

Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV

SLUTTRAPPORT FRA EN KARTLEGGINGSSTUDIE

Mira Aaboen Sletten, Anders Bakken & Patrick Lie Andersen



NOVA

Velferdsforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV

Sluttrapport fra en kartleggingsstudie

MIRA AABOEN SLETTEN
ANDERS BAKKEN
PATRICK LIE ANDERSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 1/2015

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er fra 1. januar 2014 et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Høgskolen i Oslo og Akershus 2015

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-538-4
ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-539-1
ISSN 0808-5013 (trykt)
ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
NOVA, HiOA
Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00
Nettadresse: www.hioa.no/nova

Forord

NOVA har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomført prosjektet «Forskningsbasert evaluering av Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV: Kartlegging av deltakelse, organisering og opplevelse». Evalueringen skal kartlegge og vurdere de tre innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet: 1) utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål, 2) styrking av samarbeidsrelasjoner og 3) kompetanseheving for ansatte i Oppfølgings-tjenesten. Evalueringen dekker skoleårene 2012/13 og 2013/14. Denne rapporten er hovedrapporten fra prosjektet.

Arbeidet med evalueringen har vært et samarbeid mellom flere på NOVA. Anders Bakken har vært prosjektleder, og Mira Aaboen Sletten har hatt ansvar for å koordinere innsamlingen av surveydata og opplysninger om tiltak. Patrick Lie Andersen har hatt ansvar for å administrere registerdataene i prosjektet. Silje Hartberg og Lars Fredrik Pedersen har bistått forsknings-teamet med å samle inn data.

En evaluering som denne ville ikke være mulig å gjennomføre uten den hjelpen vi har fått, særlig fra de som har førstehånds kjennskap til dette feltet. Vi vil rette en stor takk til fylkenes kontaktpersoner som har bistått med å samle inn opplysninger om de ulike tiltakene som er rettet mot målgruppen for Ny GIV. Også kontaktpersoner for tiltakene som har hjulpet til med å gjennomføre denne studien, fortjener en stor takk. En takk går også til ansatte i Oppfølgingstjenesten og NAV og skoleledere i grunnsopplæringen for at dere har brukt av deres tid til å delta i spørreundersøkelsen. Vi vil takke Nils Vibe ved NIFU for bistand i forbindelse med innsamling av data fra skoleledere.

Christer Hyggen har lest manuset i slutfasen og har gitt gode og konstruktive kommentarer. Torhild Sager har redigert manuskriptet.

Til sist vil vi få takke Kunnskapsdepartementet for et godt samarbeid.

Oslo, januar 2015

Mira Aaboen Sletten, Patrick Lie Andersen og Anders Bakken

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	17
1.1 Problemstillinger	18
1.2 Hovedfunn fra underveisevalueringen	21
1.3 Rapportens kapitler	24
2 Bakgrunn og kontekst	25
2.1 Tre typer forklaringer – prestasjon, motivasjon og institusjon	25
2.2 Kunnskap om innsatser for økt gjennomføring	28
2.3 Økt gjennomføring – et tverrsektorielt ansvar	32
2.4 Organiseringen av Oppfølgingsprosjektet	34
2.5 De viktigste aktørene på lokalt nivå	36
2.6 Viktige aktiviteter i Oppfølgingsprosjektet	39
2.7 En kompleks og sammensatt utfordring	44
3 Metode	47
3.1 Individbaserte registerdata (målgrupperegisteret)	47
3.2 NOVAs tiltakskartlegging	49
3.3 Undersøkelser blant ansatte i OT og i NAV	55
3.4 Undersøkelse blant skoleledere	57
4 Mer målrettet tiltaksaktivitet?	59
4.1 Deltakelse på ulike typer tiltak	60
4.2 Flere unge på «kombinasjonstiltak»?	68
4.3 Hvilke tiltak skjuler seg bak tiltakskodene i OTTO?	73
4.4 Oppsummering	77
5 Prioriteres de mest risikoutsatte ungdommene?	79
5.1 Hvor mange har vært utenfor mer enn ett år?	79
5.2 Er ungdom som har vært lenge utenfor oftere i tiltak?	82
5.3 Oppsummering	87
6 Om registrering av ungdom i ulike registre	89
6.1 Ungdom på tiltak som ikke er registrert i OTTO	89
6.2 Kjennetegn på tiltaksdeltakere som ikke er i OTTO	94
6.3 Hvilke tiltak deltar ungdom som ikke er i OTTO på?	98
6.4 Oppsummering	101
7 Erfaringer med innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet	103
7.1 Vurdering av samarbeidsrelasjoner	103
7.2 Samarbeid mellom skolene og OT/NAV	110

7.3 Utprøving av opplæringsmodeller	113
7.4 Kompetanseheving	120
7.5 Oppsummering	123
8 Har Oppfølgingsprosjektet bidratt til å endre praksis?	127
8.1 Kjennskap til Oppfølgingsprosjektet	127
8.2 Oppfølgingstjenesten	129
8.3 NAV	134
8.4 Videregående skole	139
8.5 Oppsummering	143
9 Avslutning	145
9.1 Målretting av tiltaksinnsatsen	146
9.2 Ungdom som har vært lenge utenfor	149
9.3 En styrket oppfølgingstjeneste gjennom bedre samarbeid	151
9.4 Kompetanseheving	156
9.5 Styrket innsats og et godt utgangspunkt for videre samarbeid, men fremdeles utfordringer	158
Summary	161
Litteraturreferanser	163

