vesentlig nedsatt arbeidsevne.

Vi skal i det følgende se nærmere på ulike tiltak og tjenester som er aktuelle i skolesammenheng, både for å sette elever i stand til å fullføre skolen, og for å gi dem som slutter en bedre overgang ut til arbeidslivet, eller bistå dem for å vende tilbake til skolen.

4.2.1 Økonomisk støtte

Dårlig økonomi på grunn av fattigdom i familien eller andre forhold utgjør for noen et stort hinder for å kunne følge vanlig skolegang. Selv elever som har rett til støtte fra låne-

kassen kan ha behov for supplerende sosialhjelp og eventuelt bostøtte for å ha mulighet til å gå på skole:

«Erfaringene i løpet av prosjektperioden er at flere ungdommer med familiebakgrunn med dårlig økonomi der ungdommene selv må jobbe for å spe på økonomien tar kontakt. Dette for å få økonomisk bistand slik at for eksempel jobbaktivitet begrenses for å få tid til skole/skolearbeid. Tilsvarende har vi gått inn med økonomisk bistand for flere elever med utenlandsk bakgrunn der foresatte har svak økonomi, eller elever som er kommet som enslige mindreårige asylsøkere og ikke har bistand fra noen (med unntak av kontakt med verge). Samt ungdom tilknyttet barnevernstjenesten. I tillegg følger vi opp ungdom med arbeidsavklaringspenger og helsemessige utfordringer, samt elever uten nettverk og bolig» (Årsrapport Tromsø).

Noen påpeker at Lånekassens innstramming med hensyn til rettigheter til grunnstipend kan ramme elever som sliter økonomisk og som derfor henvender seg til NAV:

«Begge foreldres inntekt blir lagt til grunn fra skoleåret 2015/16. Lånekassen tar ikke hensyn til at foreldrene ikke har delt omsorg eller at det er en konflikt mellom foreldrene. Reglene rammer mange elever som allerede har vanskelige levekår og NAV-veilederne merker en økning av henvendelser fra disse elevene.» (Årsrapport 2014-15 Stovner)

Ifølge rundskriv 35 Lov om sosiale tjenester har personer over 18 år rett til å bli vurdert selvstendig i forhold økonomisk stønad, også hvis de bor sammen med foreldrene og kan ha krav på lån og stipend fra Statens lånekasse:

«Det følger av barneloven at foreldre som har økonomi til det, kan pålegges å forsørge barn over 18 år som følger ordinær skolegang. Dette vil som regel ikke være aktuelt i familier hvor foreldre mottar økonomisk stønad. Det kan være hensiktsmessig å vurdere en elev i ordinær videregående opplæring som del av familien til skolegangen er avsluttet. Elever i videregående opplæring kan ha krav på lån og stipend fra Statens lånekasse. Det kan være urimelig å kreve at en vanskeligstilt ungdom under ordinær skolegang skal ta opp lån for å kunne fullføre opplæringen, og starte voksenlivet med gjeld. Det er ikke alminnelig å ta opp lån for ungdom i tilsvarende livssituasjon» (Rundskriv 35, pkt 4.18.2.10).

Når det innvilges økonomisk sosialhjelp, så gis den som regel kun i korte perioder, som akutthjelp, i form av bostøtte for elever som ikke kan bo hjemme, eller i påvente av støtte fra Lånekassen og bidrag fra foreldre. I hvilke tilfeller økonomisk sosialhjelp kan være aktuell forklarer en NAV-leder slik:

«I utgangspunktet så ønsker vi selvfølgelig ikke å ha ungdom på sosialhjelp, men hvis det er det som er rette virkemidlet, så er det det. Det kan være jenter, frem-

medspråklige, som er i konflikt med familie. Vi har hatt unge gutter med fremmedkulturell bakgrunn som er i voldsom konflikt med familie som gjerne ønsker en mer tradisjonell oppvekst, mens disse ungdommene føler seg mer som norske. Så da har vi både bistått med å hjelpe dem å flytte hjemmefra og finansiere leilighet og sosialhjelp ved behov, hvis det er det som skal til.»

Tidligere har praksisplass med Tiltakspenger (tidligere kalt for Individstønad) vært et alternativ for ungdom som ble lei av klasseromsundervisning (Frøyland, Drange, & Mamelund, 2015). Opprinnelig ble NAVs økonomiske ytelser i denne sammenhengen sett på som et motiverende moment og hilst velkommen fra skolens hold. Men senere endret man oppfatningen om dette. En rektor forklarer dette slik:

«Tidligere var det en ordning der alle ungdommer som var ute i arbeidspraksis mens de hadde kombinasjonstiltak, fikk individstønad for disse. Men det var fryktelig dyrt og kanskje litt unødvendig. Det som skjedde da var at ungdommen var i arbeid fordi de fikk betalt og så kom de ikke i skoledelen. Så fant vi ut at vi må si 'du er så heldig at du får opplæring og en praktisk arena istedenfor å sitte på skolen', og så fjernet vi ordningen med individstønad. Alternativet til individstønad var at de fikk ingenting. Vi var den skolen som hadde jobbet inn individstønad for disse elevene fordi elevene som jobbet sa 'vi vil ikke jobbe gratis'. Så vi måtte gjøre en ganske stor jobb for å formidle til dem at arbeidspraksis er en del av opplæringen og at det egentlig bare er en fordel for dem. Det tok ett år å snu den oppfatningen, også for lærerne som brukte pengene som en 'gulrot'. Men elevene kom ikke på skolen. Nå har vi fått det mye bedre og mange flere får formell kompetanse blant den elevgruppen som brukte individstønad før, fordi det ble mer skole. NAV bidrar nå på andre fronter, kanskje spesielt der hvor elevene har sammensatte utfordringer.» (rektor)

Økonomisk bistand til de unge kan altså være et egnet og nødvendig virkemiddel, men ikke i alle sammenhenger. Noen ungdommer trenger økonomisk støtte for å komme inn i en livssituasjon der de er i stand til å fullføre skolen. Men som en form for «motivasjonspenger» kan økonomisk støtte være direkte kontraproduktiv. Den kan skape en holdning hos elevene om at arbeidspraksis er noe man gjør for pengenes skyld og ikke for å lære et yrke.

4.2.2 Opplysning, råd og veiledning

Råd og veiledning, hjelp til å få orden på privatøkonomien, hjelp til å finne egnet bolig, samt råd til å finne alternativer til skolegang, er det som blir nevnt hyppigst som svar på spørsmål om hva slags type tiltak og tjenester NAV-veilederne i forsøket gir til skoleelever, både individuelt og på gruppenivå. Noen unge trenger råd og veiledning uten at de nødvendigvis har behov for økonomisk støtte, men de har behov for en gjennomgang av økonomien sin og en opprydning, og kanskje noen som tar kontakt med kreditorene de

res. «Opplysning, råd og veiledning» etter sosialtjenestelovens § 17 er en av de tjenestene som godt kan tilpasses de unges livssituasjon. Dette går fram av flere av lokalprosjektenes rapporter:

«Klare saker for NAV veileder vil være elever som har behov for bolig, økonomisk rådgivning eller jobbsøkerveiledning, elever som ønsker noe annet enn skole, eller skolen får ikke kontakt med eleven.» (Halvårsrapport Stovner 2014-15)

Også sosialpedagogiske rådgivere gir råd og veiledning i henhold til Opplæringsloven. Men deres mandat er avgrenset på skolemessige forhold, mens NAV-veilederne har et større mandat og flere virkemidler. Fra skolens hold oppleves dette som positivt, selv om grensegangen kan være noe uklar, som vi var inne på i avsnitt 2.4.1. En avgjørende forskjell er at NAV-veilederens råd og veiledning kan føre til at NAV kan følge opp med en behovsvurdering, treffe vedtak om ytterlige tiltak, eventuelt innvilge økonomisk støtte osv. Tiltak som ikke bare er rettet mot den enkelte eleven, men om nødvendig også mot vedkommendes familie. En rådgiver fra skolen beskriver dette slik:

«Det er elever som kanskje bor på hybel, med vanskelige hjemmeforhold og økonomi som sliter. Nå har de et sted å gå for å få hjelp, og det kan jo også vise seg at de har krav på noe støtte, som verken jeg eller ungdommen har visst om. Også flyktninger, enslige mindreårige, som kanskje ikke er mindreårige lenger, men er veldig alene og kan trenge ekstra støtte. Mange ungdommer forteller at de blir møtt med en veldig kald skulder når de henvender seg på NAV i byen: 'Du er i opplæring - du har ingenting her å gjøre', de opplever et bryskt møte, men så har de kanskje noen rettigheter likevel. At de som er i en så vanskelig livssituasjon kan få veiledning og råd her på skolen, at de blir ivaretatt, er kjempeflott. Vi er kjempe-takknemlige for å få den hjelpen» (Sosialpedagogisk rådgiver).

NAV-veilederne bistår også når elever ønsker å slutte i skolen av ulike grunner. For dem kan råd og veiledning, herunder informasjon om arbeidsmarked etc. bidra til en god overgang mellom skole og arbeid: *“Dersom de ikke klarer å skaffe seg arbeid selv, får ungdommene informasjon om hvordan de kan registrere seg som arbeidssøkere i NAV, og evt. hvilket NAV kontor som vil ha oppfølgingsansvar.” (Årsrapport 14-15).* Dette er en oppgave der NAV-veilederen har relevant kompetanse og virkemidler. NAV-veilederens arbeidsmarkedskunnskap og tilgang til NAVs arbeidsrettede virkemidler kan være nyttig for dem som slutter og trenger bistand eller tilrettelegging til å kunne komme i arbeid:

«En rådgiver kan skolesystemet og rådgiversystemet, og høyere utdanning, men for de som skal rett ut i jobb, kan NAV-veilederen mye mer, og kan kanskje også realitetsorientere ungdommene litt. Spesielt de som trenger noe ekstra hjelp. NAV-veileder kan ta i bruk hele NAVs verktøykasse» (Sosialpedagogisk rådgiver).

Noen ungdommer med store bistandsbehov vil trenge mer omfattende bistand for å komme seg videre og over til arbeidslivet etter å ha sluttet på, for eksempel en tilrettelagt jobb, kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak osv.

4.2.3 Kombinasjonstiltak – muligheter og begrensninger

I forbindelse med Ny GIV Oppfølgingsprosjektet hadde NAV og fylkeskommunen utviklet og implementert en rekke ulike måter å kombinere innsatsen fra NAV og fylkeskommune/OT på, og som elever som har sluttet eller de som sliter med skolen kunne dra nytte av i utdanningsøyemed. Den mest vanlige form for kombinasjonstiltak har vært at NAV åpner opp for arbeidspraksis for OT-ungdom, der Oppfølgingstjenesten står for den praktiske gjennomføringen, mens NAV bidrar med tiltakspenger. Det varierer på hvilken måte og i hvilket omfang NAV har bidratt til bruk av kombinasjonstiltak, både mellom fylkene og mellom NAV-kontorene innenfor et enkelt fylke. NAV-kontorene og enkelte veiledere har et visst handlingsrom som kan tolkes og utnyttes på ulike måter (Schafft & Maximova-Mentzoni, 2015; Sletten et al., 2015). Handlingsrommet er avhengig av budsjettmessige rammer og styring av tiltak og tiltaksmidler fra sentralt hold, som begrenser eller utvider tilgjengeligheten av arbeidsrettede tiltak i NAV.

Som nevnt ovenfor var ungdom i aldersgruppen 15 til 21 år som får kombinasjonstiltak av individuelt tilpasset opplæring og tiltak fra NAV, definert som den primære målgruppen for «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole». Ett av oppdragene som ble gitt til pilotene var oppfølging av Ny GIV ungdom som er utplassert i arbeidspraksis, der både ungdommene og praksisplassen får tett oppfølging.

Erfaringene med slike kombinasjonstiltak er gode. En NAV-veileder:

«Arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med skolegang gir bedre gjennomstrømming. De elevene som får det har et behov for å gjøre noe hver dag, men klarer ikke skole hver dag. Det får en positiv effekt og de kommer styrket ut til neste skoleår. De får til ting og får mestringsfølelse. Det øker også motivasjonen for skolegang, at man vil få det til. De som ikke gjør noe og som bare går rundt og henger – jeg tror deres prognose for gjennomføring er mye lavere.»

Vi fikk beskrevet ulike måter å kombinere arbeidspraksis og opplæring på, der også skolens ressurspersoner kan bli involvert i samarbeidet. En NAV-leder forteller at den mest vanlige form for kombinasjonstiltak ved vedkommendes kontor er at elever er to dager i uka på skolen og tre dager på praksis i bedrift. Ellers kan elever få arbeidspraksis når de mangler enkelte fag til fagbrev og tar opplæring som privatist eller i voksenopplæring. Det brukes også mentor ved kombinasjon av opplæring og praksis. «Da har mentor gjerne vært en miljøarbeider på skolen, som da blir frikjøpt til litt ekstra oppfølging av en lærling fram mot fagbrevet. Eller det kan også være en mentor som følger dem tett opp ute i be-

driften der de er i praksis. Dette er veldig vanlig for ungdommer som er i opplæring og som får KVP,» forteller NAV-lederen videre.

Også en annen NAV-leder forteller om utstrakt bruk av kombinasjonen arbeidspraksis (nå «Arbeidstrening») og opplæring ved sitt kontor. Etter at forskrift for arbeidsmarkedstiltak ble endret slik at unge under 18 år ikke lenger kan få Tiltakspenger, gis det mentortilskudd til arbeidsgivere eller inkluderingstilskudd som kan brukes til arbeidsklær og verk-tøy osv.

Ved andre NAV-kontorer er man i prinsippet enig i at arbeidspraksis kan kombineres med skolegang, men dette gjøres likevel sjelden eller aldri. En vanlig begrunnelse er at skolen selv har gode muligheter for å utplassere elever på praksis i bedrift:

«De unge kan nok kombinere arbeidspraksis mens de er skrevet inn i skolen, men det er ikke blitt gjort, for skolen har jo også muligheten til å plassere ut, og skolen gjør jo mye her. Men hvis vedkommende ikke går tilbake, så vil NAV ta over arbeidspraksisen. Han får da eventuelt en lære plass i samarbeid med fylkeskommunen.» (NAV-leder)

Andre NAV-ledere opplyser at Arbeidstrening kun gis ungdommer som er skrevet ut fra skolen, og at NAV-veileder i skolen kan følge opp elever når de er på arbeidspraksis i regi av skolen.

En NAV-leder som vi intervjuet så sent som i januar 2016, sier:

«NAV-kontoret har lagt til rette for å benytte arbeidsretta tiltak i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen, men det er et tilbakevendende tema som ikke vi har helt landa på. Vi har hatt noen tilfeller av at de har egentlig tatt feil valg på skolen, men de får lov til å være der og ta et teorifag eller to mens de søker seg inn på noe annet året etter. Jeg har vært inne med en arbeidspraksis på de dagene de på en måte har til overs, fordi skolen ikke kan gjøre noe når de skal bytte retning og det ikke tilbys på skolen. Men det føles som et skjæringspunkt hvor vi prøver å finne ut av hva som blir riktig og hva som blir galt i forhold til skole og NAV.»

Vi har ikke undersøkt systematisk hvordan og i hvilket omfang ulike NAV-kontorer tilbyr Arbeidstrening i bedrift i forbindelse med opplæring, og vårt materiale er for lite til å generalisere, men vi kan slå fast at praksisen er forskjellig fra kontor til kontor og at det kan herske noe usikkerhet rundt hva som vil være den mest hensiktsmessige form for en slik kombinasjon.

4.2.4 Kombinasjonstiltak for elever som mangler lærlingeplass

En målgruppe som kan dra nytte av arbeidspraksis i bedrift og som omtales i forskrift og regler, er permitterte og oppsagte lærlinger og lære kandidater, samt elever som har søkt,

men ikke fått, lærlingeplass. Forskrift om arbeidsrettede tiltak som er hjemlet i arbeidsmarkedsloven har bestemmelser om arbeidsmarkedstiltak og ytelser som kan være relevant for denne målgruppa. I Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv¹⁷ med utfyllende regler til denne forskrift defineres det nærmere hva ordningen for permitterte og oppsagte lærlinger og lære kandidater innebærer:

- Opplæringskontorene i fylkene har ansvaret for å finne nye læreplasser for oppsagte eller permitterte lærlinger. Arbeidspraksis kan være et aktuelt tiltak inntil lærekontrakten kan gjenopptas.
- Arbeidspraksistiltaket skal ikke fortrenge ordinære lærlingekontrakter og skal ikke legges opp med hele læreplanen for faget som om det var videreføring av lærekontrakten.
- Arbeidspraksis kan bidra til å holde lærlingene i aktivitet i permitterings-/eller den oppsagte perioden, men kan ikke inngå som en del av lærekontrakten. Arbeidspraksistiltaket kan legges opp slik at lærlingen får oppgaver som er relevante i forhold til læreplanen.
- Når tiltaket kombineres med fortsatt opplæring med innhold hentet fra gjeldende læreplan i faget, kan opplæringen inngå som en del av arbeidspraksistiltaket. Ved at denne type opplæring inngår i tiltaket Arbeidspraksis kan tiltaksdeltaker beholde livsoppholdsytelsen - tiltakspenger eller dagpenger - også på dager vedkommende deltar på opplæring.”

Læreplasskurs er et tilbud for elever som har søkt, men ikke fått, lærlingeplass, der arbeidspraksis i bedrift kan inngå (Aspøy & Nyen, 2015).

Noen NAV-veiledere i forsøket er involvert i dette ved å bidra med praksisplass. En av dem beskriver dette slik:

«Lokale arbeidsgivere er involvert i samarbeid om læreplasskurset, da har en lærer vært engasjert i dette i høst og hatt god kontakt med arbeidsgivere. Da har vi hatt et samarbeid og gitt elevene arbeidspraksis. Planen er å få disse arbeidspraksisene til å bli lærlingeløp. Det har hjulpet noen, men flere er tyngre elever og det er en grunn til at de ikke får lærlingeplass; de har høyt fravær, lite motivasjon og det her kurset skal hjelpe dem. Jeg ser at det er en som har fått seg en fin praksis og som fikk gode skussmål men det er der en del ting på hjemmebane og ting som er i hodet som ikke fungerer så han har jeg søkt inn på KVP.»

¹⁷ Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak (sist endret 17.11.2015): <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.76-12-utfyllende-regler-til-arbeids-og-velferdsetatens-anvendelse-av-forskrift-om-arbeidsrettede-tiltak>

NAV-veilederen kan samarbeide med skolen om å finne egnede praksisplasser. NAV-veiledere på skolen har bidratt med å finne arbeidsplasser til elever som har vanskeligheter med å finne passende bedrift og/eller som har en problematisk skole- eller livssituasjon. I dette tilfellet kan NAV-veileder også følge opp med supplerende tiltak for dem som trenger ytterligere bistand.

Også på Jessheim vgs. tilbys læreplasskurs for de ungdommene som fullførte VG2 uten å få læreplass. Her samarbeidet NAV-veilederne med OT om å finne disse ungdommene og kalle dem inn og med skolen for å følge dem opp. *«Disse <ungdommene> har i løpet av høsten fått hjelp til å finne seg en læreplass, og de som ikke har lyktes i dette, deltar nå i VG3 i skole. NAV-veilederne har tidvis vært inne i denne klassen og hatt kurs som, blant annet, 'Sjef i eget liv' for å øke forståelsen av personlig økonomi og betydningen av å skaffe seg en utdanning,»* heter det i en årsrapport (2014-15 Jessheim).

Ved noen skoler involveres NAV-veilederne også i større grad i oppfølgingen av elever mens de er i arbeidspraksis. Fra skolehold får vi høre:

«Det som er fantastisk med å ha NAV-veiledere er at de kan jobbe mye mer med enkeltelever. Når elevene er ute i praksis trenger de tett oppfølging. Når NAV-veiledere jobber her så har de kapasitet til å følge opp ukentlig. Det hadde ikke rådgiverne kapasitet til før og det har heller ikke NAV-ansatte på NAV-kontor kapasitet til».

NAV-veileder kan altså ha ulike roller ved slike kombinasjonstiltak. Det kan dreie seg om å delta i undervisning av elever som går på kurs og det kan dreie seg om å finne egnede praksisplasser – selv om de videregående skolene i vårt materiale også selv har et nettverk av arbeidsgivere de samarbeider med om praksisplasser for elevene sine. NAV-veilederens muligens viktigste rolle er å bistå elever som trenger ytterligere tiltak og støtte fra NAV parallelt eller i forlengelsen av denne ordningen for dem som mangler læreplass.

Noen ganger kan en slik praksisplass danne «broen» for å fortsette med opplæringen:

«De som ikke er de aller dyktigste og som har høyt fravær blir ikke valgt av arbeidsgiver. Man skal jo finne lærlingplassen selv. For at de ikke skal miste motivasjonen kan det være nyttig med jobb i en periode. Da ønsker egentlig eleven å fullføre på et vis. Uten denne oppfølgingen ville vi hatt en situasjon der disse elevene hadde kommet til NAV etter et par år uten at de hadde gjort noen ting.»(NAV-veileder)

Her dreier det seg åpenbart om ungdommer som sliter noe og som kan trenge noe ekstra hjelp og oppfølging til å opprettholde motivasjonen og bli i stand til å fullføre en utdanning. Også sommerjobber kan være et passende tilbud for unge som trenger å holde seg aktive i ferien.

«Nå når det nærmer seg sommeren har vi fra NAV bedre oversikt over sommerjobbtilbud og da prøver vi å satse på dropout ungdom. Vi har prosjekter med enkle oppgaver hvor elevene kan få jobb slik at de kan holde seg aktive i løpet av sommerferien og tjene litt penger.» (NAV-veileder)

Her kan NAV-veileder dra nytte av sitt nettverk, kjennskap til arbeidsmarkedet og tilgang til jobber og prosjekter.