Sammendrag

Å få flere unge til å fullføre videregående opplæring står høyt på den politiske dagsorden, og utgjør i dag ett av hovedmålene for grunnopplæringen i Norge. I perioden 2011 til 2013 har den nasjonale satsingen for å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring vært samlet i en felles satsing, Ny GIV. Hovedmålet har vært å øke andelen som fullfører og består, fra 69 prosent i 2010 til 75 prosent innen 2015. Ny GIV har omfattet tre parallelle prosjekter der *Oppfølgingsprosjektet*, som denne rapporten handler om, har vært rettet mot ungdom som ikke benytter seg av retten til videregående opplæring.

NOVA har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å evaluere Oppfølgingsprosjektet. Målet med evalueringen er å belyse i hvilken grad og på hvilken måte innsatsen har bidratt til å realisere hovedmålet i Ny GIV. Dette har vi gjort gjennom å kartlegge og vurdere hvordan de tre nasjonale innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet har fungert i fylkene: utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål, styrking av samarbeidsrelasjonene i sektoren og kompetanseheving for ansatte som jobber med målgruppen. På tvers av disse tre nasjonale innsatsområdene har Oppfølgingsprosjektet lagt en føring om at *den mest risikoutsatte delen av målgruppen* skulle prioriteres. Ungdom som har vært utenfor skole og arbeid i ett år eller mer, skulle gis høyest prioritet, både ved utprøving av opplæringsmodeller og i utformingen av samarbeidet med andre aktører. Oppfølgingsprosjektet skal likevel rettes mot alle i målgruppen for den fylkeskommunale oppfølgings-tjenesten (OT), det vil si ungdom i alderen 15–21 år med rett til videregående opplæring, men som verken er i videregående opplæring eller arbeid.

Det ble i 2013 utgitt en delrapport fra evalueringen. I denne hovedrapporten har vi fulgt opp analyser fra delrapporten, og vi gir her en samlet vurdering av hvordan Oppfølgingsprosjektet har fungert i skoleårene 2012/13 og 2013/14. Vurderingene baserer seg på analyser av tiltaksinnsatsen i disse to årene, samt data fra spørreundersøkelser til ansatte i oppfølgings-tjenesten, NAV og skolene. Det er også gjennomført en spørreundersøkelse til ungdom på tiltak, og det er foretatt en omfattende kartlegging av hva slags tiltak som rettes mot målgruppen, og hvem som deltar i dem.

Hovedfunn

- Flere unge har deltatt i alternative opplæringstiltak som ligger tettere opp mot videregående opplæring.
- Samarbeidsrelasjonene i sektoren har blitt styrket.
- Oppfølgingsprosjektet har i liten grad greid å treffe de mest risikoutsatte gruppene som har vært utenfor skole og arbeid mer enn ett år.

Undersøkelsen viser at det har skjedd en dreining i tiltaksinnsatsen over tid slik at flere ungdommer deltar i tiltak som ligger tettere opp mot videregående opplæring. Dette er i tråd med intensjonen til Oppfølgingsprosjektet. Relativt flere av ungdommene som er i tiltak, deltar i aktiviteter der målet er å kombinere arbeidspraksis og læreplanmål i videregående, mens det har vært noe nedgang i bruken av de arbeidsrettete NAV-tiltakene. Samtidig er det fortsatt slik at de tradisjonelle NAV-tiltakene brukes klart mest.

Et annet hovedfunn er at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til å øke oppmerksomheten om målgruppen og til økt bevissthet om nødvendigheten av å ha en helhetlig og samordnet tilnærming i arbeidet for å få flere utenfor opplæring og arbeid til å gjennomføre videregående opplæring. Mye tyder på at arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid er blitt styrket i løpet av prosjektperioden, og at Ny GIV har bidratt til økt systemforståelse og bedre samarbeidsrelasjoner både i oppfølgingstjenesten og i NAV. Det har også skjedd endringer ved at de videregående skolene oftere involverer oppfølgings-tjenesten før en elev skrives ut av skolen. Oppfølgingstjenesten har også fått bedre oversikt over målgruppen.

Når det gjelder kompetanseheving for de ansatte som jobber med målgruppen, tyder evalueringen på at tilbudet som er gitt i regi av Ny GIV, primært har styrket samarbeidskompetansen til aktørene. Det har i mindre grad gitt kunnskap som kan brukes til planlegging av tiltak generelt, og til utvikling av aktiviteter rettet mot de mest risikoutsatte i OTs målgruppe spesielt.