På en av skolene som deltar i forsøket og som kom tidlig i gang, nærmere bestemt prosjektet på Jessheim vgs., har man til å begynne med prioritert innsatsen for å få ungdom som har falt fra videregående opplæring og som var brukere hos NAV, tilbake til skolen. Tanken bak dette var at NAV-kontorene fort skulle oppleve nytteverdien av det å ha en av sine veilederne på skolen. Denne skolen har også en spesiell avtale med fleksibelt inntak. Etter ordinært inntak tok skolen inn noen av dem som gikk til NAV. Disse får oppfølging videre av NAV-veileder på skolen:

«Det at vi har NAV-veileder lokalisert i skolen er viktig. Enda viktigere når det gjelder tilrettelagt opplæring, og for dem som kommer utenfra. De blir her fordi NAV-veilederen følger dem opp. De snakker med dem når de er her. De som går ut i læra møtes på skolen en dag i uka og da er alltid en NAV-veileder her og som kan snappe opp hvis det er noen ting og bli med ut på arbeidsplassen, hvis det ikke fungerer. Hvis vi skoleansatte skulle ha jobbet sånt, skulle vi enten ha NAV-veileder eller en annen funksjon som hadde gjort dette» (rektor)

Særavtalen som denne skolen har med fylkeskommunen om muligheten til fleksibelt inntak, ansees fra skolens hold som en viktig forutsetning for raskt å komme i gang og opprettholde motivasjonen til den unge som vil gå tilbake til skolegang:

«Vi er ganske sikre på at den viktigste suksessfaktoren her er at Jessheim vgs. har fleksibelt inntak gjennom hele året. Det er mulig å gi ungdommen et tilbud når de er motivert for skole, og ikke bare opplyse om søknadsfrister og så kan du kanskje begynne om ett halvt år.» (Årsrapport Jessheim 2013-14)

Også fra NAV-hold ser man fordelene med at skolen har en fleksibel inntaksordning. En NAV-leder fra et kontor som samarbeider med en skole der denne muligheten ikke finnes, sier:

«Ungdom som falt ut av skolen og som kommer til NAV er ofte de som skal skaffe seg jobb, men ikke får det til. Det kunne vært mer fleksibelt ved at de kunne kommet rett inn igjen i en skoleklasse og fått de modulene de manglet, altså at en støttet enda mer opp om rett på videregående opplæring. At de ikke blir gående og vente på neste skoleår eller opptak og inntak, men at de kunne gått rett i gang med den kompetansen, gjerne i kombinasjon med arbeid ute i en bedrift.» (NAV-leder)

Et annet tilbud som gis ved Jessheim vgs. til elever som er rekruttert inn i skolen fra NAV, er «prøvefagprøve». Bakgrunnen for dette utradisjonelle tilbudet og erfaringer beskrives i siste årsrapport fra forsøket:

«Veien fra NAV til fagbrev for ungdom med påbegynt skolegang har vist seg å være kortere enn vi har trodd. Elevene som er rekruttert inn i skolen fra NAV, mangler alt fra noen få fag til ett år i lære før de når målet om fagbrev. I våre egen klasse har vi så langt i år fått 5 fullførte fagbrev og i nærliggende framtid er det oppmeldt 5 elever. Vi opplever at mange ungdommer gruer seg til fagprøven og at det derfor har vært behov for å øve seg litt på denne. Jessheim videregående har derfor besluttet at de gir tilbud til alle om en prøvefagprøve, der de gjennomgår det som er typisk for en fagprøve innenfor deres fag.» (Årsrapport Jessheim 2014-15)

Selv om heller ikke dette er et resultat av Forsøk med NAV-veileder i skole, er det et ytterligere eksempel på hva skolen kan gjøre for å hjelpe unge som er rekruttert inn fra NAV til å fullføre skolegang.

Det vil alltid også være noen ungdommer som trenger tett oppfølging over lengre tid på en praksisplass hvis de skal kunne lykkes. En sosialrådgiver beskriver disse unge slik:

«De kan takke nei til det ekstratilbudet fylkeskommunen tilbyr dem. De kan gjerne gå ett år eller to hjemme uten at noen fanger dem opp. OT får ikke fatt i dem. Spesielt de som er unnnvikende og helst vil være i fred. For de som er i gråsonen, som ikke vet helt hva det dreier seg om er det ikke et lavt nok tilbud. Det er gode tilbud for de som kan litt og vil litt, men de aller laveste er det alltid for lite tilbud til. De som trenger faktisk å følges på jobb, gjerne de tre første ukene, for å kunne stå i det. Det er ikke sånne tilbud. Hvem skal ha ansvaret for det når de står der og har stor vegring og tør ikke gå ut. Vi har vært med og løfta litt, vi bruker masse tid på å motivere dem, men hvem skal fange dem opp når det ikke går så godt eller de sier nei til den læreplassen?»

For ungdommer med såpass stort bistandsbehov vil oppfølgingen som NAV-veileder i skolen kan gi ikke være tilstrekkelig. NAV har imidlertid flere muligheter til å følge opp disse unge, ikke bare med sine egne tjenester og virkemidler men også ved å mobilisere det øvrige hjelpeapparatet. Det er viktig at slike problemer oppdages tidlig og tiltak koordineres, for eksempel gjennom ansvarsgruppe eller Individuell Plan i henhold til stl §28. Vårt inntrykk er, som nevnt i kap. 2.7, at NAV-veilederne i skolen sjelden er involvert i, eller tar initiativ til, Individuelle planer for elever.

4.2.5 Arbeidsrettede tiltak etter avbrutt skolegang

Elever som åpenbart ikke er i stand til å fullføre skolen, og som trenger oppfølging og et passende arbeidsrettet tilbud for å kunne komme i jobb kan dra nytte av NAV-veilederens innsats som følgende eksempel, fortalt av en OT-kontakt, illustrerer:

«I denne saken er det åpenbart at ungdommen ikke skal videre på skole og vil trenge hjelp for å få en tilrettelagt jobb. Ungdommen er engstelig, har ikke foreldre, og det har vært kjempeflott at vi allerede på det siste halvåret på skolen har kunnet ha med NAV i skole og legge en plan sammen med eleven. Ungdommen er trygt ivaretatt, er kommet med på et sommerjobbprosjekt og planen er at vedkommende etter sommeren skal inn på en praksisplass via NAV. NAV-veileder har allerede kartlagt bransjer og er i gang med å skaffe den. For elever med store utfordringer man vet vil trenge hjelp av NAV etter skoletiden er det kjempefint at NAV kan komme inn tidlig og unngå dette tomrommet.»

Denne casebeskrivelsen viser betydningen av at NAV-veilederen hadde kontakt med den aktuelle eleven allerede i god tid før vedkommende skulle slutte. Siste halvåret på skolen ble benyttet til å lage planer for framtiden i samarbeid med OT og eleven. NAV sørget for sommerjobb, og bisto i å finne praksisplass. Overgangen er «sømløs» og NAV kan ta ansvar for oppfølgingen videre.

«Når det gjelder elever som velger å avbryte skolegang, er det veldig viktig å komme raskt i gang med arbeidsrettet aktivitet eller kurstilbud/ andre tiltak fra NAV kontoret,» heter det i en av årsrapportene (Tromsø 2014-15).

4.3 Oppsummering

Vi vet fra annen forskning at problemer knyttet til fattigdom er for mange en bakenforliggende årsak til frafall og fravær i skolen og tilsvarende erfaringer har man gjort i «Forsøk med NAV veileder i videregående skole». Målgruppa for NAV-veilederne på skolen er heterogen, men mange elever som NAV-veilederne bistår har til felles at de sliter med sosiale og/eller helsemessige problemer eller de lever under dårlige forhold på hjemmebanen. Vi har undersøkt nærmere med hvilke tjenester og virkemidler NAV-veilederne bistår disse ungdommene.

Typiske saker for NAV-veiledere er bistand til elever som har behov for bolig, økonomisk rådgivning eller støtte, behov for bistand fra andre NAV-kontorer og/eller instanser NAV samarbeider med, alternativer til skolegang i form av kombinasjonstiltak, arbeidsrettede tiltak og jobbsøkerveiledning. NAV-veilederne har ut over dette også mandat og virkemidler til å bistå familier og nærmiljø, og kan dermed ivareta et mer helhetlig perspektiv med tanke på forhold som ligger utenfor skolens mandat.

Det er først og fremst sosialfaglig bistand, det vil si tjenesten regulert i sosialtjenestelovens § 17 «Opplysning, råd og veiledning» som NAV-veilederne gir elevene som vurderer å slutte, som har mye fravær og/eller er i en livssituasjon der de har vanskeligheter med å følge ordinær skolegang. For noen er også økonomisk støtte (stl § 18 «Stønad til livsopphold») til dem selv og/eller til familien, avgjørende for å komme over i en livssituasjon der de er i stand til å fullføre videregående opplæring.

Også skolens sosialpedagogiske rådgivere gir råd og veiledning i henhold til Opplæringsloven. Men deres mandat er avgrenset på skolemessige forhold, mens NAV-veilederne har et større mandat og flere virkemidler. En avgjørende forskjell er at NAV-veilederens råd og veiledning kan føre til at NAV kan følge opp med en behovsvurdering, treffe vedtak om ytterligere tiltak, eventuelt innvilge økonomisk støtte osv. NAV kan også iverksette tiltak ikke bare rettet mot den enkelte eleven, men om nødvendig også mot dens familie.

NAV-veilederne kan også bistå elever ønsker å slutte i skolen av ulike grunner og som trenger råd og veiledning for å komme seg videre i overgangen mellom skole og arbeidsliv. NAV-veiledere gir informasjon om arbeidsmarked, jobbsøk osv. De som slutter, men trenger ytterligere bistand og tilrettelegging for å kunne komme i arbeid, kan NAV-veilederen eller dens kolleger følge opp med behovsvurdering og/eller arbeidsrettede tiltak.

I forbindelse med Ny GIV Oppfølgingsprosjektet hadde NAV og fylkeskommunen utviklet og implementert en rekke ulike måter å kombinere innsatsen fra NAV og fylkeskommune/OT på, og som elever som har sluttet eller de som sliter med skolen kunne dra nytte av i utdanningsøyemed. Den mest vanlige form for kombinasjonstiltak har vært at NAV åpner opp for arbeidspraksis for OT-ungdom, der Oppfølgingstjenesten står for den praktiske gjennomføringen, mens NAV bidrar med tiltakspenger. Det varierer på hvilken måte og i hvilket omfang NAV har bidratt til bruk av kombinasjonstiltak, både mellom fylkene og mellom NAV-kontorene innenfor et enkelt fylke, men generelt er erfaringene med kombinasjonstiltakene er gode.

Noen NAV-kontorer tilbyr ulike måter å kombinere arbeidspraksis og opplæring på og på enkelte NAV-kontorer fortelles det om utstrakt bruk av kombinasjonstiltak, på andre er man langt mer tilbakeholdende med å gi slike tilbud. Noen steder opplyses det at NAV-tiltaket arbeidspraksis (som nå heter «arbeidstrening») kun gis ungdommer som er skrevet ut fra skolen, men at NAV-veileder som deltar i forsøket på skolen kan følge opp elever når de er på arbeidspraksis i bedrift i regi av skolen. Vi har ikke undersøkt systematisk hvordan og i hvilken omfang ulike NAV-kontorer tilbyr arbeidspraksis i forbindelse med opplæring. Det vi imidlertid har sett, er at det er store forskjeller fra kontor til kontor, noe som indikerer at det fremdeles hersker en del usikkerhet, i hvert fall på kontornivå, om hvilke regler og rutiner som gjelder rundt bruken av praksisplass i kombinasjon med opplæring.

I forsøket har vi sett enkelte eksempler der NAV-veilederen samarbeider med skolen om å finne egnede praksisplasser når elever har vanskeligheter med å finne passende bedrift og/eller en problematisk livssituasjon. I dette tilfellet kan NAV-veileder også følge opp med supplerende tiltak og virkemidler dersom eleven har behov for ytterligere bistand.

En målgruppe som kan få tilbud om arbeidspraksis i bedrift er permitterte og oppsagte lærlinger og lære kandidater, samt elever som har søkt, men ikke fått, lærlingplass. NAV-veileder kan ha ulike roller ved slike kombinasjonstiltak. Det kan dreie seg om å delta i undervisning av elever som går på læreplasskurs, der disse tilbys, og det kan dreie seg om å finne egnede praksisplasser. De videregående skolene i vårt materiale har imidlertid ofte selv et nettverk av arbeidsgivere som de samarbeider med om praksisplasser for elevene sine. NAV-veilederens muligens viktigste rolle er å bistå de elevene fra denne målgruppen som trenger ytterligere tiltak og støtte fra NAV parallelt eller i forlengelsen av ordningen for dem som mangler læreplass.

Ett av lokalprosjektene skiller seg fra de andre i vårt materiale ved at man, i hvert fall i prosjektets første fase, har lagt hovedvekt på å hjelpe ungdommene som var blitt NAV-brukere og som ikke hadde fullført videregående opplæring til å ta opp skolefag. Samarbeidet med en stor arbeidsgiver har også vært en ingrediens i tilbakeføringsarbeidet. Dette, samt en imøtekommenhet fra skolens/fylkeskommunens side ved å åpne for en mer fleksibel inntaksordning enn den som er vanlig, har bidratt til at man fikk «tettet» større glipp i overganger, og redusert passiviserende ventetider.

Noen ungdommer trenger tett oppfølging over lengre tid på en praksisplass hvis de skal kunne lykkes. I prinsippet burde NAV-veileder ha muligheter til å følge opp disse unge, ikke bare med NAVs virkemidler men også ved å mobilisere det øvrige hjelpeapparatet. Det vil være viktig at slike problemer oppdages tidlig og tiltak koordineres, for eksempel gjennom ansvarsgruppe eller Individuell Plan i henhold til stl §28. Hvorvidt dette skjer og om NAV-veileder på skolen når de aller svakeste, kan ikke vår evaluering svare på. Vårt inntrykk er at NAV-veilederne i skolen sjelden er involvert i, eller tar initiativ til, Individuelle planer for elever.

Også elever som åpenbart ikke er i stand til, eller ikke ønsker, å fullføre skolen, og som trenger oppfølging og et passende arbeidsrettet tilbud for på sikt å kunne komme i jobb, kan dra nytte av NAV-veilederens innsats. For andre kan arbeidsrettete tiltak etter avbrutt opplæring åpne veien tilbake til skolen. Også i denne sammenhengen har vi sett eksempler på at NAV-veileder involverer seg i oppfølgingen av elever som kommer tilbake fra NAV til skolen.

5 KVANTITATIVE ANALYSER

I dette kapitlet presenterer vi analyser av to typer av aggregerte kvantitative data. For det første har vi analysert årlige data 2010-2014 fra forsøksskoler relativt til kontrollskoler for å vurdere om forsøket har bidratt til en høyere andel elever med ordinær progresjon og en lavere andel som slutter. Ettersom siste tilgjengelig data fra Skoleporten.no er for skoleåret 2013-2014 har vi kun studert de fire pilotskolene som hadde oppstart i august 2013.

For det andre har vi analysert data fra NAV-kontor/kommuner som (del) finansierer NAV-veiledere i skolen relativt til utvalgte kontrollkontor for å vurdere hva slags type oppfølging unge NAV-brukere mellom 15 og 21 år har fått. Vi har blant annet sett på beholdning og nye tilfeller av unge som månedlig er registrert som arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne for årene 2010-2015. Tallene for arbeidssøkerne er brutt ned på arbeidsmarkedsstatus. Vi har også sett på utviklingen i den samme perioden for månedlig beholdning/tilgang for unge (15-21 år) uføretrygdmottakere. Til slutt har vi studert data for den kommunale ytelsen sosialhjelp og deltakelse på KVP for kalenderårene 2010-2014.

5.1 Effektanalyser

Vi har i hovedsak foretatt deskriptive «før og etter» sammenlikninger av skole- og NAV-variablene for både forsøksenhetene og kontrollenhetene. Vi har også gjort en såkalt forskjell-i-forskjell analyse for noen av resultatmålene, deriblant for «overganger», «sluttet» og for sosialhjelpsmottak. Det vil si at den kausale effekten av forsøket kan estimeres ved å se på endring for utfallet for forsøksskolen/NAV-kontor fratrasket samme endring for kontrollskolene/kontrollkontorene. Ved å trekke endringsresultatet for kontrollenhetene fra endringsresultatet for forsøksenhetene, tar vi hensyn til en situasjon uten forsøket. Denne metoden er blant de mest brukte innen effektevalueringslitteraturen (se f.eks. Card & Krueger, 2000).

Vi har sett på endring fra baseline til forsøksperioden, det vil si fra kalenderåret 2012 eller skoleåret 2012-13 til forsøksperioden representert enten ved kalenderåret 2014 eller skoleåret 2013-14. Vi mener at siste år/ett år før forsøket startet opp i best grad fanger opp situasjonen ved baseline ettersom et gjennomsnitt av flere år i forkant *kan* dekke over trender i data. Dessuten har vi utfallsmål for skolene kun for et (1) kalenderår av forsøksperioden, og da blir måleperiodene like lange (altså 1 år). Ettersom vi har data for overganger, sluttet og sosialhjelp tilbake til 2011, har vi likevel også prøvd gjennomsnittet av de to siste og tre siste årene før forsøket startet opp som baseline, men resultatene er ikke vist. Ettersom skoledataene er forbausende stabile har valg av baseline liten betydning (det samme gjelder også data fra NAV).

For å sjekke om det er statistisk signifikante forskjeller i resultatmålene mellom forsøk og kontroll har vi benyttet en ensidig z-test med $\alpha=5\%$, det vil si at $z \geq 1.65$.

Av to hovedgrunner må resultatene fra disse kausalanalysene for målgruppens tiltak- og tjenestebruk og de ulike resultatmålene tolkes med forsiktighet. For det første er ikke de aggregerte dataene vi bruker i analysene tilstrekkelig skarpe, det vil si at vi ikke sikkert vet hvilken skole NAV-brukerne går på eller hvilket NAV-kontor/kommune den enkelte skole-elev sogner til. For det andre er flere av forutsetningene for en kausalanalyse brutt. Vi kan med andre ord ikke si noe sikkert om årsak (forsøk) og virkning (for eksempel lavere frafall), og vi kan heller ikke generalisere fra forsøksskolene/tilhørende NAV-kontor til alle landets videregående skoler og NAV-kontor. I det følgende viser vi hvilke forutsetninger som er brutt, men også hva vi har gjort for å begrense negative konsekvenser av bruddene:

1. Selv om kriteriene for å velge forsøksenehetene og kontrollenehetene (nesten) er like, er dette ingen garanti for at alle observerbare og uobserverbare faktorer som kan påvirke resultatmålene er de samme (dette er brudd på den såkalte unit homogeneity forutsetningen). I neste avsnitt skal vi også se at forsøksskolene er svært ulike i størrelse og sammensetning (f.eks. andel elever på yrkesfag). Dermed kan også den enkelte skole ha hatt ulike forutsetninger for å lykkes. Dersom forsøksskolene og kontrollskolene hadde blitt trukket tilfeldig hadde man i teorien kunne ha isolert den eneste faktoren som varierer (forsøket) mens man hadde kontroll på andre faktorer som potensielt kunne ha påvirket måloppnåelsen.
2. Det er ikke utenkelig at skolene som er valgt til å delta i forsøket har hatt bedre forutsetninger for god måloppnåelse (f.eks. mindre frafall) enn gjennomsnittet av landets videregående skoler; de har for eksempel blitt valgt fordi de allerede arbeider aktivt med frafall, har et ungdomsteam, og har god forankring hos ledelse og rektor etc.).
3. Pilotskolene har fått mye oppmerksomhet i media og har dessuten blitt nøye studert og fulgt opp. Dette kan ha ledet til en såkalt forsøkseffekt som kan overvurdere hvor godt forsøket lykkes sammenliknet med kontrollskolene.
4. Våre kvalitative analyser viser at forsøket ikke er rigget og operasjonalisert likt. Dette er brudd på forutsetningen om «equal treatment» i effektevalueringslitteraturen, det vil si at alle som deltar i forsøket skal motta den samme «medisinen». Dette gjør at det er utfordrende å skille ut hvilke faktorer som eventuelt har bidratt til forskjell i målutfallene mellom forsøk- og kontrollenehetene.
5. Rapporter fra forsøksskolene viser også at det er det tegn til «forsøkslekkasjer», det vil si at NAV-i-skolen veilederne ikke bare gir hjelp og støtte til elever som tilhører eget kontor. Dette kan dermed påvirke antall brukere som blir registrert ved

andre NAV-kontor, men også påvirke resultatene for overganger og sluttet ved forsøksskolen ved at «utenbys» elever indirekte blir hjulpet. For å gjøre problemet med forsøkslekkasje så lite som mulig har vi etter beste evne å valgt forsøksskoler/forsøkskontorer som ikke har samarbeidsavtale med forsøksskolene og som har en ubetydelig andel elever ved forsøksskolene.

5.2 Resultater

5.2.1 Pilotskolene

I Tabell 3 på neste side ser vi at oppdragsgivers målsetning om å velge skoler med over 500 elever som forsøksskoler lykkes for alle med unntak av Tromsø Maritime videregående, som har mindre enn 400 elever. Jessheim VGS. er klart størst av de seks pilotskolene med over 1200 elever. Tre av de ni skolene har flest elever på studiespesialisering (63-76%), en skole har halvparten på studiespesialisering (Vennesla), mens fem av skolene har flest yrkesfagelever (63-93%). Disse forskjellene i størrelse og sammensetning kan ha betydning for hvor godt forsøket lykkes med resultatmålene ved den enkelte skole. Alt annet likt vil skoler med større andel på yrkesfag for eksempel forventes å ha høyere frafall enn skoler med flere elever på studiespesialisering. Ettersom vi ikke har hatt tilgang til individdata i dette prosjektet kan vi imidlertid ikke kontrollere for slike forskjeller. Til slutt ser vi i Tabell 3 at pilotskolene utgjør 4-14% av elevmassen i eget hjemfylke.

Tabell 3: Oversikt over 9 videregående pilotskoler i forsøket «NAV i skolen»*

Skole	Oppstart	Antall elever på skolen	Andel yrkes-fag	NAV-veileder kommer fra følgende NAV-kontor	Kommune	Fylke	Antall elever i fylket	Elever på pilotskolen i % av alle elever i fylket
Jessheim	August 2013	1238	36,9%	Nes Nannestad Eidsvoll Ullensaker	Ullensaker	Akershus	22007	5,6%
Breivika	August 2013	509	88,2%	Tromsø	Tromsø	Troms	6321	8,1%
Tromsø Maritime	August 2013	377	84,6%	Tromsø	Tromsø	Troms	6321	6,0%
Breivika og Tromsø Maritime	August 2013	886	86,4%	Tromsø	Tromsø	Troms	6321	14,0%
Godalen	August 2013	688	92,6%	Eiganes/Tasta Hundvåg/Storhaug	Stavanger	Rogaland	17952	3,8%
Stovner	August 2014	704	41,2%	Stovner	Oslo	Oslo	19339	3,6%
Hellerud	August 2014	627	23,9%	Alna	Oslo	Oslo	19339	3,2%
Stovner og Hellerud	August 2014	1331	32,6%	Stovner Alna	Oslo	Oslo	19339	6,9%
Vennesla	August 2014	477	50,3%	Vennesla	Vennesla	V-Agder	7323	6,5%
Kvadraturen	August 2014	1000	70,2%	Kristiansand	Kristiansand	V-Agder	7323	13,7%
Tangen	August 2014	956	63,3%	Kristiansand	Kristiansand	V-Agder	7323	13,1%
Vennesla, Kvadraturen og Tangen	August 2014	2433	63,6%	Kristiansand og Vennesla	Kristiansand og Vennesla	V-Agder	7323	33,2%

*Tall er fra «Forsiden Videregående skole Oversikt» fra skoleåret 2013-2014 skoleporten.no

** Oppstart er satt lik måneden hvor NAV-veileder ble operativ på skolen. Informasjonen har vi fra våre caseintervjuer.

5.2.2 Skoledata

Overganger

Det siste skoleåret hvor data for «overganger» og «sluttet» er tilgjengelig på Skoleporten.no er 2013-14. Dette betyr at det kun er skolene som startet tidligst i forsøket hvor vi kan gjøre analyser for disse utfallene, og da kun for det første året, det vil si for skolene Jessheim, Breivika, Tromsø Maritime og Godalen. Figur 1 (vedlegg 4) viser overgangene for Vg1 og Vg2 i 2013 for disse forsøksskolene og tilsvarende kontrollskoler for alle elever

(studiespesialiserende og yrkesfaglig) som var registrert 1. oktober 2012 og tilsvarende overganger for 2014 for de som var registret 1. oktober 2013.

Det som slår oss først er at andel med ordinær progresjon er tydelige høyere for alle skolene for vg1 (78-81%) sammenliknet med vg2 (64-69%) og at andel som er ute av vgs. 1 år er høyere på vg2 (23-27%) enn på vg1 (10-11%). Deretter ser vi at andel med ordinær progresjon har gått svakt ned for begge typene av skoler fra 2013 til 2014, mens tilsvarende andel har økt på vg2. I tabell 3, tabell 4 og tabell 5 (se vedlegg 4: Figurvedlegg) har vi testet om forsøket har hatt effekt på de tre typene av overganger for forsøkskontorene samlet og enkeltvis. Selv om det er en viss variasjon i forskjell-i-forskjell-estimatene, er ingen av disse signifikante på 5% nivå. Vi kan med andre ord ikke si noe sikkert om sammenhengen mellom forsøket og «overganger». Vi har også prøvd ut ulike baseline (snitt av to og tre siste årene før forsøksoppstart). Resultatene avviker lite fra de som er vist og forskjellene var fortsatt ikke statistisk signifikante mellom forsøk- og kontrollskoler.

Sluttet

I Figur 2 (vedlegg 4) ser vi andel som har sluttet på alle trinn for både forsøksskolene og kontrollskolene. De kausale effektene av forsøket på andel sluttet finnes i Tabell 6 (vedlegg 4). Det kan se ut til at forsøket alt i alt har hatt en ikke-signifikant positiv effekt på andel sluttet ettersom denne har gått ned for forsøksskolene, mens tallene har stått stille for kontrollskolene, det vil si at effekten av forsøket er på -0,7 prosentpoeng eller -9,1 prosent. I likhet med analysene for overganger er det igjen en viss heterogenitet mellom skolene, men ingen av effektene er signifikante. Resultatene endres lite av å benytte snittet av to og tre siste skoleår før forsøket startet opp som baseline.

5.2.3 NAV-data

Arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne

Tilstedeværelse av NAV-tjenester på skolen fører trolig til flere henvendelser. Det sentrale er ikke *om* de registreres, men hva slags type oppfølging eller tiltak elevene får. Vi har derfor studert den månedlige utviklingen i antallet unge 15-21 år som blir (nye tilfeller) eller er (beholdning) registrert som brukere ved NAV i kommuner som har elever ved forsøksskoler vs. kommuner som (i alle fall stort sett) ikke har elever ved forsøksskoler.

I Figur 3 og 4 (vedlegg 4) og viser vi henholdsvis beholdning og insidens av arbeidssøkere per måned 2010-2015. I all hovedsak ser vi at grafene for forsøkskontorene følger mønsteret for kontrollkontorene både før og etter forsøket med NAV-veiledere i skolen startet. Dette betyr at forsøket trolig ikke har hatt noen effekt på andelen registrert som arbeidssøkere ved NAV.

I Figur 6 og 7 ser vi henholdsvis beholdning og nye personer som er registrert ved NAV som personer med nedsatt arbeidsevne. Nok en gang ser det ikke ut til å være avvik mel-

lom forsøksenhetene og kontrollenhetene som skulle tyde på at det var noen effekt av forsøket med NAV-veiledere i skolen (de besynderlige nedgangene i beholdningstallene i januar hvert år er forklart av lavere tellere, det vil si antall personer med nedsatt arbeids-evne, og ikke endringer i risikobefolkningen, altså nevneren).

5.2.4 Arbeidssøkere brutt ned på arbeidsmarkedsstatus

Figur 5 (vedlegg 4) viser prevalenstall for arbeidssøkere brutt ned på arbeidssøkerstatus. Det ser ut til å være noen sesongvariasjoner, men alt i alt ser disse ut til å være like for forsøkskontorene og kontrollkontorene. Dette betyr igjen at forsøket trolig ikke har hatt noen innvirkning på arbeidssøkeres status (helt ledig, delvis ledige, deltakere på tiltak, og andre). Vi har laget tilsvarende figurer for insidens, og her ser vi at ca. 8 av 10 er helt ledige, men igjen ser vi at det ikke er noen forskjeller mellom forsøk og kontrollenheter (figurer ikke vist). For insidens per måned er den en del celler som har verdier lavere enn 4, som derfor er unntatt statistikken.

Uføretrygdede

For antall nye tilfeller av uføre per måned er det så mange celler som er tomme i data at det ikke er mulig å gjøre meningsfulle analyser. Dette forholder seg annerledes for prevalensen for uføreratene (Figur 8, vedlegg 4). Nok en gang ser kontrollenhetene ut til å følge forsøksenhetene både før og etter forsøket startet opp. Det er derfor ingen grunn til å tro at uføreratene har endret seg på grunn av forsøket.

Sosialhjelp og KVP

Når vi ser på beholdningstallene for sosialhjelp for Romerikskontorene som deltar i forsøket ser det ut til at det er nedgang i årene 2010-2012 og en til dels «kraftig» økning i 2013 og 2014 som vi ikke ser i kontrollregionen Follo hvor nedgangen fortsetter svakt. I Tromsø er det også en nedgang 2010-2012 og økning til nivået i 2010 i 2013 og 2014. Samtidig har kontrollkontoret Harstad hatt en økning i årene 2011-2014 som minner om 2010-nivå i 2014. I Kristiansand og Vennesla er tallene jevnt høye 2010-2014, mens det er en nedgang i kontrollregionen Lister 2010-2014, men økning i 2013 og kraftig fall i 2014 (Figur 9, vedlegg 4).

Når vi ser på insidensen for sosialhjelp ser vi muligens en økning i 2013 på Romerike og i Troms - men kalenderår er ikke så fininndelt tidsakse som måned. På Sørlandet er det samme tall i 2014 som 2013 - men her ble forsøket ikke operativt før i august 2014.

I Tabell 8 (vedlegg 4) har vi gjort en effektanalyse av tilgangstallene for sosialhjelp (insidens). Selv om vi i all hovedsak ser en svak økning i bruk av sosialhjelp ved forsøkskontorene er ingen av forskjell-i-forskjell-estimatene statistisk signifikante på 5% nivå. Med andre ord kan vi ikke konkludere sikkert om sammenhengen mellom forsøket og andel nye unge 15-21 år på sosialhjelp. Vi har også gjort tilsvarende analyse av prevalenstall for

sosialhjelp (ikke vist). Resultatene er stort sett sammenfallende med analysene for tilgangsstall, men igjen er ingen av estimatene signifikante. Estimatene endret seg lite og vi fant heller signifikante effekter når vi prøvde andre baselineår for tilgang og prevalenstalene (snitt av to siste år før forsøksoppstart fremfor siste år før oppstartsår).

Tabell 9 (vedlegg 4) viser beholdning og nye tilfeller av personer på KVP. Ettersom tallene generelt er små og flere av cellene er prikket har vi ikke sett KVP i forhold til risikobefolkningen av unge mellom 15 og 21 år.

5.3 Oppsummering og diskusjon

Våre analyser av aggregerte data viser at det er en antydning til redusert andel slutttere, men at denne sammenhengen ikke var statistisk signifikant. Forsøket med NAV-veiledere har heller ikke hatt en statistisk signifikant effekt på overganger i videregående skoler som har deltatt i forsøket. Våre funn virker således å være i tråd med annen forskning på feltet som har vist at andelen som fullfører videregående skole har vært svært stabil de siste 20 årene.

Vi har ikke funnet støtte for hypotesen om at beholdning og nye tilfeller av arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne kunne øke ved NAV-kontor som har NAV-veiledere på forsøksskolene. Vi har heller ikke funnet støtte for at forsøket har påvirket arbeidssøkeres fordeling på ulike arbeidsmarkedsstatuser, eller andelen unge på uføretrygd. Vi fant imidlertid en antydning til økt bruk av sosialhjelp i våre kvalitative undersøkelser og en ikke-signifikant kvantitativ økning i sosialhjelp i effektanalysene.

Selv om vi har gjennomført en robust type effektevaluering er trolig resultatene påvirket av lav statistisk styrke, svakheter i design av forsøket og av data som ikke er «skarpe» nok. Det kan det være vanskelig å oppnå statistisk signifikante sammenhenger da vi kun har hatt mulighet til å studere de første pilotskolenes oppstartsår. Eventuelle senere effektanalyser kan få større statistisk styrke ved å analysere alle skolene som nå deltar i forsøket over flere år. Den største svakheten i design av forsøket er at forsøks- og kontrollenheterne ikke er plukket tilfeldig. Selv om det ligger til grunn visse felles kriterier for valg av forsøksenheterne og kontrollenheterne er variasjonen i faktorer som kan påvirke resultatmålene mellom skolene stor (andel yrkesfag, elevens kjønn etc.). Observerbar heterogenitet kan i fremtidige evalueringer delvis tas høyde for ved å koble skoledata med NAV-data på individnivå og å bruke kontrollvariabelmetoden. På denne måten ville man kunne identifisere elever som er i den primære målgruppen fra de andre, og NAVs brukere som har tilhørighet til forsøksskolene fra andre skoler. Ved å kontrollere for potensielt medierende faktorer vil også sammenhengen mellom forsøket og målsetninger i større grad renses. De lokale rapportene, for eksempel fra Godalen, gir støtte for at fremtidige analyser bør gjøres med «skarpere» data på individnivå; der fortelles det for eksempel at elever som tilhører de lokale NAV-kontorene i større grad er hjulpet enn utenbys elever, og

at dette har ført til svakt *synkende* andel sluttere blant de «hjemmehørende», men en svakt *økende* andel sluttere blant de «tilstedeværende». Som vi så i tabell 6 har dette alt i alt gitt en økt andel sluttere ved Godalen vgs.

Vi konkluderer at våre analyser ikke har avdekket statistisk signifikante sammenhenger mellom forsøket og noen av utfallsmålene (skoleutfall og brukere registrert ved NAV). Dette behøver ikke å bety at forsøket ikke har lyktes. Årsaken til null-funnene *kan* ligge i at data ikke er skarpe nok til å fange opp målgruppen på en fullgod måte, at analysene er basert på få skoler og kun det første forsøksåret og at det også flere brudd på sentrale forutsetninger for effektanalysen. Forsøket vil trolig tjene på å arbeide på lik måte fremover og i størst mulig grad unngå forsøkslekkasje. Dette vil styrke muligheten for å si noe klarere om årsak og virkning.

6 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Modellen for tverrsektorielt samarbeid som ble lagt til grunn for Forsøket med NAV-veileder i vgs. bygger på tre prinsipper:

- En felles arena for operativt samarbeid
- Konkret kjennskap til de samarbeidende sektorenes tiltak og tjenester
- Lederforankrede avtaler

Våre vurderinger knytter seg til disse prinsippene og anbefalingene som gis i det følgende er basert på det vi anser som suksesskriterier.

Den felles arenaen for operativt tverrsektorielt samarbeid er skolen. En av utfordringene i forsøket har vært at mandatet til skolens egne sosialpedagogiske rådgivere, hjemlet i opplæringsloven, er svært lik mandatet til NAV-veilederne som er hjemlet i sosialtjenesteloven (stl). Dette førte til å begynne med til en del misnøye hos noen sosialrådgivere som mente at de fikk inn en ny tjeneste som skulle bistå elevene med omtrent det samme som de selv kan gjøre. Men selv om NAV-veilederne og skolens rådgivere har lignende mandater, er virkemidler forskjellige. NAV kan blant annet fatte vedtak om økonomisk støtte, bistå med bolig, og iverksette tiltak overfor familiemedlemmer. Etter hvert fant man fram til hensiktsmessig oppgave- og arbeidsdeling. Men hvorvidt det er ressurser og kapasitet eller kompetanse og virkemidlene som var utslagsgivende for hvordan man har organisert samarbeid og arbeidsdeling, er usikkert.

Et godt samarbeid kjennetegnes av at skolen/rektor tar ansvar for at integreringen av NAV-veileder i skolens elevtjenester gjennomføres som en medvirkningsbasert, styrt læringsprosess over tid – et slags skoleinternt utviklingsprosjekt. Skolen/rektor sørger for at NAV-veileder og NAVs tilbud er synlig og tilgjengelig for både skolens ansatte, de øvrige elevtjenestene og elevene. Det utvikles skoleinterne rutiner for samarbeid og arbeidsdeling som er hensiktsmessig med tanke på kompetanse og virkemidler til de samarbeidende parter og slik at arbeidsdeling og samarbeid ikke er et resultat av kapasitet/ressurs-situasjon.

Det er de samarbeidende sektors kompetanse og virkemidler som bør ligge til grunn ved fordelingen av oppgaver mellom skolens ansatte og NAV-veileder. Den tverrsektorielle ledelsen med rektor og NAV-leder bør sørge for at det skoleinterne samarbeidet rundt elevene ikke er et resultat av at partene skyver over oppgaver til hverandre av rent ressursmessige grunner.

Forsøket har klart bidratt til kompetanseheving, både blant skolens ansatte og innad i NAV. Felles arenaer for det operative tverrfaglige samarbeidet har gitt konkret kunnskap om hverandres tjenester og virkemidler. Denne kunnskapen er blitt formidlet videre innenfor de samarbeidende partenes egne organisasjoner. En vesentlig forutsetning for denne spredningen av kunnskap er at NAV-veilederne i skolen har sin organisatoriske til-

knytning både i skolen, ved å være integrert i skolens elevtjenester, og innad i NAV, ved å være koblet opp til NAV-kontorenes ungdomsteam/ungdomskoordinator. Nettopp spredning av kompetanse innad i NAV er ett av de mest tydelige positive resultater av forsøket som våre informanter, både NAV-veilederne selv og deres ledere gir uttrykk for. Dette viser at lederforankringen ikke bare har betydning for det tverrfaglige samarbeidet, men også for kompetansebygging og for nyttiggjøring av denne kompetansen i egen sektor. Denne kjennskapen til om hverandres tjenester og virkemidler er igjen en forutsetning for å etablere hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner og oppgavedeling. Dette kan også bidra til at NAV-veilederne ikke «mister» for mye av sin NAV-spesifikke kompetanse og nettverk.

Det at NAV-veiledere i skolen deltar i det øvrige ungdomsarbeidet på kontoret er en viktig forutsetning for kunnskapsspredning og kompetansebygging. Det trengs NAV-interne arenaer for kunnskapsspredning. Dette handler både om bygging av kompetanse relevant for NAVs tilbud til «utsatt ungdom» og om vedlikehold av «NAV-kompetanse» hos NAV-veilederen som har sin arbeidsplass på skolen.

Det tverrsektorielle operative samarbeidet på en felles arena bør fortsette for å utvikle og vedlikeholde den gjensidige kompetansen. Samtidig bør man vurdere om innsatsen (stillingsprosenten) som NAV-veilederne benytter til arbeidet på skolen kan reduseres på områder der også skolens sosialrådgivere har mandat og kompetanse til å gi elevene tilsvarende sosialfaglig oppfølging.

Organiseringen av «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» skulle bygge på, og utvikle videre, samarbeidet som ble inngått i forbindelse med Ny GIV Oppfølgingsprosjektet. Til å begynne med var derfor også målgruppen for Ny GIV, dvs. ungdom i aldersgruppen 15 til 21 år som får kombinasjonstiltak av individuelt tilpasset opplæring og tiltak fra NAV i regi av Oppfølgingsprosjektet, definert som den primære målgruppen. Ett av oppdragene som ble gitt til pilotene for «Forsøk med NAV-veileder i skolen» var oppfølging av Ny GIV ungdom som er utplassert i arbeidspraksis, der både ungdommene og praksisplassen får tett oppfølging. Ny GIV Oppfølgingsprosjektet ble avsluttet i 2013 og det tverrsektorielle samarbeidet fortsatte i Program for bedre gjennomføring (PBG), som i større grad fokuserer på tiltak som kan forebygge frafall.

Blant pilotene som vi har evaluert, var det kun ett av de tre forsøkene som startet tidlig, på tampen av Oppfølgingsprosjektet, som klart vektla tilbakeføring av elever som var blitt brukere av NAV uten å ha fullført videregående opplæring. Ellers så vi lite til at NAV-veiledere i skolen er involvert i kombinasjonstiltak der fylkeskommunal opplæring kombineres med NAVs tiltak Arbeidstrening (tidligere kalt for Arbeidspraksis) i bedrift. Arbeidspraksis i skolens regi er mer vanlig. Kontakt med arbeidslivet, formidling av praksisplasser som svarer til elevenes læreplanmål og i noen tilfeller også overganger fra skolen til arbeid er blant de oppgavene som NAV-veilederne i skolen tar seg av, om enn i mindre grad

enn den sosialfaglige oppfølgingen. De fleste av dem er ikke eller i liten grad involvert i oppfølgingen av elever som er i arbeidspraksis.

I tilskuddsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ble «ungdom som holder på å falle ut av videregående opplæring» opprinnelig definert som forsøkets sekundære målgruppe. I «Forsøk med NAV-veilederne i skolen» ble det tydelig at mange av de ungdommene som sliter på skolen og som NAV-veilederne bistår har store og komplekse problemer og behov for sosialfaglig innsats og tett oppfølging. For noen elever er økonomisk støtte, til dem selv og/eller til familien, avgjørende for at de kan fullføre videregående opplæring. I oppdraget ble også NAVs tjenester regulert i § 17 «Opplysning, råd og veiledning», §18 «Stønad til livsopphold», og §28 «Individuell plan» framhevet som viktige tilbud.

Det er muligens derfor at hovedinnsatsen hos NAV-veilederne i skolen består i å gi disse former for sosialfaglig bistand til elevene som vurderer å slutte, som har mye fravær og/eller som er i en livssituasjon der de har vanskeligheter med å følge ordinær skolegang. Også ved den registerdatabaserte effektanalysen fant vi en liten, ikke-signifikant kvantitativ økning i sosialhjelp. Men nettopp på dette området er det også størst overlapp med de tjenestene som skolens sosialrådgivere og andre elevtjenester kan bidra med. Bortsett fra vedtak om råd og veiledning og økonomisk støtte, samt virkemidler og tiltak overfor elevers familier og pårørende, rår også skolen over virkemidler til å bistå disse elevene. Skolens rådgivere kan dessuten involvere eksterne samarbeidspartnere, herunder NAV, og formidle elever til NAV i tilfeller der elever har behov for virkemidler fra NAV. Dette forutsetter imidlertid både kapasitet, gode relasjoner til NAV-ansatte og ikke minst også god kjennskap til NAV-systemet og NAVs virkemidler, vilkår og krav.

Et godt grep med tanke på å forebygge frafall, er at NAV-veileder deltar sluttsamtaler (avklaringssamtaler): Noen elever «snur i døra» når de ser at NAV kan bistå med å få løst utenomfaglige problemer som vanskeliggjør skolegang. NAV-veileder kan også hjelpe dem som velger å avbryter skolen med ytterligere kartlegging av bistandsbehov, eventuell bistand til å få jobb og/eller arbeidsrettede tiltak. Et viktig moment er at NAV-veiledere involveres tidlig når elever trenger tilrettelegging og tett oppfølging etter skolen.

For at NAV-veileder på skolen kan bidra til at også de med avbrutt skolegang får en god framtid trengs det gode samarbeidsrelasjoner med øvrige NAV-tjenester, herunder arbeidsrettede tiltak, markedsarbeid, formidling/rekruttering.

Forsøket har vist at NAV-veilederne har en viktig oppgave for å bistå målgruppen, både dem som sliter på skolen og dem som får kombinasjonstiltak, med sosialfaglig kompetanse og NAVs virkemidler. Denne innsatsen bør fortsette. Det bør likevel vurderes om NAV-veiledere i skolen bør legge noe mer vekt på det som ligger fjernere mandatet og kompetansen til skolens sosialfaglige rådgiverne, nemlig oppfølging i arbeidspraksis og formidling av praksisplasser i ordinære virksomheter, samt etablering og oppfølging i

tiltak som kombinerer arbeidsrettede tiltak med opplæring og der målet er kvalifisering og formidling til arbeid.

Samtlige videregående skoler som deltar i forsøket, har elever som sokner til andre NAV-kontorer enn de som er med i forsøket. Selv om lokalprosjektene i forsøket har utviklet rutiner for samarbeid med andre NAV-kontorer og forsøkt å være «brobyggere» til andre NAV-kontorer, opplever man noen steder at samarbeidet med andre kommuner og NAV-kontorer er vanskelig. Dette fortelles om ulikheter mellom lokalkontorene, både med tanke på vurderingene og vilkårssettingen samt ulikheter i skjønnsutøvelsen i enkeltsakene, som gjør samarbeidet vanskelig. I oppdraget som er gitt forsøkene heter det at det bør utarbeides samarbeidsavtaler mellom NAV-kontor som har elever ved de aktuelle videregående skolene. Vi har imidlertid sett at ikke alle lokale forsøk har inngått slike samarbeidsavtaler. Muligens skyldes samarbeidsproblemer med tilgrensende kommuner og andre NAV-kontor mangelen på slike samarbeidsavtaler, men muligens også andre forhold som vi ikke har kunnet undersøke nærmere.

Pilotene og deres styringsgrupper bør vurdere om og hvordan samarbeidet NAV-kontorer imellom kan forbedres, eventuelt formaliseres gjennom samarbeidsavtaler, slik at en får kontinuitet og forutsigbarhet i oppfølgingen av elever som sokner til andre NAV-kontorer enn de som deltar i forsøket.

NAV-veiledernes samarbeid med tilgrensende tjenester foregår delvis i forbindelse med det skoleinterne samarbeidet i elevtjenestene, og delvis via det tverrfaglige nettverket og samarbeidsrelasjonene som NAV-kontorer har. Et godt samarbeid mellom NAV-veileder i skolen og tilgrensende tjenester (barnevern, helsetjenester, (kommunale) arbeids- og aktivitetstilbud for unge, lokale prosjekter bidrar til at elever som sliter, og de som slutter, får den oppfølgingen og de tjenester de har behov for. Det ser ut til at NAV-veilederne sjelden initierer eller involveres i Individuell Plan (stl. §28) og at samarbeidet med tilgrensende tjenester kan være noe tilfeldig.

Hovedinntrykket er riktignok at samarbeidet med tilgrensende tjenester fungerer greit, men det bør legges større vekt på å anvende koordinerende virkemidler der dette er hensiktsmessig: Individuell Plan, ansvarsgrupper, tverrfaglige samarbeidsfora.

Forsøkets tverrsektorielle ledelse på NAV-kontor og i skolen er forankret på et høyere forvaltningsnivå, henholdsvis i NAV-fylket og fylkeskommunen. Målet for samarbeidet på fylkesnivå er å bedre det generelle samarbeidet mellom NAV og utdanningssiden. Utdanningsdirektoratets oppdrag til fylkeskommune og Arbeids- og velferdsdirektoratets oppdrag til fylkesmennene og til NAV fylke legger klare føringer på den tverrsektorielle ledelsen med tanke på tilrettelegging, oppfølging, spredning av kunnskap og videreføring av det tverrsektorielle samarbeidet. Disse oppdrag til aktørene på fylkesnivå kom imidlertid først i 2015 og vi fikk derfor ikke anledning til å undersøke nærmere hvilken rolle denne organisatoriske forankringen på fylkes- og fylkeskommunalt nivå spiller i de ulike pilotene.

Vi kan konstatere at det finnes utfordringer med tanke på samarbeid både internt på skolen, NAV-kontorer imellom og den tverrfaglige samhandlingen med tilgrensende tjenester, som bør undersøkes nærmere, og tematiseres i det tverrsektorielle samarbeidet på fylkes-/fylkeskommunalt nivå.