Selv om vi ser klare tegn til at innsatsen rettet mot ungdom utenfor opplæring og arbeid er styrket, har evalueringen også avdekket at det er rom for forbedringer. For det første kan vi ikke se at fylkene har lyktes med å vinkle tiltaksaktiviteten slik at relativt flere av de ungdommene som har vært lenge utenfor arbeid og opplæring prioriteres. Så mange som halvparten av de eldste

i OTs målgruppe har vært utenfor skole og arbeid i mer enn ett år. Dette er en gruppe som dessuten er risikoutsatt på andre måter enn at de har vært lenge utenfor. De har oftere foreldre med lav utdanning og inntekt og dårligere karakterer fra grunnskolen enn andre ungdommer OT har kontakt med. Dette understreker betydningen av å øke innsatsen overfor ungdom som har vært lenge utenfor videregående opplæring.

Evalueringen tyder også på at tilbudet av tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål bør utvides. Kombinasjonsløp bør bli tilgjengelig innenfor flere fagområder og mulig å søke seg til for flere av ungdommene i målgruppen. Evalueringen kan også tyde på noe «flaskehalsproblematikk» i samarbeidet med skolene. Det er grunn til å tro at kombinasjonsløp som tiltak for økt gjennomføring brukes aller mest effektivt hvis ungdommene i målgruppen får mulighet til å søke seg mot slike løp før de avsluttet opplæringen – enten i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring, eller før en elev i videregående avslutter opplæringen. Samtidig viser evalueringen at det kan være grunn til å gjennomgå og endre måten tiltaksaktivitetene registreres i oppfølgingstjenestens saksbehandlersystem OTTO.

Økt bruk av tiltak der fylket har en sentral rolle og tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål

Rapporten viser altså at det har skjedd en dreining i tiltaksaktiviteten i løpet av prosjektperioden, mot at flere ungdommer deltar i tiltak som er kompetansehevende og som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål i videregående. Ungdom som oppfølgingstjenesten jobber med, deltar noe oftere i *fylkeskommunale tiltak og i kombinasjonstiltak* der fylkeskommunen og NAV samarbeider. Det er også blitt dokumentert at blant de ungdommene som på begynnelsen av skoleåret var under oppfølging og veiledning av oppfølgings-tjenesten, er det noen flere over tid som går over i kombinasjonstiltakene, som Oppfølgingsprosjektet har ønsket å stimulere fylkene til spesielt.

Totalt er det dokumentert 177 opplærings-, motivasjons- og aktiviserings-tiltak i skoleårene 2012/13 og 2013/14, noe som i seg selv beskriver omfanget av tiltak ute i fylkene. Mange av disse tiltakene har som målsetting å kombinere arbeidspraksis med læreplanmål, og totalt var det 26 prosent av ungdommene på tiltak som deltok i et slikt tiltak i 2013/14. Dette var en økning fra 19 prosent

i skoleåret 2012/13. Dette funnet underbygges av at relativt flere av ungdommene på tiltak skoleåret 2013/14 enn skoleåret 2012/13 er med i tiltak der både fylkeskommunen og NAV er inne med ressurser.

Selv om rapporten kan dokumentere en dreining i retning av økt bruk av tiltak der fylkeskommunen har en rolle, og mot tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål, viser analysene at det er de arbeidsrettete NAV-tiltakene og tiltak som hovedsakelig har til hensikt å gi arbeidspraksis, som fortsatt brukes i størst grad. NAV og bedriftene spiller en svært viktig rolle når det gjelder å aktivisere ungdom i OTs målgruppe.

Behov for flere kombinasjonsløp?

Oppfølgingstjenesten har hatt en viktig pådriverrolle når det gjelder å opprette den typen kombinasjonstiltak som Oppfølgingsprosjektet skulle stimulere til mer bruk av. I rapporten kommer det fram at mange ansatte i OT kjenner til og har brukt tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål i sitt arbeid med ungdom i målgruppa. Dette gjelder også mange av de ansatte i NAV. Samtidig viser evalueringen at mange ansatte mener at det er stort behov for flere kombinasjonsløp og flere aktiviteter der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål. De ansatte mener ikke nødvendigvis at det er behov for helt «nye» tiltak, men etterlyser flere tiltaksplasser i eksisterende kombinasjonsløp eller en utvidet bruk av eksisterende vekslingsmodeller – utvidet til flere fagområder, flere trinn i videregående og knyttet til flere skoler/regioner i fylkene.

I den tidlige fasen av arbeidet med å veilede ungdom inn i alternative løp har skolene en viktig rolle. Undersøkelsen viser at det er et potensiale for at skolene i større grad tar en pådriverrolle for en mer aktiv bruk av alternative opplæringsløp i det frafallsforebyggende arbeidet. Bare rundt fem av ti videregående skoler og tre av ti ungdomsskoler har brukt alternative opplæringsløp for å forebygge frafall. Samtidig viser evalueringen at bruken av denne typen virkemidler henger sammen med behovet. På skoler der rektor opplever at de har store frafallsproblemer, har mer enn to av tre tatt i bruk opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål for å forebygge frafall. Utviklingen fra våren 2013 til våren 2014 indikerer dessuten en positiv utvikling der litt flere videregående skoler bruker denne typen opplæringsløp i sitt frafallsforebyggende arbeid.