Noen har påpekt at det i forsøket vies lite oppmerksomhet på medvirkning, og for eksempel forholdet mellom NAV og skolenes elevråd nevnes sjeldent eksplisitt i årsrapporter. Tema elevmedvirkning er lite berørt. En brukerundersøkelse blant elever kunne ha kastet lys på dette temaet. Tema medvirkning nevnes i tilskuddsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til de deltakende NAV-kontorer, der siste setningen under overskriften «Styring av utviklingsarbeidet» er: *«En bør vurdere å ha brukerrepresentanter representert i prosjektstyringen»*. I prosjektets sentrale ressursgruppe har man riktignok invitert inn en elevrådsrepresentant, og i noen piloter er elevrådet involvert, men mye tyder på at det bør legges større vekt på medvirkning.

Vårt evalueringsarbeid pågikk på en tid da pilotene fremdeles var under utvikling og omfattet kun et utvalg av alle piloter som nå er i gang. En rekke nye piloter har kommet til i løpet av 2015. Våre kvantitative analyser har ikke kunnet avdekke statistisk signifikante sammenhenger mellom forsøket og noen av utfallsmålene (skoleutfall og brukere registrert ved NAV). Mulige årsaker til null-funnene *kan* være at data ikke er skarpe nok til å fange opp målgruppen på en fullgod måte, at analysene er basert på få skoler og kun det første forsøksåret, samt at det også er flere brudd på sentrale forutsetninger for effektanalysen. Dersom forsøket arbeider på lik måte fremover og man kan unngå forsøkslekasje, vil man ha bedre mulighet for å samle inn og analysere data som kan si noe om effekter ved forsøket ved en senere anledning.

Det er altså for tidlig å trekke entydige konklusjoner med tanke på om en ordning med NAV-veileder i videregående skole bør implementeres i ordinær drift, og i tilfelle på hvilken måte. Den foreliggende evalueringen peker på flere problemstillinger som bør utforskes nærmere før man tar stilling til om og hvordan ordningen skal fortsette når forsøksperioden er over.

LITTERATUR

- Andreassen, T. A., & Fossetøl, K. (2014). Utfordrende inkluderingspolitikk ; samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*.
- Aspøy, T. M., & Nyen, T. (2015). *En ekstra dytt, eller mer? : delrapport fra evalueringen av ulike tiltak for å kvalifisere elever etter vg2* (Vol. 2015:2). Oslo: Fafo.
- Bazeley, P., & Jackson, K. (2013). *Qualitative data analysis with NVivo* (2nd ed. ed.). Los Angeles: Sage.
- Bragdø, A., & Spjelkavik, Ø. (2013). *Individuell oppfølging av unge i ferd med å havne utenfor skole og arbeid*. (Vol. AFI-rapport 9/13). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Bratsberg, B., Raaum, O., Røed, K., & Gjefsen, H. M. (2010). *Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne: Hvor havner ungdom som slutter skolen i ung alder?*
- Card, D., & Krueger, A. B. (2000). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply. *American Economic Review*, 90(5), 1397-1420. doi:10.1257/aer.90.5.1397
- Dyrhaug, T., & Kalve, T. (2012). Oslos mange ansikter gjenspeiles i barnevernet. *Samfunnsspeilet*.
- Epland, J., & Kirkeberg, M. I. (2014). Barn i lavinntektshusholdninger - Flere innvandrerbarnfamilier med lavinntekt. *Statistisk sentralbyrå*: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnfamilier-med-lavinntekt>.
- Falch, T., & Nyhus, O. H. (2011). Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne. *Søkelys på arbeidslivet*.
- Frøyland, K. (2012). *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid: tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret : første delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 13 prosjektområder* (Vol. 2012:20). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Frøyland, K., Drange, I., & Mamelund, S.-E. (2015). *Unge mottakere av tiltakspenger - Om betydningen av tiltakspenger for gjennomføring av utdanning og overgang til arbeid* (Vol. AFI Rapport 2015:3). Oslo: AFI-HiOA.
- Frøyland, K., & Fossetøl, K. (2014). *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid - 2. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder*. (Vol. AFI-rapport 1/2014.). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T., & Fossetøl, K. (2016). *Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV*. Oslo: AFI-HiOA. (Vol. AFI-rapport 1/2016). Oslo: AFI-HiOA.
- Markussen, E., & Seland, I. (2012). *Å redusere bortvalg - bare skolenes ansvar? : en undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010-2011* Rapport (NIFU : online), Vol. 6/2012.
- Ose, S. O., Mordal, S., & Mandal, R. (2014). *Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag : et system- og aktørperspektiv*

- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods* (3rd ed. ed.). Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.
- Riksrevisjonen. (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid* (Vol. Dokument 3:9 (2015–2016)).
- Schafft, A., & Maximova-Mentzoni, T. (2015). *NAVs samarbeid med fylkeskommunen i Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet* (Vol. 14:2015). Oslo: AFI-HiOA.
- Sletten, M. A., Andersen, P. L., & Bakken, A. (2015). *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV : sluttrapport fra en kartleggingsstudie* NOVA rapport, Vol. 1/2015.
- Sletten, M. A., Bakken, A., & Sandlie, H. C. (2013). *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV : en kartleggingsundersøkelse* NOVA-rapport (online), Vol. 13/13.
- Sletten, M. A., & Hyggen, C. (2013). *Ungdom, frafall og marginalisering : temanotat*
- Thommesen, H., Solstad, A., Sandvin, J. T., Hutchinson, G. S., Tveraabak, M., Mathisen, R., . . . Follesø, R. (2011). *Gi viljen mulighet! : sluttrapport Ungdom i svevet 2007-2010* (Vol. 12/2011). Bodø: Universitetet i Nordland.
- Thrana, H. M., Handegård, T. L., Anvik, C. H., & Bliksvær, T. (2009). *Hverdagsliv og drømmer : for unge som står utenfor arbeid og skole* NF-rapport, Vol. 6/2009.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods*. Los Angeles: Sage.

Vedlegg 1: Tidslinje for utvikling av «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole»



Vedlegg 2: Intervjuguider

NAV-veiledere

Hvor mange dager i uka er du/dere NAV-veileder(e) på plass i skolen?
Har du: informert de unge om <u>krav og forventninger i arbeidsmarkedet</u> ? → På hvilken måte? Informert de unge om <u>tilrettelegging for deltakelse i arbeidsliv</u> ? → På hvilken måte?
Hva innebærer det at du er en del av elevtjenesten på skolen? Hvilke elever jobber du med? • Alder • Både de som ikke møtte ved skolestart, sluttet i løpet av året, og de som fremdeles møter på skolen, men sliter? (Angi omfang på hver målgruppe) Hvordan jobber du med elevene?
Hvilke typer tiltak og tjenester får elever ved skolen gjennom NAV? Hva er nytt etter at du fikk plass på skolen?
Hva gjør du i arbeidet med unge som trenger tiltak og innsats fra flere instanser? I hvilken grad involverer du tilgrensende tjenester med et ansvar for barn og unge i samarbeidet: • Helsetjenester • Barnevern? • Andre?
I hvilken grad og på hvilken måte involverer du lokale arbeidsgivere i samarbeidet rundt elevene?

Oppfølgingstjenesten

Hva er nytt etter at NAV-veileder fikk plass på skolen? Hvordan samarbeider du/dere/OT med NAV-veilederne i skolen og hvilke erfaringer har du med dette samarbeidet?? Hvordan er samarbeidet med skolen(e) som deltar i forsøk med NAV-veileder i vgs, sammenlignet med andre skoler som ikke deltar i forsøket?
Vet du hvilke typer tiltak og tjenester elever ved skolen får gjennom NAV?

Rektor

Når startet forsøket med hos dere, dvs. når begynte NAV-veilederen/veilederne å jobbe i skolen? Hvor mange dager i uka er NAV-veileder(e) på plass i skolen?
Hvordan er samarbeidet organisert hos dere? (Faste møter? Hvor ofte? hvem deltar? hva slags saker tas opp?)
Hva innebærer det at NAV-veilederen er en del av elevtjenesten på skolen? → Hvilke elever er i målgruppa for NAV-veilederne - direkte eller indirekte? • de som sluttet i løpet av året? • de som møter på skolen, men sliter? • de som ønsker å komme tilbake til skolen? Hva kan NAV bidra med for disse målgruppene? → Hvordan jobber NAV-veilederen med elevene på skolen – individuelt → Informasjonsspredning på skolen – hvordan informerer NAV-veilederne om NAVs tilbud og muligheter på skolen? Hva fungerer bra – hva fungerer mindre bra?
Hvor nyttig <u>for elevene</u> er det at NAV-veileder er kommet inn i skolen på en skala fra 1 til 10, der 1 er ingen nytte og 10 stor nytte. Hvor nyttig <u>for deg</u> ?
Er det noen byråkratiske hindringer i regelverket (opplæringsloven, NAVs tiltaksregelverk) som gjør det vanskelig å utnytte mulighetene som NAV kunne gi? Har dere funnet lokale løsninger for å "bygge broer" over disse hindringene?

NAV-ledere i pilotene

OM KONTORET

Hvor stort er NAV-kontoret (antall årsverk)?

Partnerskap med kommunen: Hvilke kommunale tjenester er integrert i NAV?

Hvordan er arbeidet med ungdom organisert hos dere?

Har man for eksempel et eget ungdomsteam?

OM ORGANISERINGEN AV FORSØK MED NAV-VEILEDER I VIDEREGÅENDE SKOLE OG UNGDOMSARBEIDET FOR ØVRIG

Er NAV-veileder på skolen ansatt i stat eller kommune?

Hvilken avdeling, hvilket team tilhører NAV-veileder(e) i skolen?

Når begynte denne NAV-veileder i forsøket? (måned/år)? Ble vedkommende internt eller eksternt rekruttert?

Hvordan er forsøket med NAV-veileder i videregående skole formelt forankret på ditt NAV-kontor (styring, formelle avtaler - med hvem, på hvilket nivå, faste rutiner osv)?

Hvilken rolle har NAV-fylkesledd i forsøket (styringssignaler, ressurser, regionalt samarbeid osv)?

Er forsøket internt koordinert med kontorets markedsarbeid (formidling og rekruttering, samarbeid med arbeidsgivere)?

Ikke alle elever på den skolen der dere har utplassert en NAV-veileder sokner til ditt kontor. Er det samarbeid med andre NAV-kontorer i regionen/byen rundt disse elevene? Hvordan i tilfelle?

Har forsøket med NAV-veileder i skolen hatt noen betydning for samarbeidet med andre NAV-kontorer? Hvis ja, på hvilken måte?

Har forsøket bidratt til organisatoriske endringer på kontoret – hvis ja, hvilke?

Har forsøket bidratt til kompetanseheving blant andre NAV-ansatte med tanke på ungdomsarbeid – hvis ja, på hvilken måte?

OM TVERRSEKTORIELT SAMARBEID PÅ LEDERNIVÅ

Hvordan samarbeider dere med fylkeskommunen/Oppfølgingstjenesten (på ledernivå/kontornivå)?

Har dere samarbeid med videregående skoler som ikke deltar i forsøket, i tilfelle hvordan?

Har forsøket med NAV-veileder i skolen hatt noen betydning for samarbeidet med andre skoler? Hvis ja, på hvilken måte?

Er samarbeidet mellom NAV, videregående skole, kommune og fylkeskommune organisert på en hensiktsmessig måte? Hvorfor? Hvorfor ikke?

OM TILTAK OG TILTAKSBRUK

Hvilke tiltak og hva slags bistand gir NAV til henholdsvis skoleelever eller OT-ungdom (de som har sluttet uten å ha fullført skolen)?

Har NAV-kontoret lagt til rette for å benytte arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen? – på hvilken måte?

- Skoleelever: Kan skoleelever få arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring?
 - I tilfelle hvilke? Hvilke betingelser må være oppfylt for at de kan få dem?
- OT-ungdom: Hva slags arbeidsrettede tiltak kan tilbys OT-ungdom?

Hvilke av disse arbeidsrettede tiltakene tilbys ofte og hvilke brukes sjelden/ikke?

Har samarbeidet med skolen og Oppfølgingstjenesten hatt noen betydning for hvordan det brukes arbeidsrettede tiltak for ungdommer/målgruppen? Hvis ja, på hvilken måte?

Brukes det også andre typer tiltak enn de som er direkte arbeidsrettet overfor de nevnte to målgruppene? (sosialstønad, bostøtte, KVP, støttekontakt, helserelatert, osv)?

Hva brukes ofte og hva brukes sjelden?

Annet: Noe som du synes er viktig og som vi ikke har spurt om?

Temaguide - gruppeintervju

→ Hva gjør NAV-veileder i skolen som ingen av de andre aktørene gjør? → Hvordan foregår samarbeidet med andre på skolen (kontaktlærer, helsesøster, rektor, o.a.)
I hvilken grad og på hvilken måte involveres lokale arbeidsgivere i samarbeidet rundt elevene?
Hvilke typer tiltak og tjenester får elever ved skolen gjennom NAV? Hva er nytt etter at NAV-veileder fikk plass på skolen?
Er det noen tiltak eller tjenester som mangler hos dere? Hvorfor? (Finnes ikke i lokalmiljø, for få plasser, tilbys ikke til målgruppen, eller ?)
Hva gjør NAV konkret i arbeidet med unge som trenger tiltak og innsats fra flere instanser? I hvilken grad involveres tilgrensende tjenester med et ansvar for barn og unge i samarbeidet: • Helsetjenester • Barnevern? • Andre?
Det at NAV-veiledere nå jobber i skolen og er en del av elevtjenesten: Har dette bidratt til mer helhetlige, koordinerte tjenester for målgruppen? – på hvilken måte?
Har det at NAV-veileder er i skolen bidratt til at ansatte ved den videregående skolen er bedre i stand til å se ungdommers og behov for bistand fra NAV eller andre tjenesteytere? Er de blitt bedre til å gjøre noe med disse tingene?

Vedlegg 3: Prosjektprofiler for pilotene som inngår i evalueringen

BREIVIKA VGS/BREIVIKA VGS – NAV TROMSØ

NAV Tromsø	Breivang vgs: En 100% stilling (fra 2015. Før: Tromsø maritime skole)
Oppstart: 2013/14	Breivika vgs: En 100% stilling
Styringsgruppa	Rektorene på de deltakende skolene, NAV-leder og avdelingsleder fra NAV Tromsø, representanter fra NAV Troms, Fylkesmannen i Troms, Utdanningsavdelingen hos Fylkeskommunen, Oppfølgingstjenesten og representant for Program for bedre gjennomføring. Ved behov inviteres også NAV-veilederne og aktuelle rådgivere inn. En ønsker å inngå samarbeidsavtale med alle kommunene i fylket.
Fora der NAV-veileder deltar på skolen	Veiledningstjenesten: Spesialpedagogiske rådgivere, sosialpedagogiske rådgivere, skolehelsetjenesten, utdannings- og yrkesrådgivere, PP-tjenesten, Oppfølgingstjenesten og NAV. Ressursteamene har møter annenhver uke: Spesialrådgiver, utdanningsrådgiver, helsesøster, PP-tjenesten, Oppfølgingstjenesten og ledelse, samt kontaktlærer etter behov. NAV veilederne kan delta i klasselærerråd, etter forespørsel fra kontaktlærer eller på eget initiativ.
Plassering og samarbeid	NAV veilederne har kontorplass sentralt på skolene sammen med resten av elevtjenesten. Både sosialpedagogisk rådgiver, øvrige rådgivere og helsesøster er de samarbeidspartnerne som NAV veileder har hatt tettest kontakt med. Det er også de som har henvist flest elever (Årsrapp.2014/15).
Samarbeid med OT	NAV har faste møter med Oppfølgingstjenesten et par ganger i året. Oppfølgingstjenesten er også ute på skolene og har samarbeid med NAV-veilederne, både når det gjelder de elevene som er på skolen, men også de elevene som har sluttet og som har behov for NAV.
Andre samarbeidsinstanser	Barneverntjenesten, tildelingskontoret i kommunen, utekontakt, fastleger, psykologer, arbeidsgivere og foresatte.

ALTA VGS – NAV ALTA

NAV Alta	To NAV-veiledere i 100% stilling ved Alta vgs
Styringsgruppe og prosjektgruppe	I styringsgruppa deltar NAV-leder, rådmannens representant (helse- og sosialsjefen), rektor ved skolen, representanter fra NAV Finnmark, fylkeskommunen og fra fylkesmannen. I tillegg til NAV-veileder som har hovedansvaret for prosjektet. Den andre NAV-veilederen møter som sekretær i styringsgruppa slik at hun får informasjon. Styringsgruppa møtes 4 ganger/året. I prosjektgruppa som ledes av avdelingsleder på NAV deltar en studierektor fra Alta vgs og begge NAV-veiledere. Månedlige møter.
Forankring, avtaler	AVdir har oppnevnt en koordinator for de fire prosjektene i fylket v/Nav Finnmark, som blant annet skal følge opp og veilede NAV-kontor som deltar i forsøket. (Prosjektet har ikke hatt formelt samarbeid med koordinatoren i skoleåret 14/15.)
Samhandling internt i skolen	NAV-veilederne er en del av elevtjenestene på skolen, sammen med rådgivere, Oppfølgingstjenesten, helsesøster, fagopplæringskoordinator og PPT. Ukentlige møter. Samarbeid med lærerpersonalet går ofte via elevtjenestene, men det forekommer også direkte kontakt. Det er ikke inngått samarbeid med elevrådet på skolen.
Plassering og samarbeid	Mangel på kontorplasser på skolen gjør at NAV-veilederne har kontor i en lite synlig del av skolebygningen, noe som vurderes som en utfordring med tanke på samarbeid med elevtjenesten.
Samarbeid med OT	OT er en del av elevtjenestene ved Alta vgs, og har hyppig kontakt både med NAV-veiledere og ungdomsteamet ved NAV-kontoret. OT har samarbeid med NAV både når det gjelder elever som er på skolen, og elever som har sluttet og som har behov for NAV.
Andre samarbeidsinstanser	Prosjektet har samarbeid med barn- og ungetjenesten, barneverntjenesten, psykiatri- og rustjenesten, BUP og VPP.

TANGEN VGS7KVADRATUREN VGS – NAV KRISTIANSAND

NAV Kristiansand Oppstart h 2014	En 100 % stilling på Tangen vgs
	En i 100% stilling på Kvadraturen vgs (Startet med to i 50%-stillinger)
Styringsgruppe	Prosjektet har en felles styringsgruppe med prosjektet i Vennesla. I denne deltar representanter fra de tre skolene, NAV-lederne fra Kristiansand og Vennesla, en kontaktperson fra Vest-Agder fylkeskommune, rådgiver hos Fylkesmannen i Vest-Agder. Prosjektkoordinator ved NAV Vest-Agder er styringsgruppens leder. En representant fra Arbeids- og velferdsdirektoratet eller Kunnskapsdirektoratet deltar på ett møte i styringsgruppen pr år.
Arbeidsgruppe	Det er etablert en arbeidsgruppe for NAV-veilederne fra Kristiansand og Vennesla, der det også deltar en NAV-veileder fra et annet prosjekt i nabokommunen Flekkefjord (ikke NAV i skole), en kontaktperson fra Vest-Agder Fylkeskommune (program for bedre gjennomføring), og prosjektkoordinator ved NAV Vest-Agder. Arbeidsgruppa møtes ca. annenhver måned. NAV-leder har ansvar for prosjektet og deltar både i arbeidsgruppa og styringsgruppa.
Samhandling internt i skolen	NAV veilederne deltar på faste møter med skolens elevtjeneste (ressursteam) og samarbeider med skolens rådgivere, helsesøstre og rådgiver for minoritetsspråklige. De har møter med PPT og andre der det er hensiktsmessig. Både rådgivere, kontaktlærere og andre på skolen kan formidle elever til NAV veileder, og elever kan henvende seg til NAV-veileder på egenhånd.
Samarbeid med OT	I Vest-Agder er OT rådgiverne plassert ut på skolene, og disse er også en del av elevtjenesten. NAV veilederne tilhører ungdomsavdelingen ved NAV Kristiansand. De samarbeider spesielt tett med OT kontaktene på NAV som skal overta oppfølgingen dersom elevene skrives ut.
Samarbeid med nabokommuner	Begge skolene som deltar i forsøket, har en del elever fra nabokommuner. Det er ikke inngått samarbeidsavtaler, men NAV veilederne har avtalt med NAV-kontorer i nabokommuner at henvendelser fra NAV veilederne på skolene som deltar i forsøket skal prioriteres.
Andre samarbeidsinstanser	NAV veilederne samarbeider med PPT og i enkeltsaker med ungdomstjenesten i Kristiansand kommune, samt barnevernstjenesten. Kristiansand kommune ved ungdomstjenesten har en psykolog til videregående skoler som NAV veileder kan drøfte saker med ved behov. Det samarbeides også med Jobbskolen som er et NAV tiltak i Kristiansand for ungdom som trenger et lavterskeltilbud.

VENNESLA VGS – NAV VENNESLA

NAV Vennesla Oppstart h 2014	En NAV-veileder i 100% stilling Vennesla vgs
Styringsgruppe	Prosjektet har en felles styringsgruppe med piloten i Kristiansand. I denne deltar representanter fra de tre skolene, NAV-lederne fra Kristiansand og Vennesla, en kontaktperson fra Vest-Agder fylkeskommune, rådgiver hos Fylkesmannen i Vest-Agder. Prosjektkoordinator ved NAV Vest-Agder er styringsgruppens leder. En gang i året deltar en representant fra Arbeids- og velferdsdirektoratet eller Kunnskapsdirektoratet på et møte i styringsgruppa.
Arbeidsgruppe	Det er etablert en arbeidsgruppe for NAV-veilederne fra Kristiansand og Vennesla, der det også deltar en NAV-veileder fra et annet prosjekt i nabokommunen Flekkefjord (ikke NAV i skole), en kontaktperson fra Vest-Agder Fylkeskommune (program for bedre gjennomføring), og prosjektkoordinator ved NAV Vest-Agder. Arbeidsgruppa møtes ca. annenhver måned. NAV-leder har ansvar for prosjektet og deltar både i arbeidsgruppa og styringsgruppa.
Samhandling internt i skolen	NAV-veileder i prosjektet er til stede ved Vennesla videregående skole på alle dager (tre hele og to halve dager i uka). NAV-veileder er del av elevtjenesten ved skolen, sammen med rådgivere, helsesøster og ass.rektor. Det er ukentlige tverrfaglig møter som også inkluderer PPT. NAV-veileder får saker formidlet på disse møtene eller gjennom annen kontakt med rådgivere. Etter hvert tar også kontaktlærere direkte kontakt ved behov for bistand. NAV-veileder samarbeider ellers tett med rådgivere og kontaktlærere i "utsatte klasser".
Samarbeid med OT	Oppfølgingstjenesten i er Vest-Agder desentralisert, dvs. at OT-rådgiverne er på skolene. Det som skiller piloten i Vennesla kvalitativt fra andre pilotkommuner er at NAV-veileder ved Vennesla vgs også er NAV-Venneslas OT-kontakt, med det primære ansvaret fra NAV sin side for OT-ungdommer i kommunen.
Andre samarbeidsinstanser	NAV-veileder deltar i flere "kjernegrupper". Dette er tverrfaglige grupper som blir etablert rundt enkelte ungdommer: Ungdommene selv er med og ofte deres foresatte, barnevernstjenesten, NAV-veileder, kontaktlærer, rådgiver og politi. Kan minne om ansvarsgrupper.
	Kommentar: "Før vi fikk NAV i skole så var vi ofte inne etter at elevene droppa ut, og da var det et løp som vi kanskje kunne vært inne og påvirka tidligere gjennom å gi veiledning og hjelp til eleven og foreldrene." (NAV-leder Vennesla) "Ny GIV var mer en fylkessak. Samarbeidet med NAV på skolenivå ble ikke så mye bedre, før vi nå fikk NAV i skolen." (OT)

GODALEN VGS – NAV EIGANES OG TASTA/NAV HUNDVÅG OG STORHAUG (STAVANGER)

NAV Eiganes og Tasta	En NAV-veileder i 100% stilling	Godalen vgs
NAV Hundvåg og Storhaug	En NAV-veileder i 100% stilling	
Styringsgruppe	I styringsgruppa deltar prosjektleder (rådgiver fagstab levekår Stavanger kommune), avdelingsdirektør på NAV Rogaland, NAV-lederne fra begge NAV-kontorer og rektor ved Godalen skole.	
	Begge Nav veilederne jobber opp mot alle fire NAV-kontorer i Stavanger i tillegg til NAV-kontor i nabokommuner.	
Prosjektgruppe	I prosjektgruppa deltar de to NAV-lederne fra de deltagende NAV-kontorene, rektor på skolen og de to NAV-veilederne, samt NAV-lederne fra de to resterende NAV-kontorer i Stavanger.	
Samhandling internt i skolen	Ukentlige møter med skolens rådgivere. Ukentlige møter med rådgiverne i det sosialpedagogisk teamet: Her deltar skolens rådgivere og PPT, hver fjerde uke også rektor, miljøarbeider, avdelingslederne, yrkesrådgiver, representant fra ressurscenteret på skolen, oppfølgingstjenesten og helsesøster. NAV-veilederne deltar ca. en gang i måneden i klasselærerråds møte, der alle lærerne som har elever i sine fag gjennomgår klasselister for å se hvilke elever som trenger tettere oppfølging Sosialrådgiverne ved skolen er NAV veilederens nærmeste samarbeidspartnere. Elevene formidles i hovedsak av sosialrådgiverne, men også av fagavdelingsleder og lærere. Skolens miljøarbeider og yrkesrådgiver er viktige ressurspersoner for flere av elevene NAV-veilederen arbeider med. Elever oppsøker også NAV-veileder på egenhånd. Nav veilederne har fordelt ansvaret for elevene etter hvilken avdeling de går på/tilhører.	
Samarbeid med OT	"OT har vært mindre brukt og tilstede ved skolen dette året. NAV-veilederne har blitt kontaktet når eleven avslutter skolegang. Erfaringen med samarbeidet mellom OT og NAV-veilederne er at det er lite systematisk og strukturert samarbeid og derav blir til dels personavhengig." (Årsrapport 2015/16)	
Andre samarbeidsinstanser	Krisesenter, Ungbo, Uteseksjonen, Johannes Opplæringscenter (for flerspråklige), M-bo (boliger for unge), Helsestasjonen for ungdom, K46 (et lavterskeltilbud for ungdom med rusproblemer) og barnevernet.	