Ungdom som har vært lenge utenfor

Oppfølgingsprosjektet skal rettes mot alle i målgruppen for den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT), men likevel slik at de mest risikoutsatte ungdommene – det vil si som har vært utenfor skole og arbeid mer enn ett år – prioriteres. Bakgrunnen for at denne gruppen er særlig viktig å nå, er at sjansen for varig utenforskap øker med tiden en ungdom står uten jobb eller skoleplass. En spørreundersøkelse til ungdom på tiltak som ble gjennomført i forbindelse med evalueringen, viste nettopp at ungdom som hadde vært utenfor opplæring og arbeid over lengre tid, oftere var motivert for å jobbe enn for å gjennomføre ordinær opplæring. Sammenliknet med tiltaksdeltakere med kortere tid uten skoleplass og jobb var motivasjonen deres for å delta i tiltak oftere at de ønsket seg en vanlig jobb framfor å returnere til videregående opplæring.

I rapporten viser vi at nokså mange av de ungdommene som oppfølgings-tjenesten jobber, har vært utenfor skole og arbeid i mer enn ett år. Totalt gjelder dette nesten hver fjerde. Andelen varierer med alder, og blant de eldste har nær halvparten av ungdommene vært utenfor mer enn ett år. Disse ungdommene er dessuten risikoutsatt også på andre måter. De har oftere foreldre med lav utdanning og inntekt og dårligere karakterer fra grunnskolen enn andre ungdommer i OT. Dette understreker hvor viktig det er at gruppen prioriteres i OTs innsats.

Evalueringen viser at ungdom som har vært utenfor lenge, oftere enn andre deltar på tiltak, og at ni av ti tiltaksdeltakere deltar i arbeidsrettete NAV-tiltak og tiltak der arbeidspraksis er den aller viktigste målsettingen. Dette er langt vanligere enn det som gjelder for ungdommene som har vært kortere tid utenfor skole og arbeid. Selv om vi tar hensyn til ungdommenes alder og andre kjennetegn som påvirker hvilken type tiltak ungdom rekrutteres inn i, er det slik at ungdom som har vært lenge utenfor, sjeldnere enn andre deltar i tiltak der fylkeskommunen og NAV samarbeider, og i tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Sammenlikningen av tiltaksaktiviteten for de to skoleårene som evalueringen dekker, viser heller ikke at andelen i denne typen kombinasjonstiltak har økt mer blant de mest risikoutsatte enn blant OT-ungdom flest. Det er heller motsatt.

Selv om mange av tiltakene har et innhold vi kan anta er særlig viktig for de mest risikoutsatte av ungdommene i OTs målgruppe, tyder evalueringen

også på et behov for ytterligere tilrettelegging på tiltakssiden. I spørreskjemaundersøkelsene til ansatte i OT og NAV svarte hele åtte av ti at det var behov for flere tiltak rettet spesielt mot ungdom som har vært lenge utenfor opplæring og arbeid. Sammenlikningen av svar fra spørreundersøkelsene som ble gjennomført våren 2013 og våren 2014, gir heller ingen indikasjon på at omfanget av tiltak spesielt rettet mot særlig risikoutsatt ungdom, har økt i løpet av perioden for Oppfølgingsprosjektet.

En styrket oppfølgingstjeneste gjennom bedre samarbeid

Et viktig utgangspunkt for Oppfølgingsprosjektet har vært at utfordringene med å få flere ungdom til å fullføre videregående er sammensatte og at de derfor ikke lar seg løse med ett sett virkemidler innenfor én sektor. Prosjektet har hatt som mål å samordne innsatser på tvers av etater og departementale ansvarsområder, og mellom departement, fylker og kommuner. Evalueringen har vært avgrenset til det operative nivå, til de som jobber direkte med ungdom i målgruppen. Det er et gjennomgående funn i evalueringen at Oppfølgingsprosjektet har påvirket samarbeidet mellom aktørene på en positiv måte. Både ansatte i OT og ansatte i NAV opplever at deres etater i dag lykkes bedre i arbeidet med å hjelpe ungdom utenfor opplæring og arbeid over i opplæring, arbeid eller annen sysselsetting, enn de gjorde i tiden før Oppfølgingsprosjektet.

En god del av de ansatte i OT og NAV mener at Oppfølgingsprosjektet i seg selv har hatt betydning for disse forbedringene. Mange vektlegger betydningen av at de har fått bedre kjennskap til og kunnskap om andre aktører, og at de generelt har bedre systemforståelse. Vi tolker det slik at flere er bevisst at helheten i tiltakskjeden er viktig, og at det kreves en samordnet innsats hvis man skal lykkes med å få flere ungdommer til å gjennomføre videregående opplæring. Kartleggingen viser samtidig at forholdsvis få mener at Oppfølgingsprosjektet har hatt særlig effekt på tiltakstilbudet og bruken av opplæringsløp der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål.

Evalueringen har vist at ansatte i OT og NAV har relativt lik forståelse av de ulike sektorenes ansvar i innsatsen for økt gjennomføring i videregående opplæring. Ni av ti er fornøyd med samarbeidet, særlig når det samarbeides om planlegging av aktiviteter og tiltak, rekruttering av ungdom inn i tiltak,

oppfølging av ungdom og samarbeid rundt utveksling av erfaringer. Ansatte som i praksis samarbeider mest med den andre parten, er også mest fornøyd med samarbeidet.