JESSHEIM VGS – NAV EIDSVOLL/NAV NANNESTAD/NAV NES/NAV ULLENSAKER

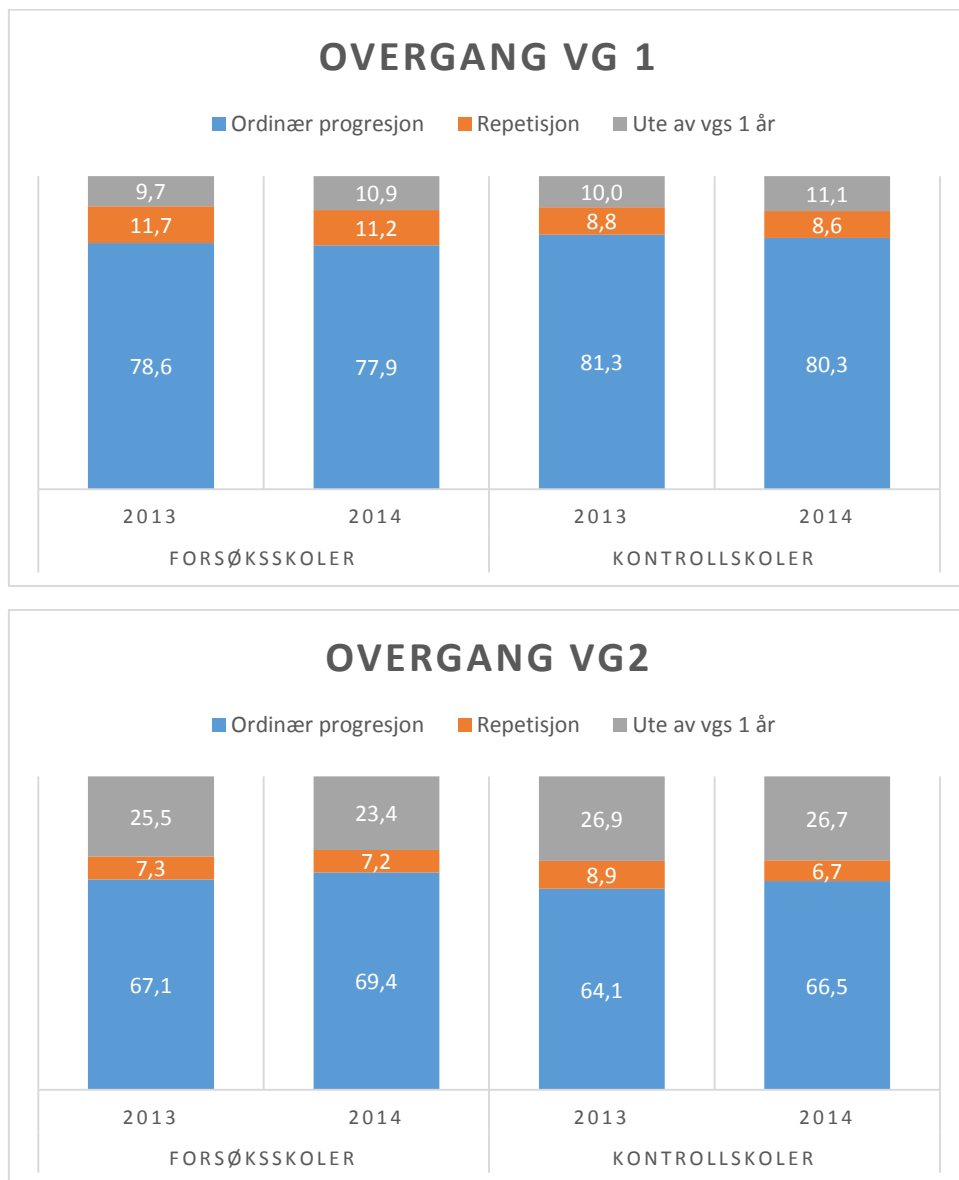
NAV Eidsvoll	50 % stilling	Jessheim vgs
NAV Nannestad	50 % stilling	
NAV Nes	50 % stilling	
NAV Ullensaker	50 % stilling	
Styringsgruppe	I styringsgruppa for forsøket deltar skoleledelsen, NAV-veilederne på skolen, repr. fra fylkeskommunen og NAV-lederne i de fire deltakende kommunene. Styringsgruppa har i utgangspunkt to møter årlig, men møtes også innimellom etter behov.	
Forankring	Det er ikke inngått noen formell samarbeidsavtale NAV-kontorene imellom. Assisterende rektor ved Jessheim vgs er prosjektleder for forsøket. Når prosjektperioden går ut skal det inngås en samarbeidsavtale mellom de fire NAV-kontorene og Jessheim vgs. NAV-ledere har møter med prosjektleder (ass. rektor på Jessheim videregående) etter behov.	
Samhandling internt i skolen	NAV-veilederne tilbringer ca 50% av sin arbeidstid på skolen og 50% på sine henholdsvis NAV-kontorer. En dag i uka har de fire NAV-veilederne først et morgenmøte med ass. rektor, og deretter deltar de i møtet for elevtjenester sammen med skolens ledelse, rådgivere, utdanningsveiledere, helsesøster, miljøarbeider, skole- og arbeidslivskoordinator, PP-tjenesten og OT. Deltakelse i klasseteam og deltakelse i fagmiljø knyttet til samfunnsfag. NAV-veilederne har et særskilt oppfølgingsansvar for skolens VG3-klasse, bestående av elever som har sluttet på skolen, men som har ønsket seg tilbake igjen. NAV-veilederne deltar i rekrutteringen og oppfølgingen av elever som deltar på "skole på byggeplass", der de kan kvalifisere seg til læreplass fra Vg2 byggteknikk ved å ta skolegangen på en byggeplass.	
Samarbeid med OT	OT har tett samarbeid med skolen. Jessheim vgs har fleksibel inntaksordning og NAV-veilederne bistår blant annet til at ungdommer rekrutteres fra NAV-kontoret tilbake til skolegang.	
Andre samarbeidsinstanser	Alle seks kommunene og de fem videregående skolene på Øvre Romerike hadde et samarbeid fra før. Forsøket brakte NAV-kontorene i dette samarbeidet.	
	Kommentar: "Samarbeidsmessig er det helt greit. Jeg har fått en unik samarbeidspartner som jeg ellers ikke ville ha hatt, og som jeg kommer til å utvikle videre også. Jeg synes det er veldig viktig at skolen har handlingsrom for å gjøre det som de ser som viktig i den 50-prosenten. Hvis det er noen utfordringer, så tar de kontakt med oss." (NAV-leder Ullensaker)	

STOVNER VGS – NAV STOVNER / HELLERUD VGS – NAV ALNA (OSLO)

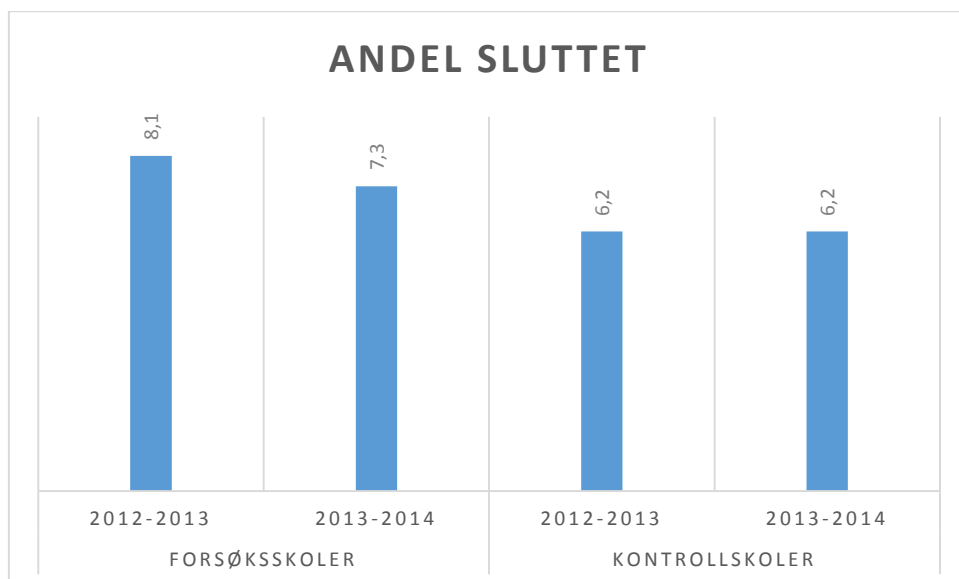
NAV Stovner	To veiledere i 100 % stilling hver på Stovner vgs	Oppstart i mai 2014
NAV Alna	To veiledere i 100 % stilling hver på Hellerud vgs	
Styringsgruppe	Styringsgruppa består av de fire NAV-veilederne, enhetsledere på Nav Alna og Nav Stovner, avdelingsledere Stovner vgs. og Hellerud vgs. og ansvarlig for prosjektet i utdanningsetaten. Møttes en gang i året.	
	Den lokale prosjektgruppa består av de fire NAV-veilederne, seksjonsledere på NAV Stovner og NAV Alna samt avdelingsleder på Hellerud vgs. og assisterende rektor ved Stovner vgs. Månedlige møter mellom de fire NAV-veilederne ved Hellerud vgs og Stovner vgs.	
Samhandling internt i skolen	Nav-veilederne på Stovner vgs. deltar i skolens elevtjeneste sammen med består av assisterende rektor, helsesøster, rådgivere, PPT og skolepsykolog. Sammen med elevtjenesten deltar NAV-veilederne i S-team (utvidet ressursteam på Stovner vgs.), som møtes hver måned.	
Samarbeid med OT	NAV-veilederne jobber tett med OT rådgivere på skolen og de får også oppfølgingsansvar for de ungdommene som er uten aktivitet/tilbud. Videre er det tett kontakt med OT-kontakten i bydelen, som har oppfølgingsansvar for de skoleelevene som tilhører andre videregående skoler i Oslo og omegn. NAV-veiledere deltar på OT nettverkssamlinger i egen bydel og eventuelle andre bydeler på forespørsel.	
Andre samarbeidsinstanser	NAV-veilederne samarbeider med blant annet barnevernet, BUP, DPS, fastleger, sosial vaktjeneste, Statens lånekasse, inntakskontoret. De er med i SaLTO ("Sammen lager vi et trygt Oslo"), som har møter hver 5 uke. Der deltar blant annet barnevernstjenesten, OT kontakt, fritidsklubbene, rådgivere ved ungdomsskoler og Hellerud vgs., feltteamet og BUP. "Ungdom i fokus" møter hver 7. uke. Her deltar fagpersoner som jobber med ungdom i bydelen (Salto-koordinator, helsesøster, ute-team, fritidsseksjon, NAV-veiledere, ungdomskonsulenter fra NAV).	

Vedlegg 4: Figurer og tabeller

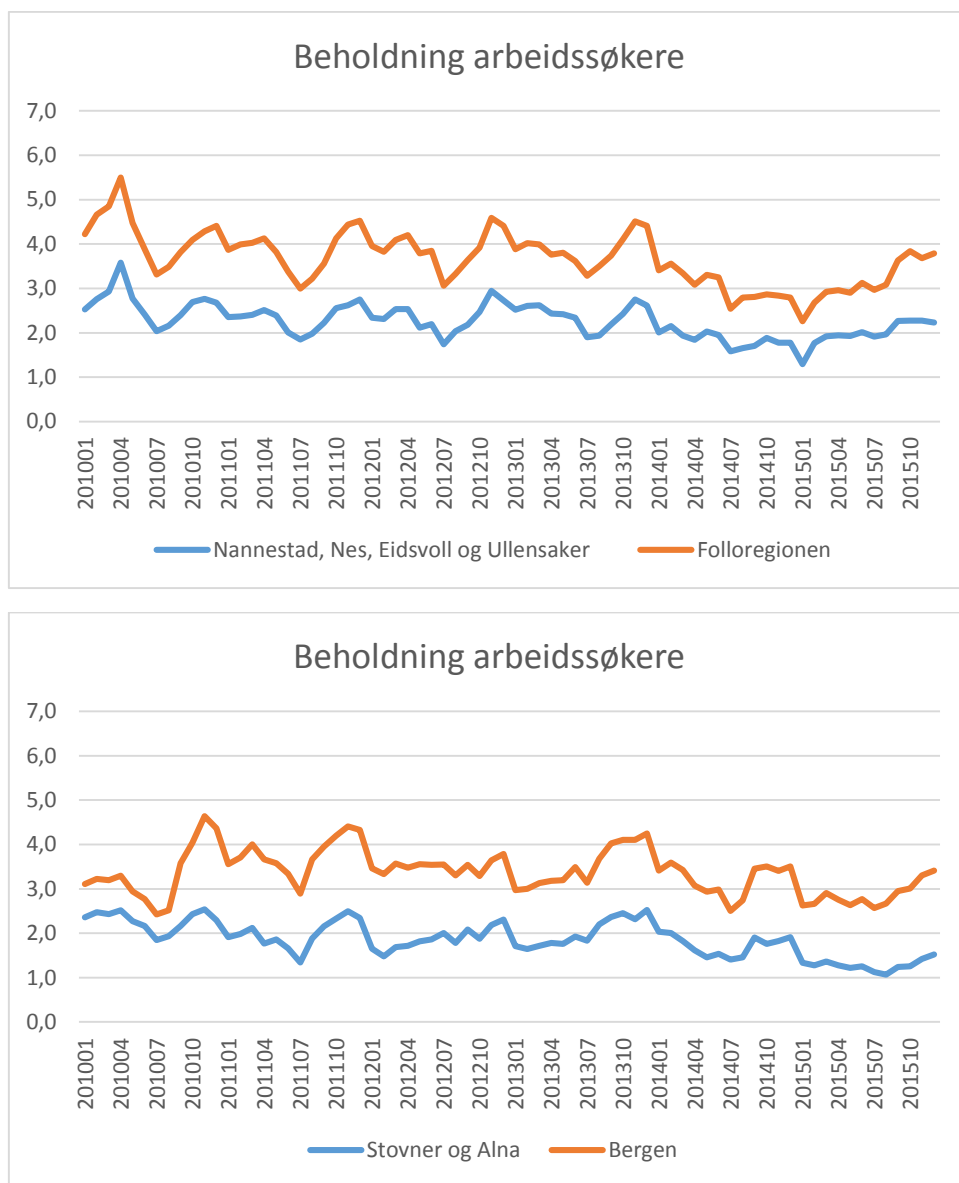
Figur 1. Overganger for forsøksskoler (Jessheim, Breivika, Tromsø Maritime og Godalen) og kontrollskoler (Drømtorp, Åssiden og StagnesX2) ved baseline (2013) og i et forsøksår (2014)

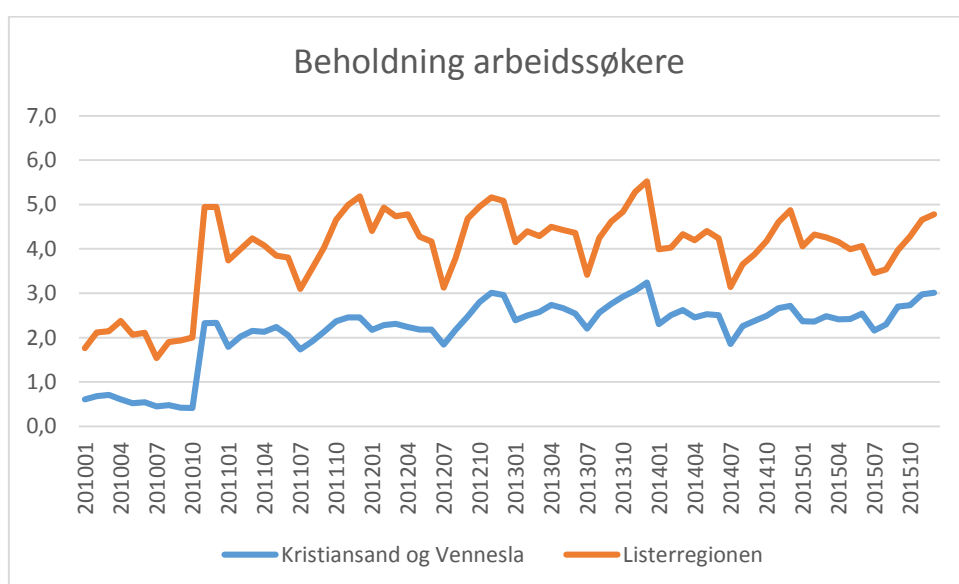
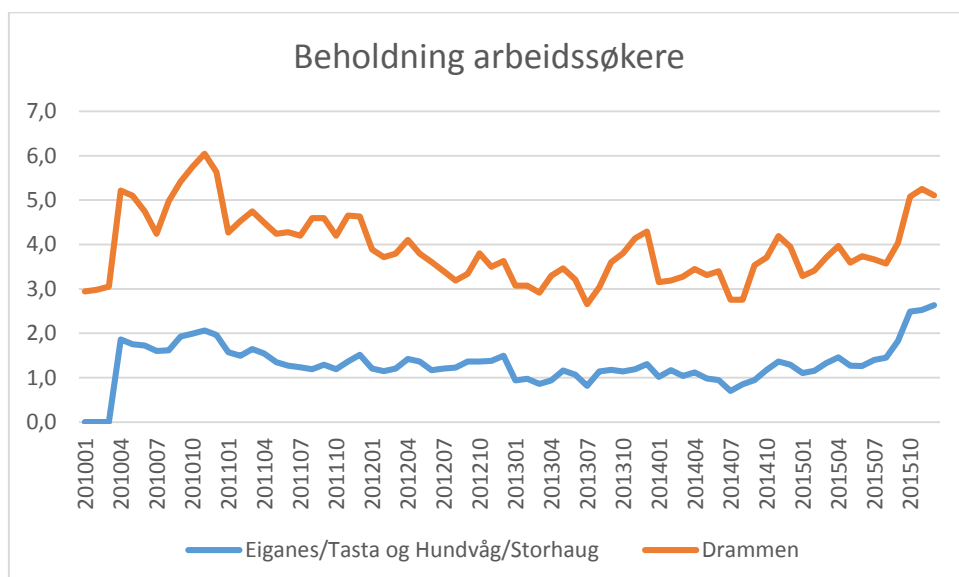
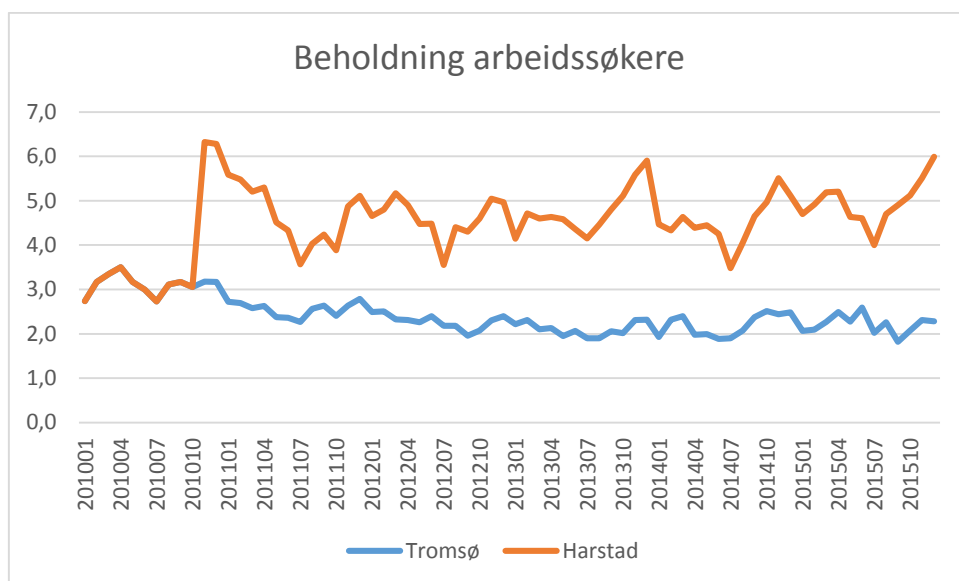


Figur 2. Andel sluttet over alle trinn for forsøksskoler (Jessheim, Breivika, Tromsø Maritime og Godalen) og kontrollskoler (Drømtorp, Åssiden og StagnesX2) ved baseline (2012-13) og i et forsøksår (2013-14)

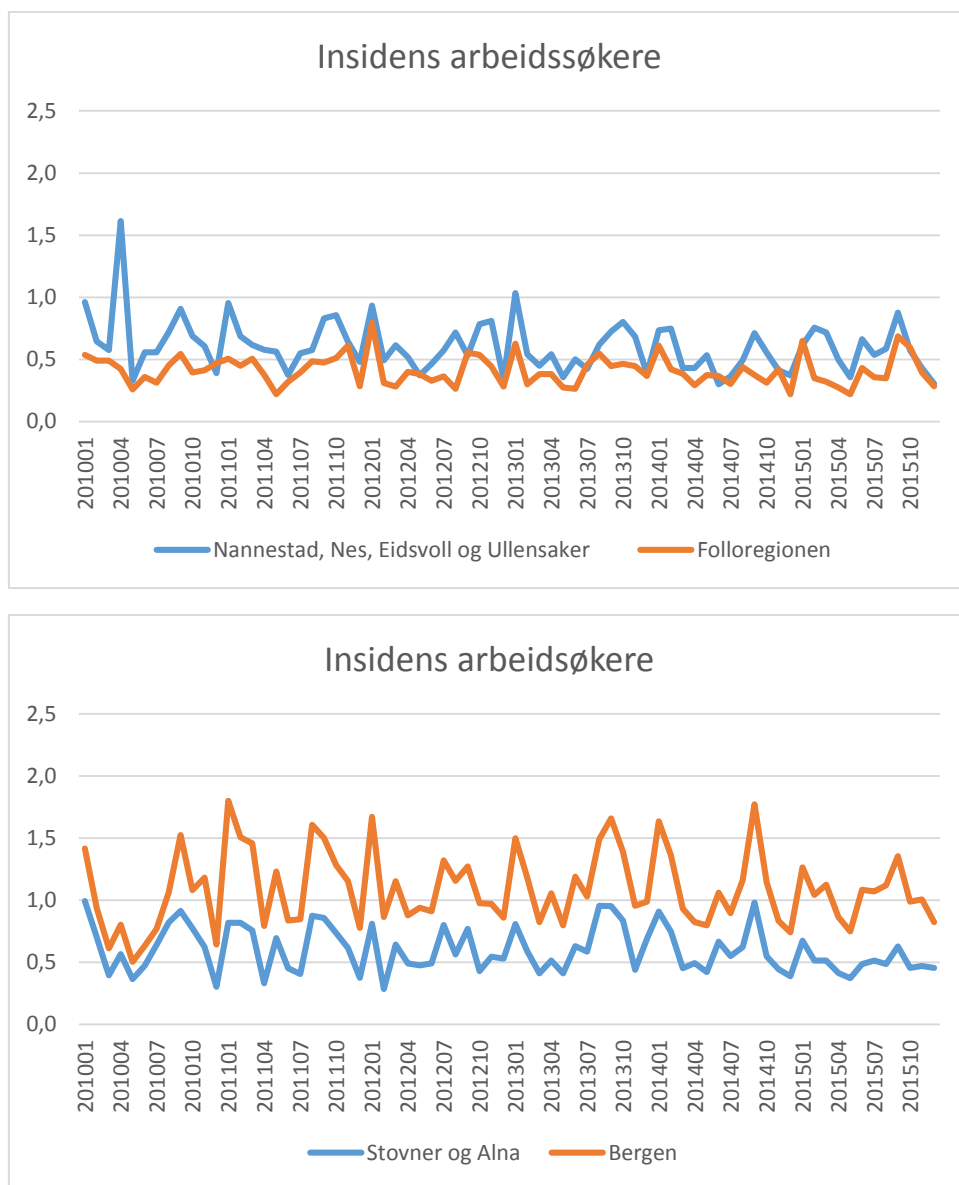


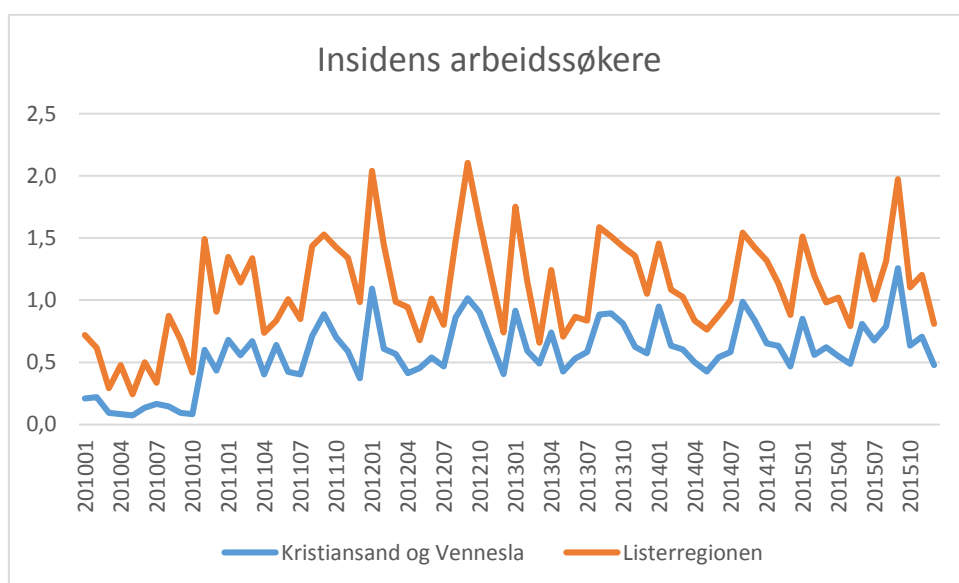
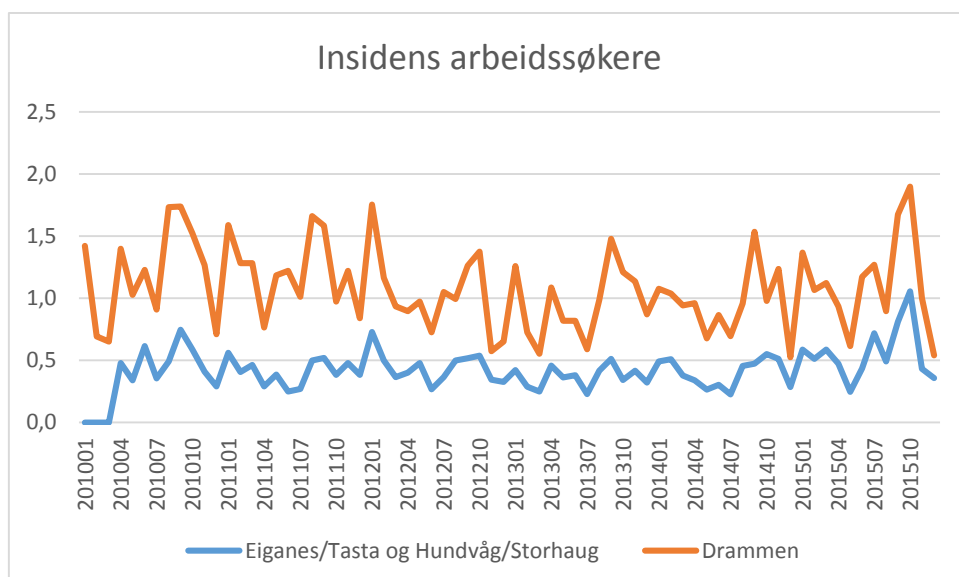
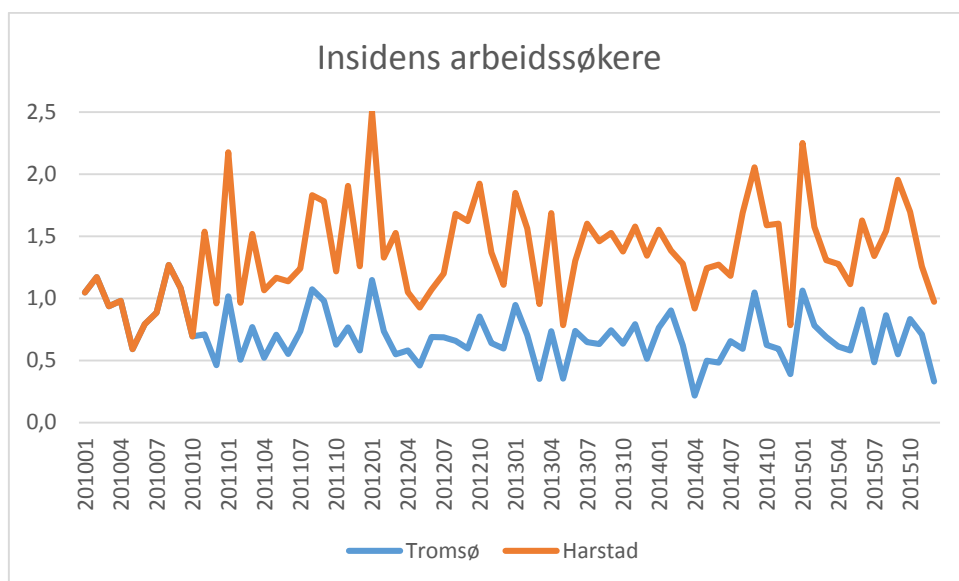
Figur 3. Beholdning (i %) arbeidssøkere 15-21 år fra 2010 til 2015 for NAV-kontorer med NAV-veiledere i skolen og NAV-kontorer som fungerer som kontroller (Data for Harstad fra 201003-201010 finnes ikke, mest sannsynlig på grunn av endringer i kommunenummer. Data finnes heller ikke for Eiganes/Tasta eller Hundvåg/Storhaug 201001).



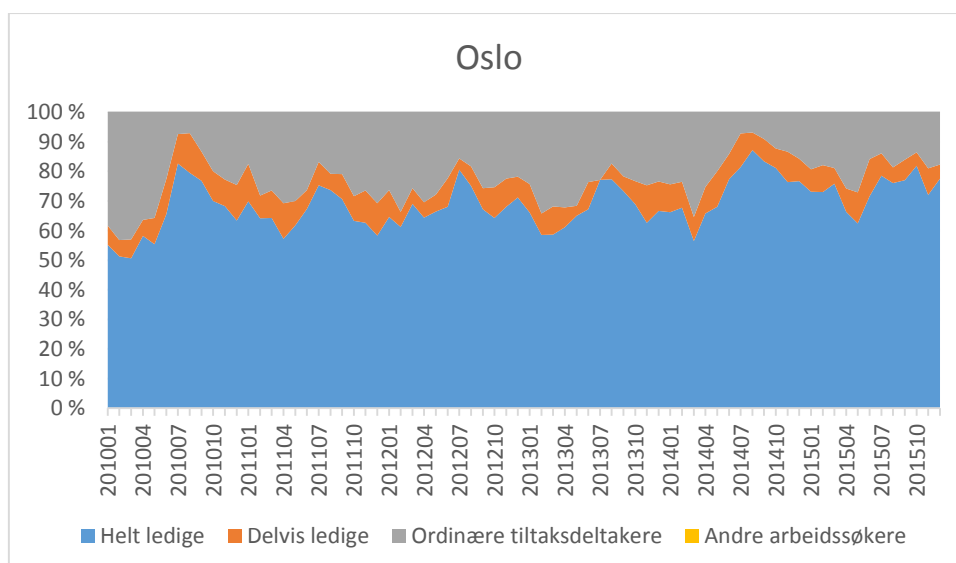
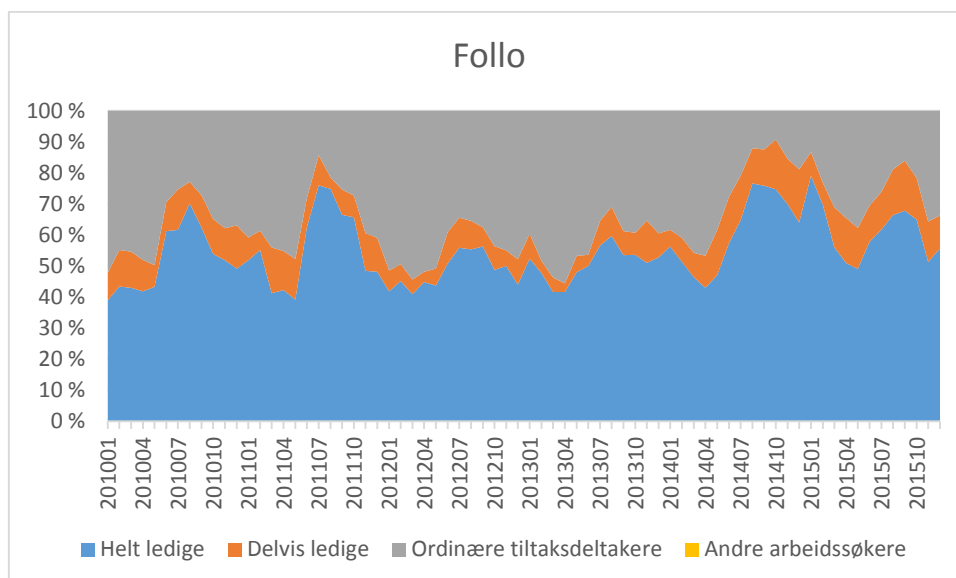
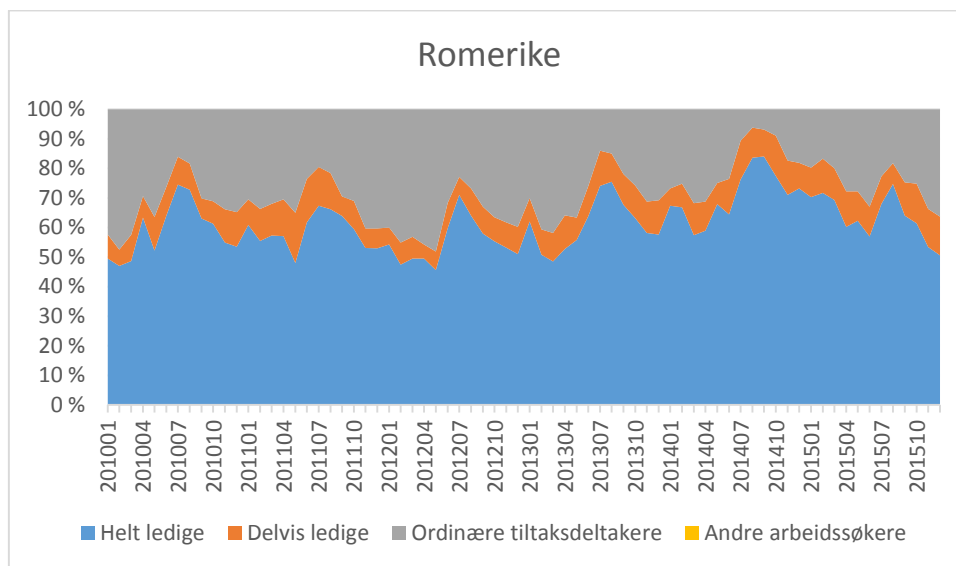


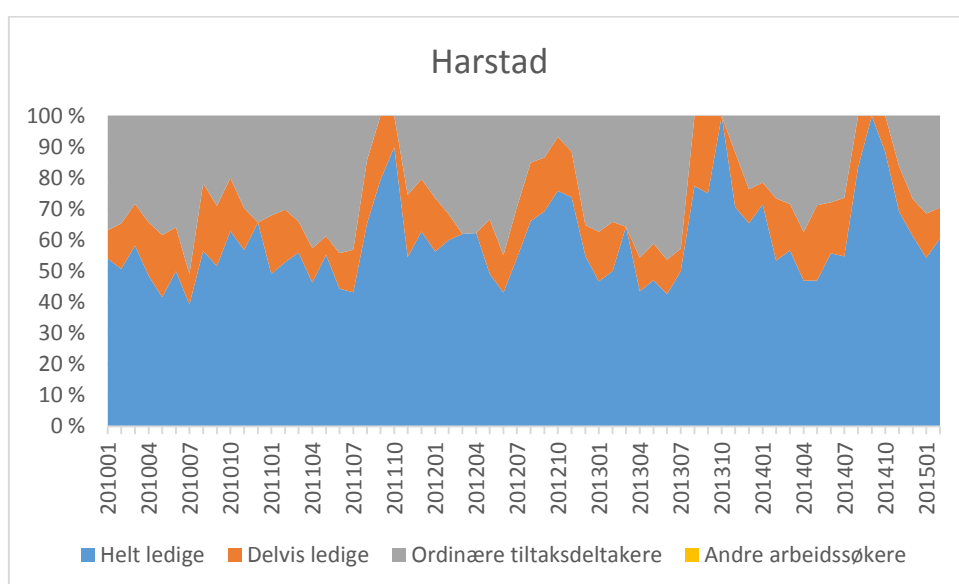
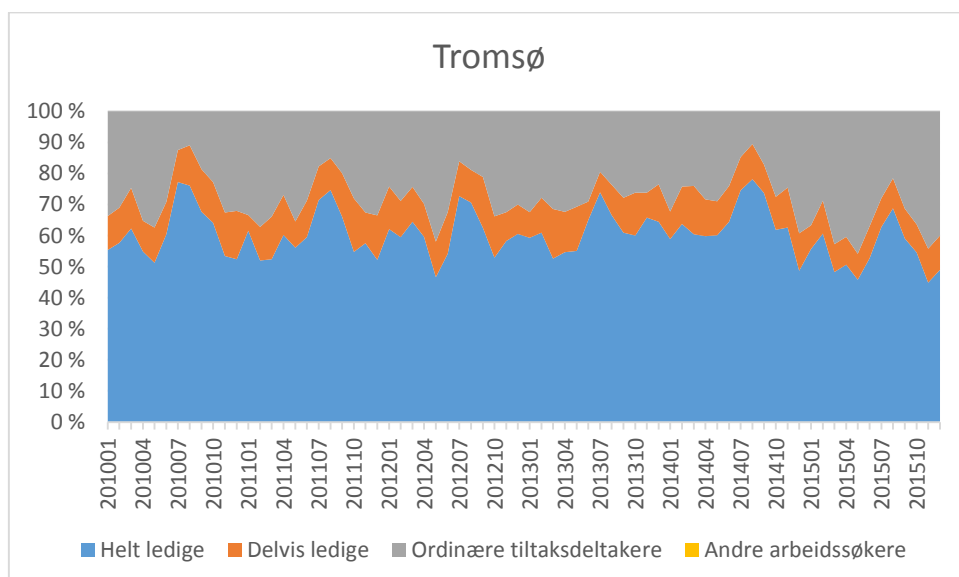
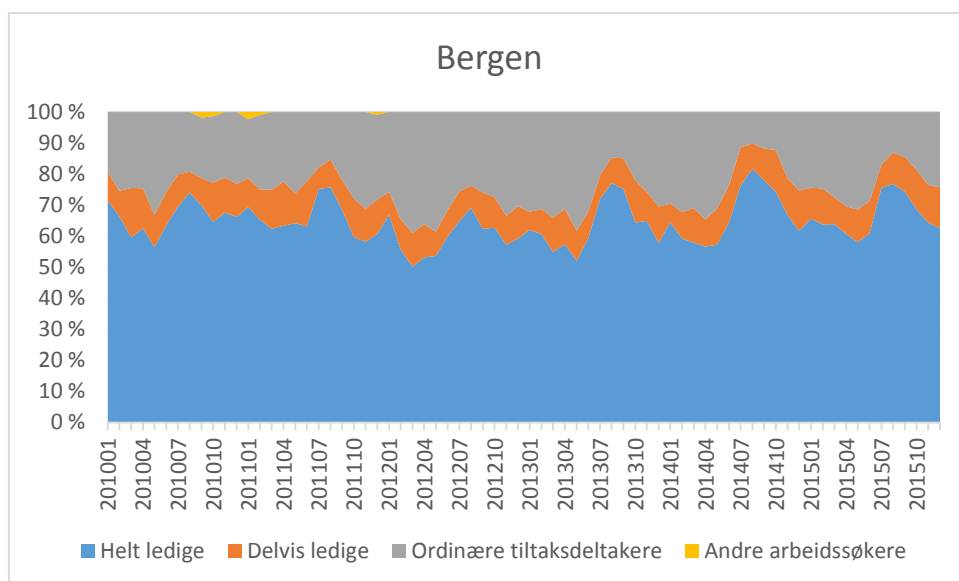
Figur 4. Insidens per måned (i %) for arbeidssøkere 2010-2015 for NAV-kontorer med NAV-veiledere i skolen og NAV-kontorer som fungerer som kontroller (Data for Harstad fra 201003-201010 finnes ikke, mest sannsynlig på grunn av endringer i kommunenummer. Data finnes heller ikke for Eiganes/Tasta eller Hundvåg/Storhaug 201001).