Potensial for bedre samarbeid med skolene?

Samordningsinnsatsen i Oppfølgingsprosjektet har ikke bare handlet om samordning av de ulike aktørenes virkemidler, men også om *samordning av innsatser i tid*. 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. Evalueringen 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.

Blant skolelederne oppfatter en klar majoritet at skolen vanligvis tar kontakt, og at det avholdes avklaringsmøter i forkant av et avbrudd. Litt færre OT-ansatte (om lag halvparten) mener skolene vanligvis tar kontakt med OT før en elev skrives ut av skolen. Evalueringen viser en positiv utvikling: det er litt flere OT-ansatte i det siste året som evalueringen omfatter, som opplever at skolene tar kontakt med dem. Ifølge skolelederne er den klart vanligste grunnen til at det ikke avholdes avklaringsmøter, at det er vanskelig å få eleven til å møte. Det kan være at hun eller han ikke ønsker et møte, ikke dukker opp, eller at skolen ikke får kontakt med ungdommen. De beskriver dermed *ikke* en situasjon der utfordringene primært ligger i rutinene rundt disse møtene, eller i systemene rundt ungdommene.

Kontakten mellom skolene og NAV tidlig i frafallsprosessen ser ut til å være betydelig svakere, og her ser vi ingen forbedring i løpet av perioden. Bare knapt 20 prosent av de NAV-ansatte mener skolene tar kontakt med NAV i forkant av et avbrudd, og signifikant færre NAV-ansatte opplever samarbeidet med skolene som godt i den siste undersøkelsen sammenliknet med den første. Mens skolene er en åpenbar samarbeidspartner for OT, har NAV tradisjonelt

hatt en mer uklar rolle i samarbeidet med skolene. Det pågående forsøket med NAV-veiledere i videregående skole som er satt i gang innenfor rammen av Oppfølgingsprosjektet, er en måte å organisere samarbeid mellom skolene og NAV på tidlig i frafallsprosessen. I og med at forsøket har hatt liten utbredelse (involvert få skoler) i perioden for NOVAs evaluering, er det imidlertid lite trolig at det har virket inn på de NAV-ansattes oppfatning av samarbeidet med skolene generelt.

Kompetanseheving

Sammen med ambisjonen om utprøving av opplæringsmodeller og styrking av samarbeidsrelasjoner har kompetanseheving vært et særlig innsatsområde i Oppfølgingsprosjektet. Det er hver enkelt fylkeskommunes ansvar å sørge for at oppfølgingstjenesten har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp målgruppen, og til å planlegge og iverksette tiltak i samarbeid med andre aktører. I delrapporten fra prosjektet i 2013 konkluderte vi med at kompetansehevingstilbudet i Oppfølgingsprosjektet så ut til å være særlig nyttig i arbeidet med å styrke samarbeidsrelasjonene mellom aktørene, men at det i mindre grad hadde bidratt til å øke aktørenes kunnskap om tiltak og utprøving av opplæringsmodeller.

Analysene i denne sluttrapporten støtter opp under konklusjonene fra underveisrapporten. Mange av de ansatte både i OT og NAV har deltatt på ulike typer kompetansehevinger skoleåret 2013/14. Godt over halvparten av de OT-ansatte har deltatt på en eller annen form for kompetanseheving i regi av Ny GIV. I og med at den sentrale prosjektledelsen ikke har initiert noen bred kompetanseheving dette skoleåret, kan det tyde på en betydelig regional kompetansehevingsaktivitet i kjølvannet av Oppfølgingsprosjektet.

Behov for samordning av opplysninger?

I rapporten har vi utforsket behovet for *samordning av opplysninger* om ungdom i OTs målgruppe. Selv om OT i løpet av prosjektperioden for Ny GIV har fått bedre oversikt og kommer i kontakt med flere av ungdommene i målgruppa, avdekker data som vi selv har samlet inn, et potensial for bedre oversikt over den samlede tiltaksaktiviteten i fylkene.

Gjennom arbeidet med evalueringen har vi erfart at sentraladministrasjonen i mange av fylkene har begrenset oversikt over den samlede tiltaksaktiviteten i sitt eget fylke. Ut over de tiltakskodene som registres av oppfølgingstjenesten i deres eget administrative system (OTTO), sitter de færreste på lett tilgjengelig informasjon om hvilke typer tiltak som brukes, og hvilke ungdommer som deltar på de ulike tiltakene. OTTO gir trolig heller ikke full informasjon om den totale tiltaksaktiviteten. Kobling av opplysninger fra vårt eget tiltaksregister med det som registreres i OTTO, tyder i alle fall på at en del av tiltaksaktiviteten ikke registreres i OTTO.

Nærmere bestemt viser analysene at den totale tiltaksaktiviteten i fylkene underrapporteres hvis man kun legger OTs registreringer til grunn. Kun tre av fire av de ungdommene NOVA har fått rapportert inn som tiltaksdeltakere, er registrert i oppfølgingstjenestens register. Mange av disse har elevstatus og kan derfor være utenfor OTs målgruppe. Ser vi bort fra disse, er det fremdeles drøyt en av ti som ikke gjenfinnes i OTTO. Underrapporteringen gjelder da særlig tiltak som kun har arbeidspraksis som mål, og der kun NAV er inne med ressurser. Videre har OT dårligere oversikt over noen grupper av ungdom på tiltak enn andre. Ungdom som ikke er registrert i OTTO, er jevnt over noe eldre enn de som er registrert i OTTO. De har også i større grad gjennomført deler av videregående opplæring. Slik kan det se ut som om OT fremdeles har en vei å gå når det gjelder å få oversikt over tiltaksaktiviteten blant de eldste ungdommene i målgruppen, og blant de som faller fra relativt sent i opplæringsløpet.

Evalueringen understreker også betydningen av at OTTOs tiltakskoder gir begrenset informasjon om *innholdet i* og *målsettingen* med tiltakene. NOVA vil på bakgrunn av evalueringen anbefale at registeringsverktøyet som brukes i oppfølgingstjenesten, gjennomgås på nytt, slik at innhold og virkemidler i tiltakene i større grad registreres på individnivå. En bedre oversikt over virkemidlene i innsatsen vil gi fylkene og de som arbeider med ungdom, større oversikt, og i neste omgang gjøre det lettere å vurdere effekten av innsatsene, noe som er en viktig målsetting i videreføringen av innsatsen gjennom det nye «program for bedre gjennomføring i videregående opplæring».

1 Innledning

Til tross for omfattende skolereformer, og en betydelig offentlig satsing for å få flere til å gjennomføre videregående opplæring, har gjennomføringsgraden på nasjonalt nivå endret seg lite siden slutten av 1990-tallet (Utdanningsdirektoratet 2014). Utviklingen er bekymringsfull, fordi videregående opplæring i dag regnes som «selve portalen» til et produktivt voksenliv (Hernes 2010). Mange jobber som tidligere var åpne for unge med lite utdanning og lav formell kompetanse, har forsvunnet de senere årene, og unge som ikke fullfører har betydelig større sjanse enn andre for å oppleve levekårsproblemer senere i livet (Hammer og Hyggen 2013). Å få flere unge til å fullføre videregående opplæring står høyt på den politiske dagsorden, og utgjør i dag ett av hovedmålene for grunnopplæringen i Norge (Utdanningsdirektoratet 2014).

I 2010 tok regjeringen initiativ til en treårig nasjonal satsing – Ny GIV – for å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring. Det overordnede målet har vært å øke andelen som fullfører og består, fra 69 prosent i 2010 til 75 prosent innen 2015. En hovedstrategi i satsingen har vært å få til bedre samarbeidsstrukturer mellom de aktørene som har ansvar for utdanning, arbeid, helse, oppvekst og sosialpolitikk. Ny GIV har vært ledet av Kunnskapsdepartementet og har vært organisert som et partnerskap mellom sentrale statlige og lokale aktører innen disse områdene. Fra 2014 er store deler av arbeidet i Ny Giv videreført i «Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring» (Kunnskapsdepartementet 2014a).

Ny GIV har omfattet tre prosjekter, der *Overgangsprosjektet* har rettet innsatsen mot elever på slutten av ungdomsskolen med størst risiko for å falle fra videregående. I *Statistikkprosjektet* har det vært utviklet et felles data-grunnlag og statistiske indikatorer for å vurdere om målene i Ny GIV nås. *Oppfølgingsprosjektet*, som denne rapporten handler om, har vært rettet mot ungdom som ikke benytter seg av retten til videregående opplæring.

I Oppfølgingsprosjektet har ambisjonen vært å styrke arbeidet som gjøres for å hjelpe ungdom utenfor opplæring og arbeid tilbake i videregående opplæring, eventuelt over i ordinært arbeid. Målgruppen tilsvarer målgruppen for den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT), det vil si ungdom i

alderen 15–21 år med rett til videregående opplæring, men som verken er i videregående opplæring eller arbeid.

NOVA har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å evaluere Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV, for å belyse i hvilken grad og på hvilken måte innsatsen har bidratt til å realisere hovedmålet i Ny GIV om økt gjennomføring i videregående opplæring. Evalueringen skal vurdere hvordan de tre nasjonale og felles innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet har fungert: 1) utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål, 2) styrking av samarbeidsrelasjoner mellom blant andre OT, NAV og skolene – med en særskilt innsats rettet inn mot tidlig oppfølging og 3) kompetanseheving for ansatte i oppfølgingstjenesten.

På tvers av de tre nasjonale innsatsområdene har Oppfølgingsprosjektet lagt en føring om at *den mest risikoutsatte delen av målgruppen* skulle prioriteres. Ungdom som har vært utenfor skole og arbeid i ett år eller mer skulle gis høyest prioritet, både ved utprøving av opplæringsmodeller og i utformingen av samarbeidet med andre aktører. Prioriteringen av ungdom som har vært lenge utenfor har vært begrunnet med at risikoen for å bli stående varig utenfor øker med den tiden unge er utenfor opplæring og arbeid.