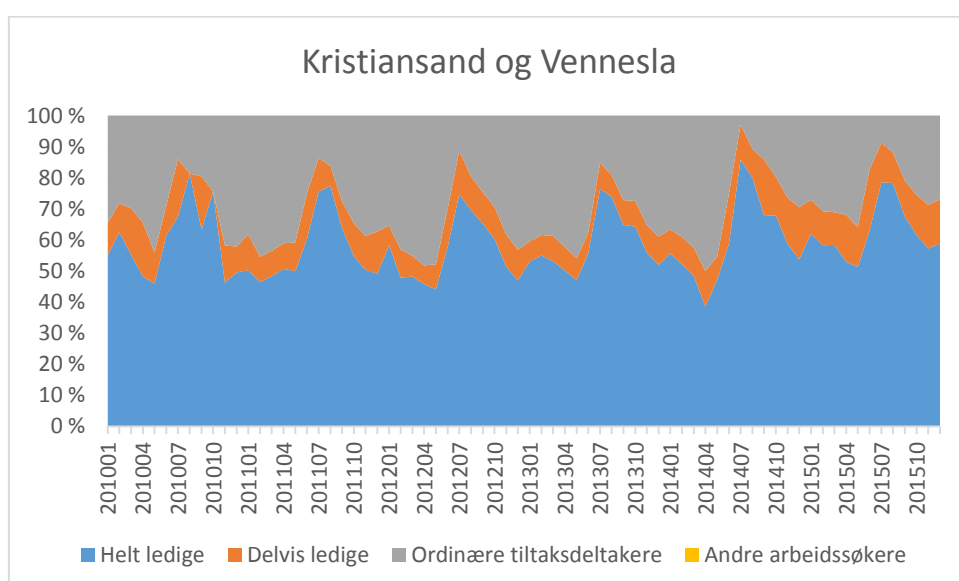
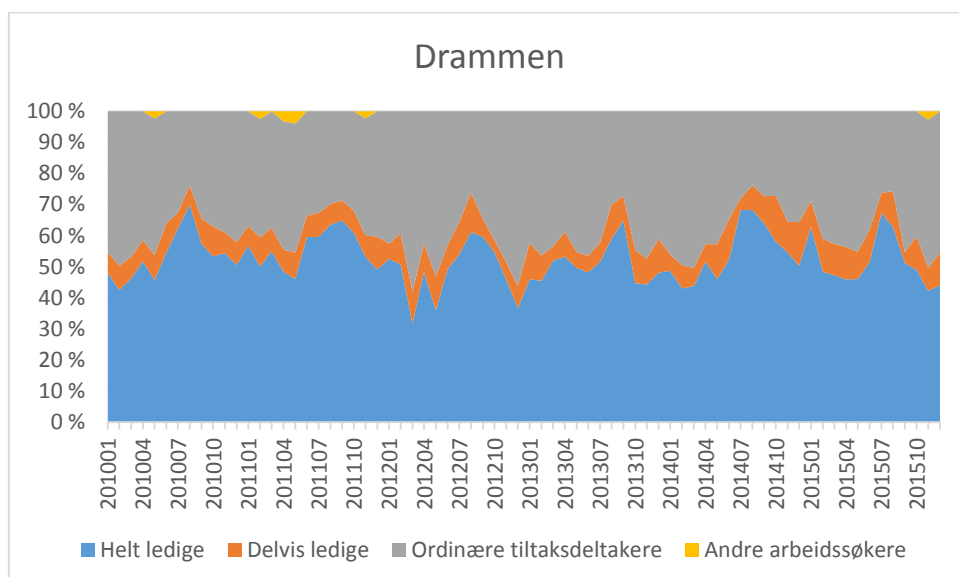
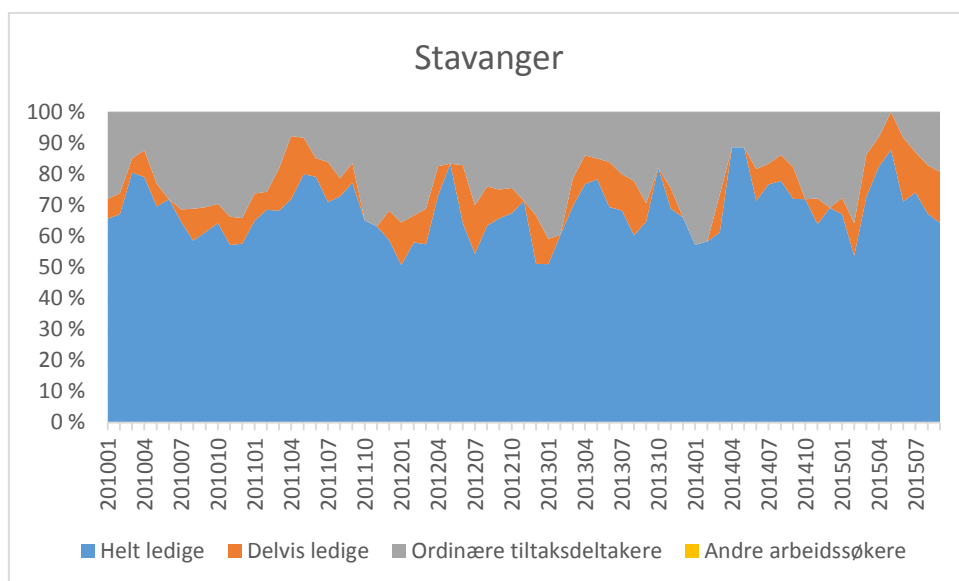


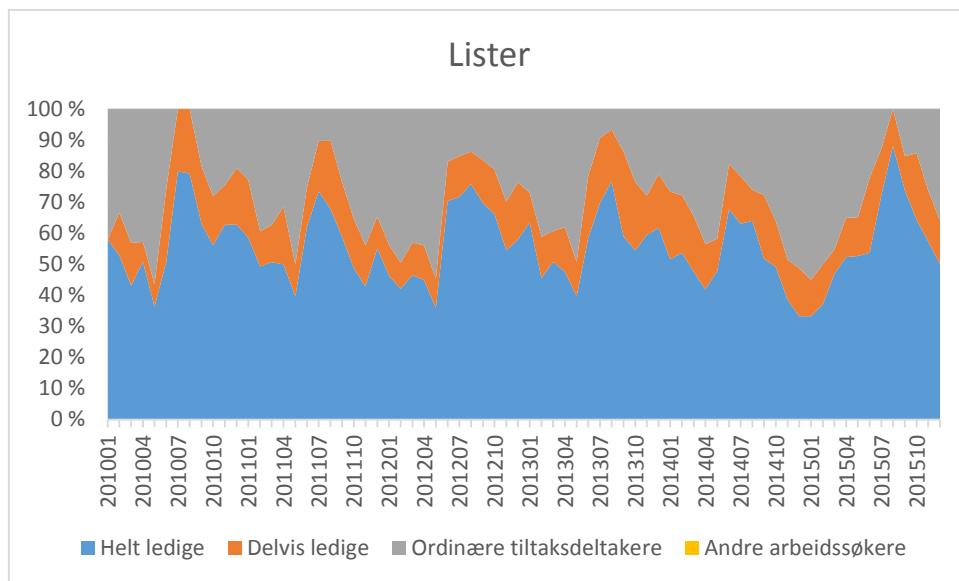


Figur 1. Prevalenstall (i %) for arbeidssøkere 15-21 år fordelt på arbeidsmarkedsstatus 2010-2015 for NAV-kontorer med NAV-veiledere i skolen og NAV-kontorer som fungerer som kontroller

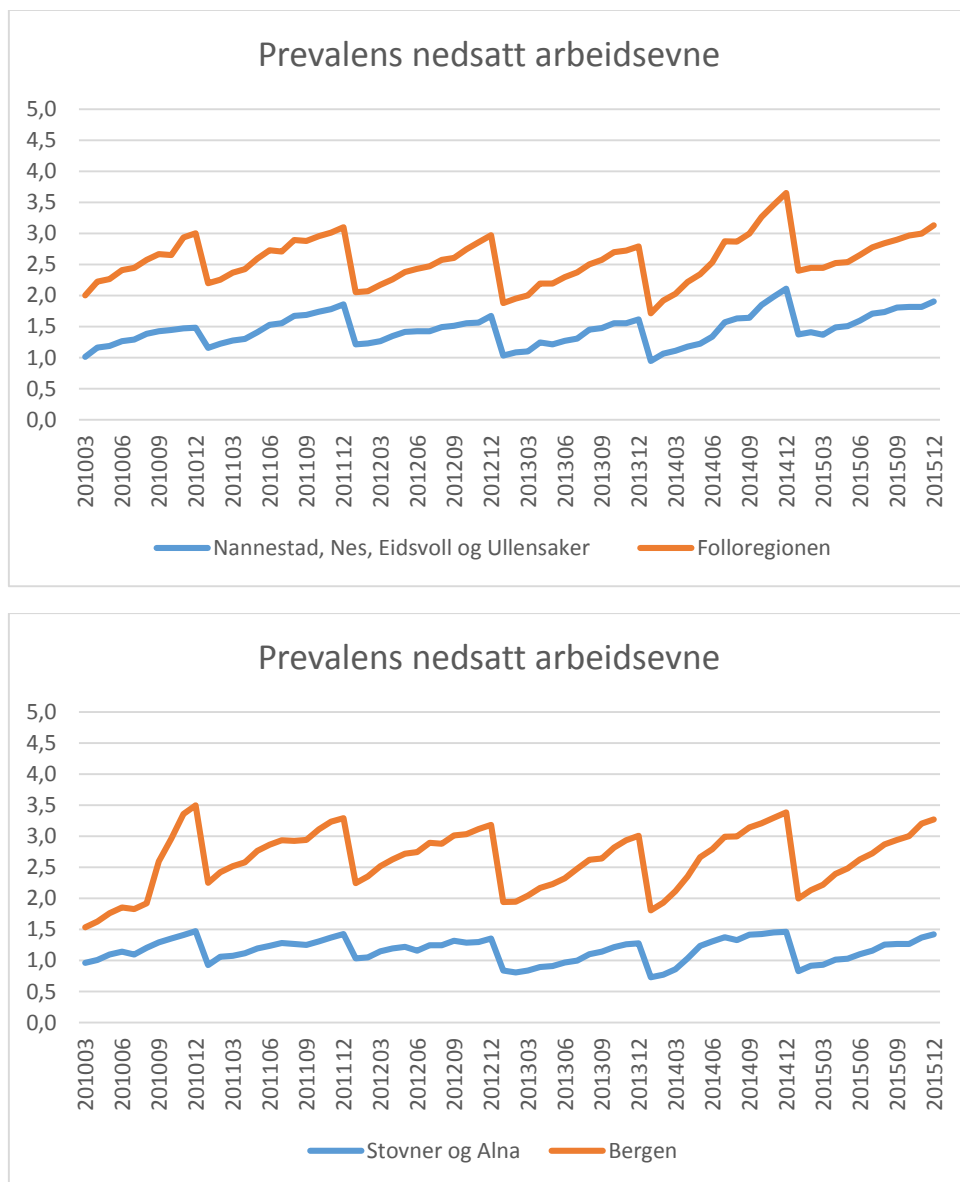


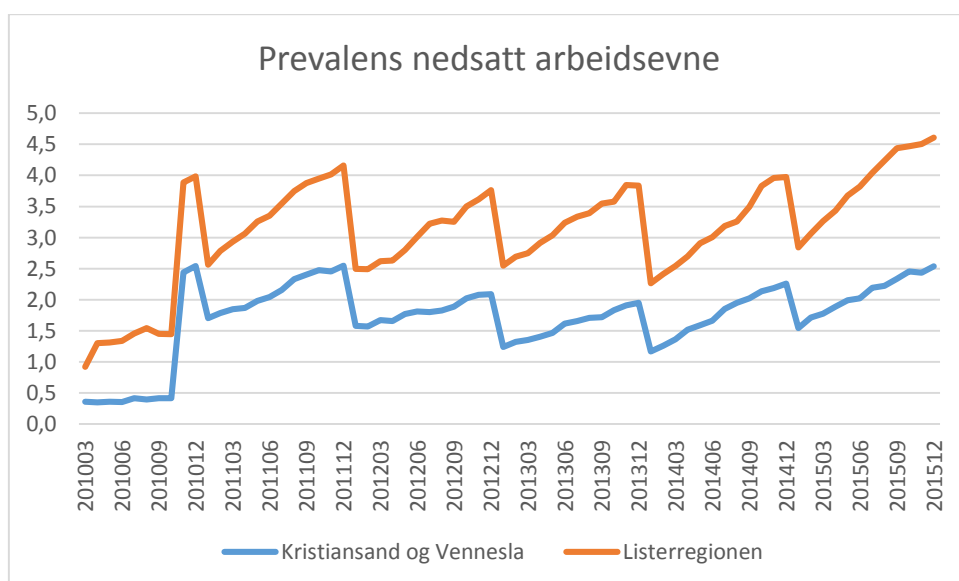
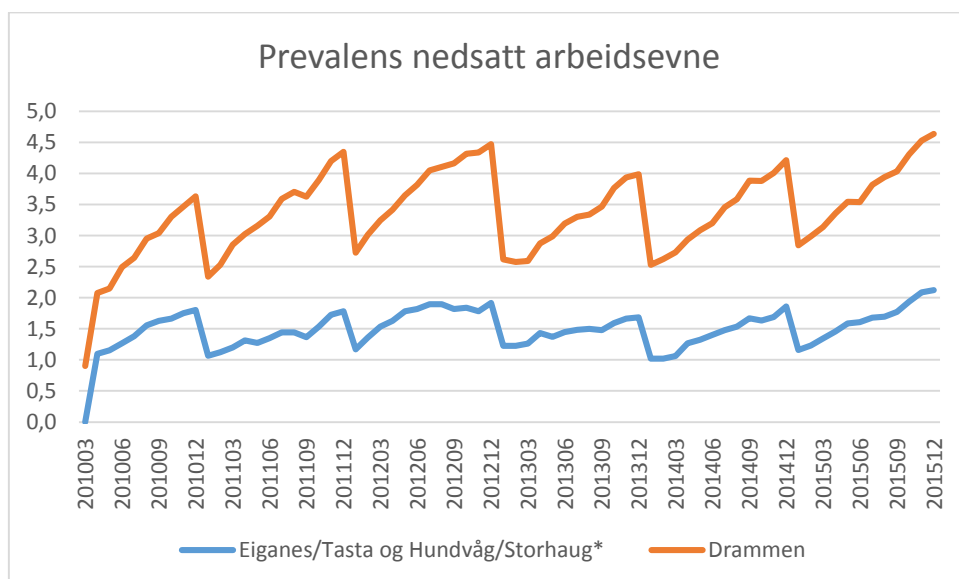
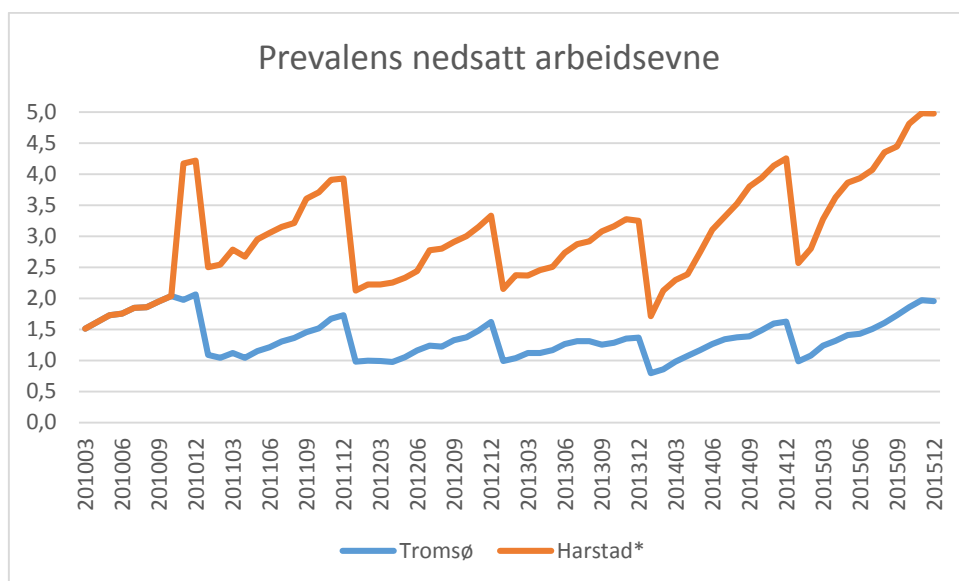




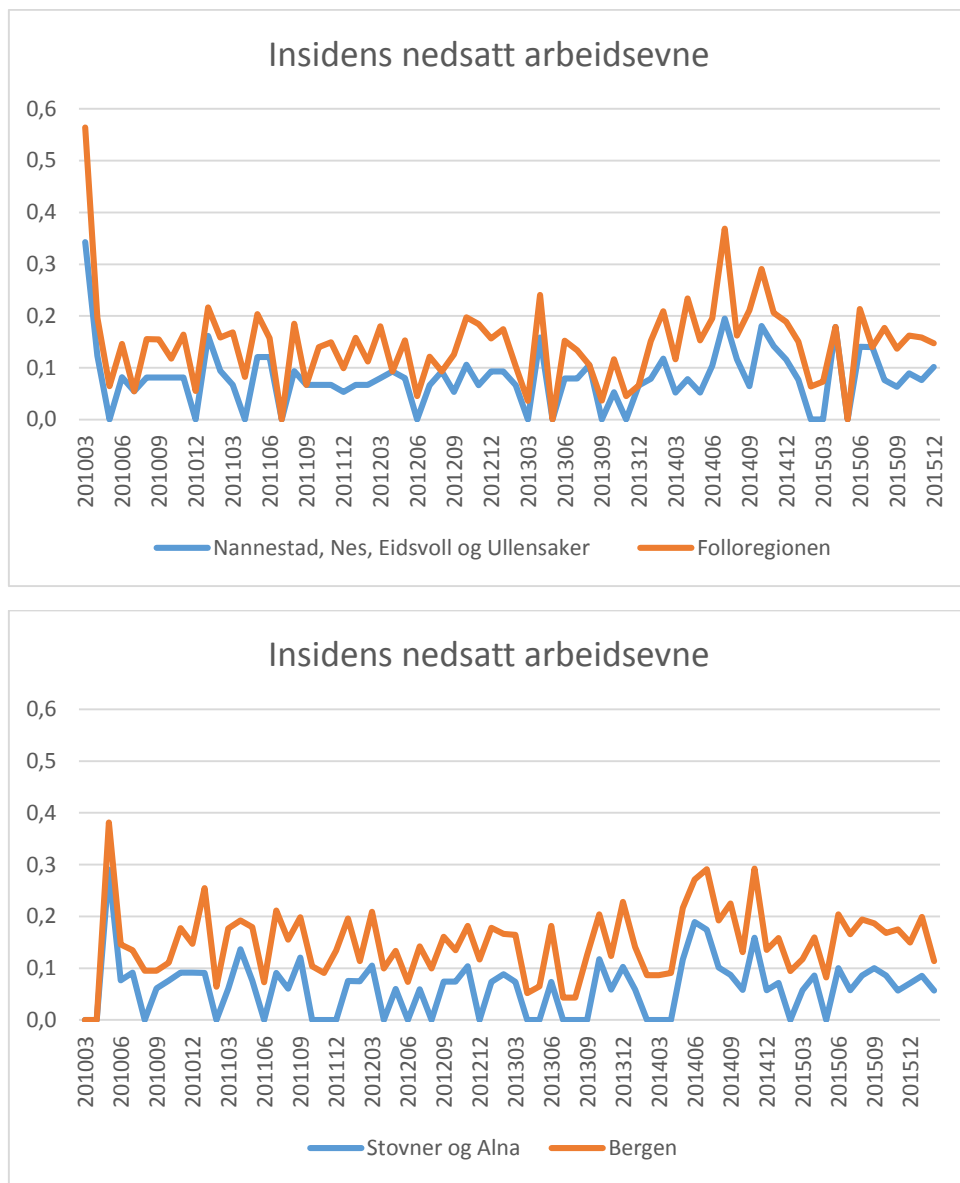


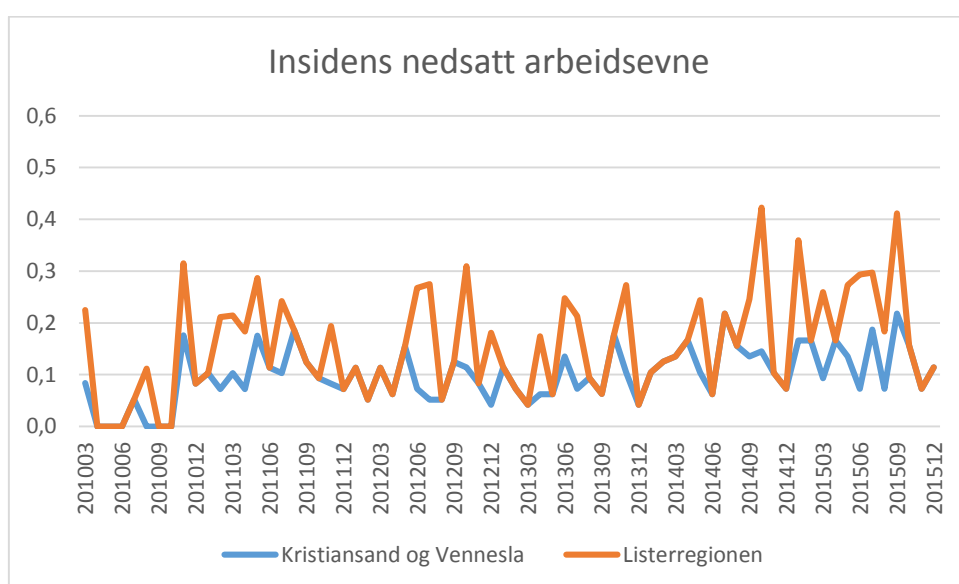
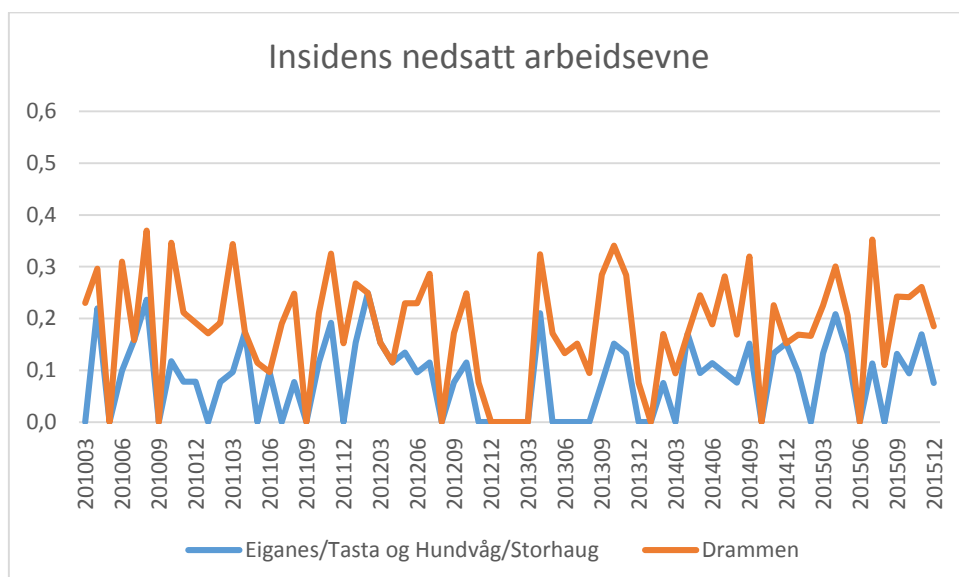
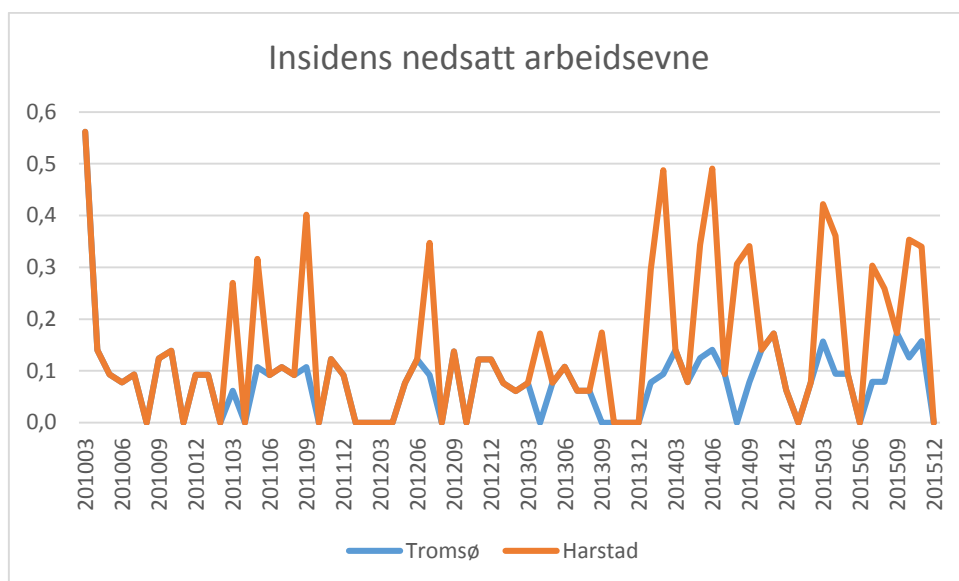
Figur 2. Prevalens per måned for personer med nedsatt arbeidsevne 15-21 år fra mars 2010- desember 2015 for NAV-kontorer med NAV-veiledere i skolen og NAV-kontorer som fungerer som kontroller (i %)