1.1 Problemstillinger

Evalueringen er lagt opp som en kartleggingsstudie, der vi belyser hvordan de tre innsatsområdene har fungert og i hvilken grad en har prioritert arbeidet med de mest risikoutsatte ungdommene. I en delrapport som ble utgitt i 2013 ble flere av disse spørsmålene belyst og gitt en foreløpig vurdering (Sletten, Bakken og Sandlie 2013). I denne sluttrapporten vil vi gi en overordnet vurdering av hvordan de viktigste innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet har fungert.

Utprøving av opplæringsmodeller

Det første innsatsområdet som vi vil vurdere handler om *utprøving av opplæringsmodeller*. Kunnskapsdepartementet har ønsket å stimulere fylkene til å målrette innsatsen ved at det i større grad iverksettes tiltak som hever målgruppas formelle kompetanse. Det har vært et ønske om å dreie tiltaksinnsatsen mot aktiviteter som kan være et steg på veien til å gjennomføre videregående opplæring, framfor tiltak som kun er aktiviserende eller som kun

gir arbeidspraksis. Som et ledd i dette arbeidet skulle fylkene prøve ut opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål.

I rapporten vil vi undersøke om det har vært tegn til en tydeligere målretting i fylkenes arbeid med ungdom utenfor opplæring og arbeid, i retning av økt kompetanse. Er flere av tiltakene som brukes i arbeidet med målgruppen orientert mot gjennomføring av videregående opplæring? Hvor mange unge deltar i tiltak der en kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål? Og har denne andelen økt i løpet av prosjektperioden?

For å svare på disse spørsmålene har vi kartlagt tiltakstilbudet i fylkene, hvilke tiltak ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe har deltatt i og hva som kjennetegner ungdom som deltar i ulike typer tiltak. Vi vil også lete etter tegn til at fylkene prioriterer de mest risikoutsatte ungdommene, og undersøker i hvilken grad ungdom som har vært lenge utenfor opplæring og arbeid og ungdom med lav antatt sannsynlighet for å gjennomføre videregående opplæring, deltar i tiltak. Ser vi tegn til at denne ungdomsgruppen prioriteres i tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål? Vi vil også bruke data fra oppfølgingstjenestens administrative for å belyse disse spørsmålene.

Styrking av samarbeidsrelasjoner

Det andre innsatsområdet i Oppfølgingsprosjektet handler om *styrking av samarbeidsrelasjoner*. Oppfølgingsprosjektet har hatt som mål å bidra til at det etableres et varig og bærekraftig samarbeid mellom skolene, OT og NAV om avklaring, veiledning, tiltaksutprøving og oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid. OT har ansvar for å koordinere samarbeidet og for å oppnå kontakt med og følge opp hele målgruppen. Skolene har en særlig viktig rolle i den tidlige fasen av oppfølgingsarbeidet, og i Oppfølgingsprosjektet har det vært lagt vekt på at skolene skal ta initiativ til kontakt med OT og eventuelt andre aktører når en elev står i fare for å avslutte opplæringen. Skolene skal tilrettelegge for at det avholdes avslutningssamtaler og undertegnes oppfølgingsavtaler i samarbeid med OT og andre instanser før en elev formelt skrives ut av skolen. Dessuten skulle Oppfølgingsprosjektet stimulere til at OT og NAV i større grad samarbeider om konkrete tiltak for ungdom utenfor opplæring og arbeid som integrerer virkemidler fra de to sektorene, jf. det første innsatsområdet.

Spørsmålet vi stiller i evalueringen er om vi kan se tegn til at samarbeidet mellom de sentrale aktørene på operativt nivå har blitt styrket i prosjektperioden. I prosjektperioden er det utviklet formelle samarbeidsavtaler på sentralt og fylkeskommunalt nivå, mellom de sektorene som har et særlig ansvar for arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid. I hvilken grad og på hvilken måte gjenfinnes de formelle samordningsambisjonene i innsatsene på operativt nivå? Har samarbeidet en offensiv karakter, ved at det samhandles om konkrete tiltak som integrerer virkemidler fra ulike sektorer, ikke kun om rolleavklaring og utveksling av erfaringer? Et styrket samarbeid handler ikke bare om innhold, men også om kvaliteten på samhandlingen. Vi undersøker derfor hvor fornøyd de ulike aktørene er med samarbeidet.

For å undersøke disse spørsmålene har vi gjennomført spørreundersøkelser, der vi blant annet har spurt ansatte i OT og NAV om de er fornøyd med samarbeidet – både dem imellom og med andre aktører. Oppfølgingsprosjektet har hatt som ambisjon å tydeliggjøre skolenes rolle som tilrettelegger for at OT og andre etater kommer tidlig i kontakt med ungdom som står i fare for å avslutte opplæringen. Fylkene har blitt oppfordret til å lage klare rutiner for avklaringssamtaler, og at det utarbeides oppfølgingsplaner før en elev formelt skrives ut av skolen. Opplever ansatte i OT og NAV at skolene tar dette ansvaret?