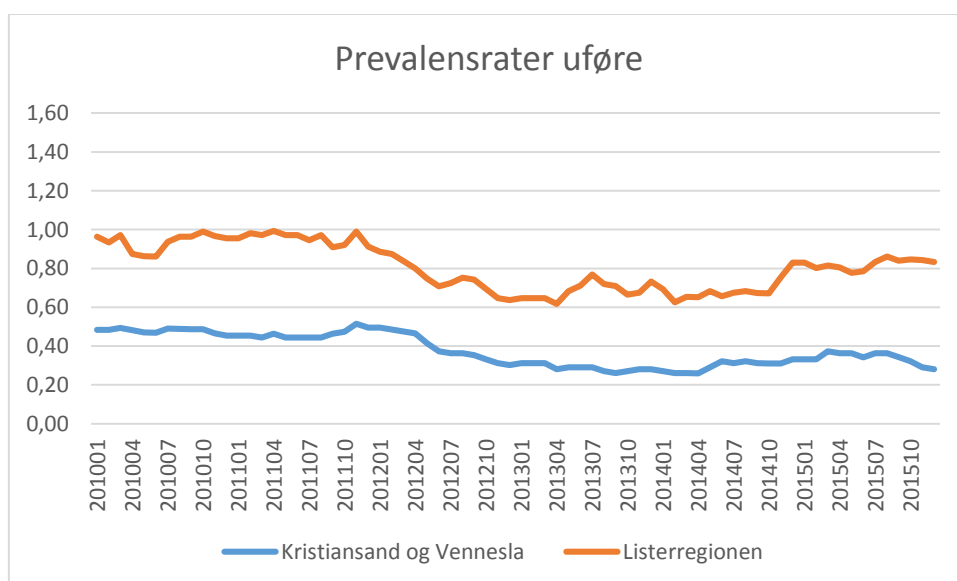
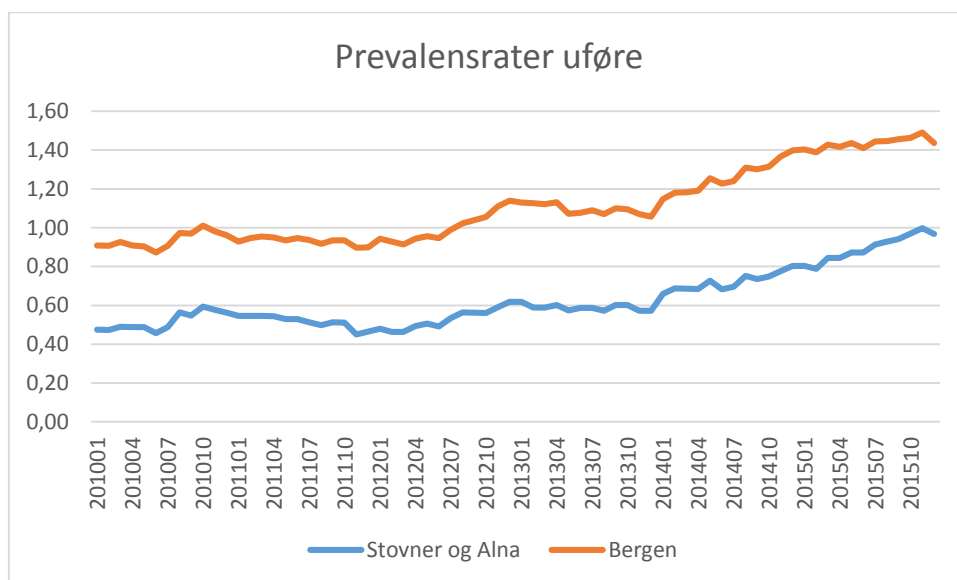
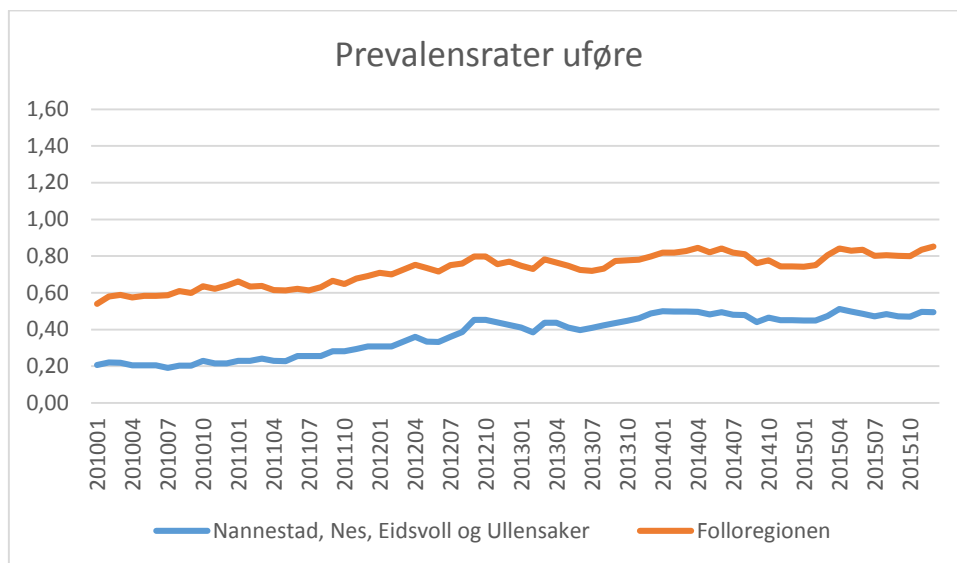


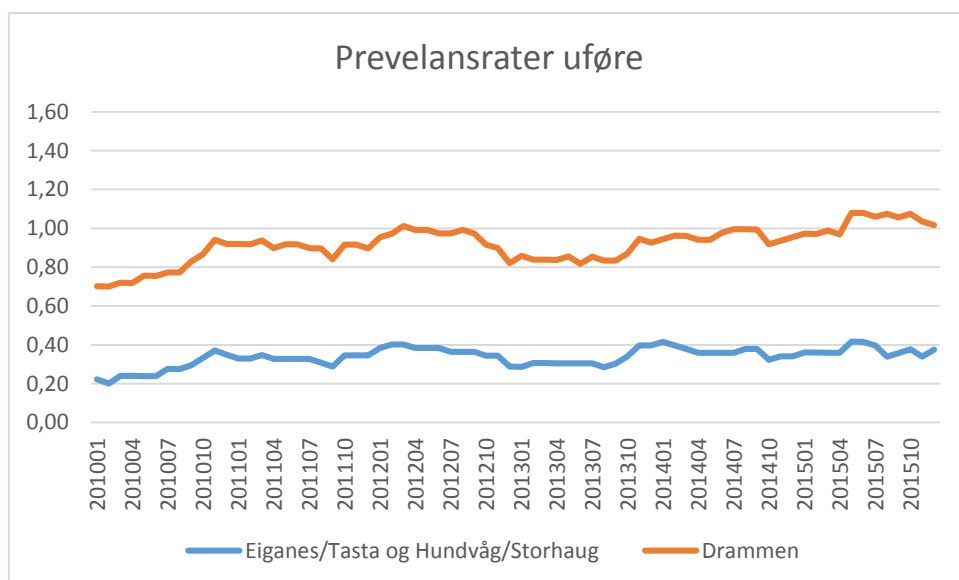
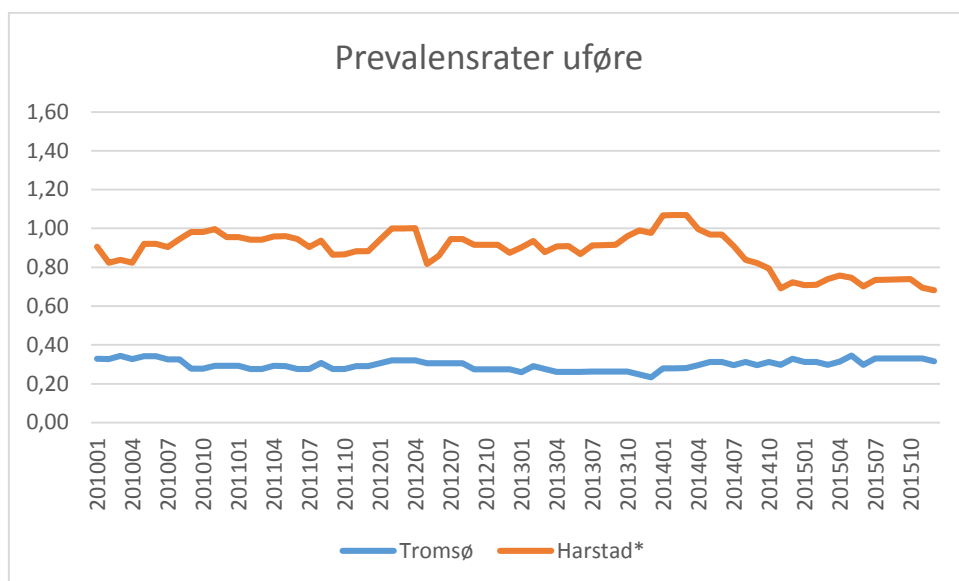
Figur 3. Insidens per måned (i %) for personer med nedsatt arbeidsevne 15-21 år fra mars 2010 til desember 2015 for NAV-kontorer med NAV-veiledere i skolen og NAV-kontorer som fungerer som kontroller (Data for Harstad fra 201003-201010 finnes ikke, mest sannsynlig på grunn av endringer i kommunenummer. Data finnes heller ikke for Eiganes/Tasta eller Hundvåg/Storhaug 201001).



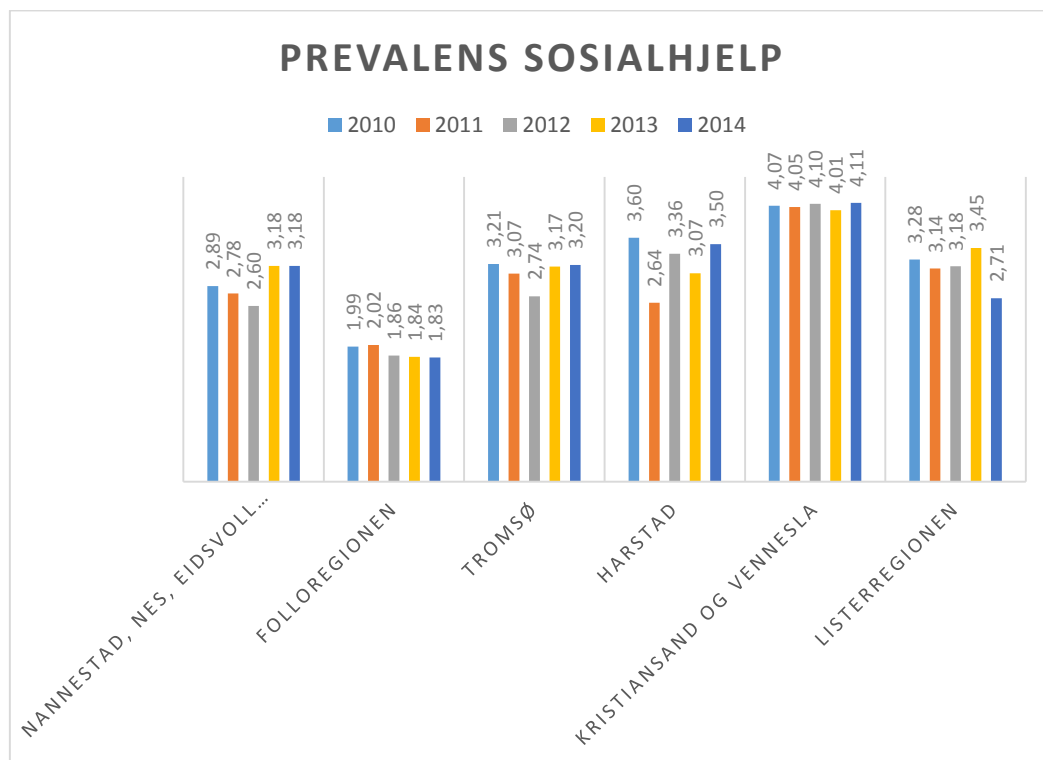


Figur 4. Prevalensrater (i %) for uføre 15-21 år per måned 2010-2015 for NAV-kontorer med NAV-veiledere i skolen og NAV-kontorer som fungerer som kontroller

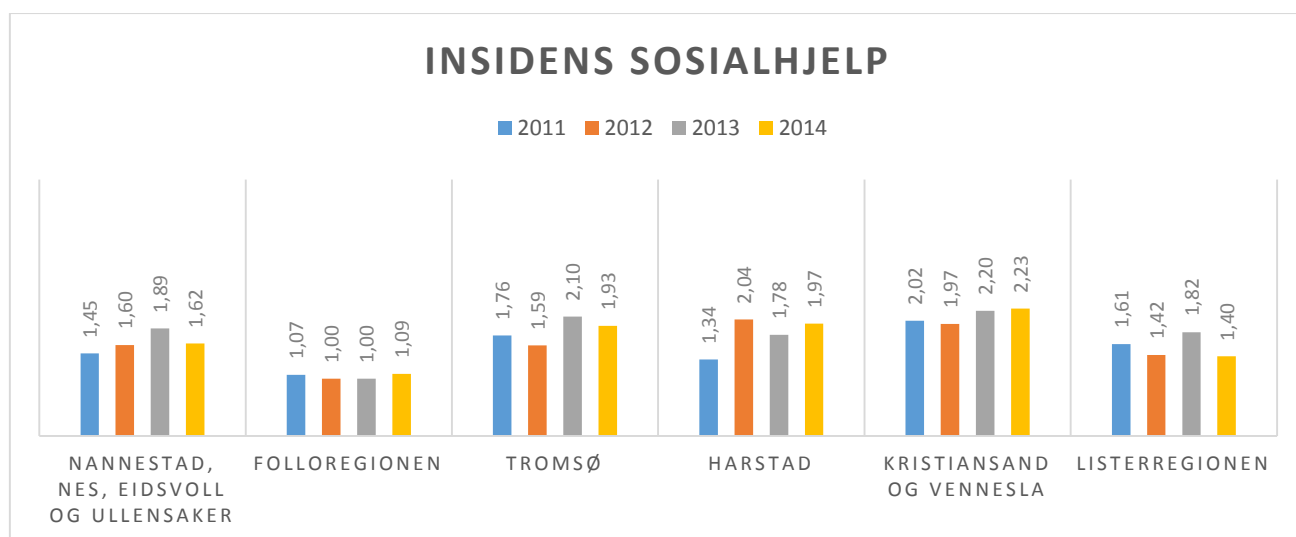




Figur 5. Prevalens for sosialhjelpsmottakere 15-21 år for årene 2010-2014 for NAV-kontorer med NAV-veiledere i skolen og NAV-kontorer som fungerer som kontroller



Figur 10. Insidens for sosialhjelpsmottakere 15-21 år for årene 2010-2014 for NAV-kontorer med NAV-veiledere i skolen og NAV-kontorer som fungerer som kontroller



Tabellvedlegg

Tabell 3. ORDINÆRE OVERGANGER. %-vis endring fra 2013 til 2014 og endring i endring, det vil si endring for forsøksskoler fratrasket endring for kontrollskoler (Forskjell i forskjell-estimatene er statistisk signifikante på 5% og 10% nivå om $z \geq 1.65$ og $z \geq 1.29$. Ingen av estimatene er med andre ord statistisk signifikante).

Prosentpoengs endring fra 2013 til 2014				Endring i endring (z-verdi)		
	Vg1	Vg2	Samlet	Vg1 (z-verdi)	Vg2 (z-verdi)	Samlet (z-verdi)
Forsøksskoler						
Jessheim VGS	-2,2	11,0	3,4	-5,0 (-0,61)	2,1 (0,24)	-2,6 (-0,44)
Breivika VGS	1,6	-3,2	-0,6	6,3 (0,73)	-5,7 (-0,58)	1,2 (0,18)
Tromsø Maritime	6,8	-1,3	2,3	11,5 (1,11)	-3,8 (-0,36)	4,1 (0,56)
Godalen VGS	-3,9	-4,8	-4,6	-4,8 (-0,69)	-6,2 (-0,81)	-5,6 (-1,10)
<i>Totalt</i>	-0,7	2,3	0,5	0,3 (0,08)	-0,2 (-0,06)	-0,3 (-0,10)
Kontrollskoler						
Drømtorp VGS	2,8	8,9	6,0			
Stagnes VGS	-4,7	2,4	-1,8			
Stagnes VGS	-4,7	2,4	-1,8			
Åssiden VGS	0,9	1,4	1,1			
<i>Totalt</i>	-1,0	2,5	0,8			

Tabell 4. REPITISJON. %-vis endring fra 2013 til 2014 og endring i endring, det vil si endring for forsøksskoler fratrasket endring for kontrollskoler (Forskjell i forskjell-estimatene er statistisk signifikante på 5% og 10% nivå om $z \geq 1.65$ og $z \geq 1.29$. Ingen av estimatene er med andre ord statistisk signifikante).

Prosentpoengs endring fra 2013 til 2014				Endring i endring (z-verdi)		
	Vg1	Vg2	Samlet	Vg1 (z-verdi)	Vg2 (z-verdi)	Samlet (z-verdi)
Forsøksskoler						
Jessheim VGS	0,3	-1,9	-0,9	1,1 (0,13)	-2,1 (-0,24)	-0,5 (-0,08)
Breivika VGS	-1,5	5,0	1,6	-2,0 (-0,23)	9,2 (0,94)	2,9 (0,45)
Tromsø Maritime	0,8	0,2	0,5	0,3 (0,03)	4,3 (0,41)	1,8 (0,25)
Godalen VGS	-0,8	-1,4	-1,1	-0,5 (-0,07)	0,7 (0,09)	0,2 (0,04)
<i>Totalt</i>	-0,5	-0,2	-0,4	-0,4 (-0,09)	2,1 (0,48)	0,7 (0,24)
Kontrollskoler						
Drømtorp VGS	-0,8	0,2	-0,4			
Stagnes VGS	0,5	-4,2	-1,4			
Stagnes VGS	0,5	-4,2	-1,4			
Åssiden VGS	-0,4	-2,1	-1,3			
<i>Totalt</i>	-0,2	-2,2	-1,1			

Tabell 5. UTE AV VGS 1 ÅR. %-vis endring fra 2013 til 2014 og endring i endring, det vil si endring for forsøksskoler fratrasket endring for kontrollskoler (Forskjell i forskjell-estimatene er statistisk signifikante på 5% og 10% nivå om $z \geq 1.65$ og $z \geq 1.29$. Ingen av estimatene er med andre ord statistisk signifikante).

Prosentpoengs endring fra 2013 til 2014				Endring i endring (z-verdi)		
	Vg1	Vg2	Samlet	Vg1 (z-verdi)	Vg2 (z-verdi)	Samlet (z-verdi)
Forsøksskoler						
Jessheim VGS	1,9	-9,1	-2,5	3,9 (0,48)	0,0 (0,00)	3,1 (0,53)
Breivika VGS	0,0	-1,8	-1,0	-4,3 (-0,50)	-3,5 (-0,36)	-4,1 (-0,63)
Tromsø Maritime	-7,6	1,2	-2,8	-11,8 (-1,14)	-0,6 (-0,05)	-5,9 (-0,81)
Godalen VGS	4,7	6,2	5,7	5,3 (0,76)	5,3 (0,70)	5,3 (1,04)
<i>Totalt</i>	1,2	-2,1	-0,1	0,1 (0,02)	-1,9 (-0,44)	-0,5 (-0,16)
Kontrollskoler						
Drømtorp VGS	-2,0	-9,1	-5,7			
Stagnes VGS	4,2	1,7	3,1			
Stagnes VGS	4,2	1,7	3,1			
Åssiden VGS	-0,6	0,9	0,4			
<i>Totalt</i>	1,2	-0,2	0,4			

Tabell 6. SLUTTET (ALLE TRINN SAMLET). %-vis endring fra skoleåret 2012-13 (baseline) og skoleåret 2013-14 (første forsøksår) og endring i endring, det vil si endring for forsøksskoler fratrasket endring for kontrollskoler (Forskjell i forskjell-estimatene er statistisk signifikante på 5% og 10% nivå om $z \geq 1.65$ og $z \geq 1.29$. Ingen av estimatene er med andre ord statistisk signifikante).

	Prosentpoengs økning fra 2012-13 til 2013-14	Endring i endring (z-verdi)
Forsøksskoler		
Jessheim VGS	-2,1	-0,2 (-0,03)
Breivika VGS	1,8	0,1 (0,01)
Tromsø Maritime	-3,0	-4,7 (-0,72)
Godalen VGS	1,1	1,9 (0,39)
<i>Totalt</i>	-0,7	-0,7 (-0,28)
Kontrollskoler		
Drømtorp VGS	-2,0	
Stagnes VGS	1,7	
Stagnes VGS	1,7	
Åssiden VGS	-0,8	
<i>Totalt</i>	0,0	

Tabell 7. Panel 1: Mottak av sosialhjelp i % 2011-2014 (prevalenstall). Panel 2: %-vis endring fra 2012 til 2013 og fra 2012 til 2014. Panel 3: endring i endring (Forskjell i forskjell-estimatene er statistisk signifikante på 5% nivå om $z \geq 1.65$. Som vi ser av z-verdiene i parentes er med andre ord ingen av estimatene statistisk signifikante).

PANEL 1	Case med oppstart august 2013	Kontroll	Case med oppstart august 2013	Kontroll	Case med oppstart august 2014	Kontroll for kontorer med oppstart august 2014	Case i alt med oppstart august 2013	Kontroll i alt for kontorer med oppstart august 2013
Rater i %	Nannestad, Nes, Eidsvoll og Ullensaker	Folloregionen	Tromsø	Harstad	Kristiansand og Vennesla	Listerregionen	Romerike+Tromsø	Follo+Harstad
2011	1,45	1,07	1,76	1,34	2,02	1,61	1,60	1,12
2012	1,60	1,00	1,59	2,04	1,97	1,42	1,59	1,19
2013	1,89	1,00	2,10	1,78	2,20	1,82	1,98	1,14
2014	1,62	1,09	1,93	1,97	2,23	1,40	1,77	1,24
PANEL 2								
Endring i %	Nannestad, Nes, Eidsvoll og Ullensaker	Folloregionen	Tromsø	Harstad	Kristiansand og Vennesla	Listerregionen	Romerike+Tromsø	Follo+Harstad
Fra 2012 til 2013	0,29	0,00	0,51	-0,27			0,39	-0,05
Fra 2012 til 2014	0,03	0,09	0,34	-0,07	0,27	-0,03	0,17	0,06
PANEL 3								
Endring i endring i prosentpoeng	Nannestad, Nes, Eidsvoll og Ullensaker	Folloregionen	Tromsø	Harstad	Kristiansand og Vennesla	Listerregionen	Romerike+Tromsø	Follo+Harstad
Fra 2012 til 2013	0,29 (z=0,19)		0,77 (z=0,32)				0,44 (z=0,36)	
Fra 2012 til 2014	-0,06 (z=-0,04)		0,42 (z=0,17)		0,29 (z=0,15)		0,11 (z=0,1)	

Tabell 8. Beholdning kvalifiseringsprogrammet 2010-2014. Aldersgruppen 15-21. Utvalgte områder

	I alt	Romerike (Nannestad, Nes, Eidsvoll og Ullensaker)	Folloregionen	Tromsø	Harstad	Kristiansand og Vennesla	Listerregionen
2010	91	18	29	14	15	-	5
2011	75	16	19	8	13	15	4
2012	79	17	17	-	16	6	5
2013	59	12	10	-	7	10	13
2014	76	13	12	-	19	23	6

Tabell 9. Tilgang* kvalifiseringsprogrammet 2011-2014. Aldersgruppen 15-21. Utvalgte områder

	I alt	Romerike (Nannestad, Nes, Eidsvoll og Ullensaker)	Folloregionen	Tromsø	Harstad	Kristiansand og Vennesla	Listerregionen
2011	42	8	4	-	13	15	-
2012	54	12	13	-	4	-	5
2013	27	7	-	-	-	7	7
2014	57	8	10	-	17	18	-

*Data er tilgjengelig fra og med 2010, derfor har vi tilgangsdata kun fra 2011.

Arbeidsforskningsinstituttet er et
tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- ♦ Inkluderende arbeidsliv
- ♦ Utsatte grupper i arbeidslivet
- ♦ Konflikthåndtering og medvirkning
- ♦ Sykefravær og helse
- ♦ Innovasjon
- ♦ Organisasjonsutvikling
- ♦ Velferdsforskning
- ♦ Bedriftsutvikling
- ♦ Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside
eller bestilles direkte fra instituttet.

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no