Kompetanseheving

Det tredje innsatsområdet i Oppfølgingsprosjektet, har handlet om å *heve kompetansen* blant ansatte som til daglig jobber med ungdommene i målgruppen. Målet med kompetansehevingen har vært å øke kunnskapen om verktøy i arbeidet med målgruppen og om sektorer og etater rundt ungdommene. Kunnskapsdepartementet skulle i samarbeid med fylkeskommunene og fagmiljøer utvikle et kompetansetilbud for ansatte i OT og ansatte ved skolene med sosialpedagogiske oppgaver/ansvar.

I evalueringen spør vi om kompetansehevingstilbudet i prosjektperioden har bidratt til økt målretting av OT og NAVs arbeid? Dette ble belyst i delrapporten fra prosjektet (Sletten, Bakken og Sandlie 2013). Her ble det foretatt en vurdering av hvordan videreutdanningstilbudet i regi av Ny GIV fungerte. I denne sluttrapporten vil vi undersøke deltakelse i ulike typer

kompetanseheving blant OT- og NAV-ansatte mer bredt. Vi er både interessert i å finne ut hvor mye av kompetansehevingsaktiviteten som har foregått i regi av Ny GIV, og om kompetansehevingene har vært nyttig i aktørenes daglige arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid.

Det er verdt å understreke at evalueringen *ikke* er lagt opp som en effektstudie. Vi har ikke undersøkt i hvilken grad Oppfølgingsprosjektet har bidratt til målet om at flere gjennomfører videregående opplæring. Vår tilnærming har vært å undersøke om målene i Oppfølgingsprosjektet kan gjenfinnes i fylkenes aktiviteter i løpet av prosjektperioden, og i de ansattes opplevelse av arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid. Et styrende spørsmål for evalueringen er: *I hvilken grad kommer ambisjonene om målretting av tiltak, styrking av samarbeidsrelasjoner og kompetanseheving, til uttrykk i den faktiske innsatsen som utøves ovenfor ungdom utenfor opplæring og arbeid?*

Vi vil også forsøke å fange opp hvorvidt de ansatte som jobber med ungdom utenfor skole og arbeid i det daglige *opplever* at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til endringer – både når det gjelder måten de selv jobber på, endringer i tiltaksinnretningen, om de mest risikoutsatte i målgruppen (de som har vært utenfor skole og arbeid i ett år eller mer) prioriteres høyere og om prosjektet har bidratt til mer og bedre samarbeid på tvers av sektorene på operativt nivå.

1.2 Hovedfunn fra underveisevalueringen

Noen av temaene i evalueringen ble behandlet i den første delrapporten fra evalueringen (Sletten, Bakken og Sandlie 2013). Rapporten baserte seg på data fra skoleåret 2013/13, mens sluttrapporten også omfatter 2013/14. Delrapporten ga en oversikt over nye og allerede igangsatte tiltak som var rettet inn mot målgruppen for Oppfølgingsprosjektet dette skoleåret. Det ble undersøkt hvordan ansatte i oppfølgingstjenesten, NAV og skoleledere i videregående opplæring, oppfattet at arbeidet med målgruppen og samarbeidsrelasjonene fungerte, hvordan ungdom vurderte tiltakene de deltok i og hvordan deltakere på kompetansehevingstiltak vurderte undervisningstilbudet. I rapportens analysekapitler følges flere av temaene fra underveisrapporten opp, for å finne ut om det har skjedd endringer fra skoleåret 2012/13 til skoleåret 2013/14. Det er derfor nyttig å kort beskrive de viktigste resultatene i delrapporten.

Tiltak og utprøving av opplæringsmodeller

Underveisevalueringen viste at det var en betydelig innsats rettet mot ungdom som står utenfor utdanning og arbeid gjennom ulike typer av tiltak. Totalt ble det kartlagt 137 opplærings-, motivasjons- og aktiviseringstiltak som den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten enten selv var involvert i eller hadde kjennskap til. Et stort antall av tiltakene hadde som målsetting å heve ungdommenes formelle kompetanse. Rundt 30 prosent inneholdt en kombinasjon av arbeidspraksis og læreplanmål, og representerte slik den typen tiltak som skulle prøves ut i Oppfølgingsprosjektet. Underveisrapporten konkluderte videre med et potensiale for at flere skoler tar i bruk alternative løp i sitt frafallsforebyggende arbeidet.

Ungdom på tiltak

Blant ungdom som deltok på tiltak var de fleste fornøyd og opplevde et positivt utbytte av deltakelsen. Om lag halvparten sa at de var blitt mer motivert for videregående opplæring. Andelen fornøyd var størst blant deltakere i tiltak som ga skolefaglig opplæring og der målet på sikt var at de skulle fullføre videregående. Likevel var den vanligste motivasjonen for tiltaksdeltakelse, ønsket om å gå over i en vanlig jobb etter endt tiltak. Undersøkelsen viste videre at ungdom som hadde vært utenfor opplæring og arbeid over lengre tid, oftere enn andre ungdom som hadde deltatt på tiltak, ønsket seg en vanlig jobb etter at tiltaket var avsluttet – framfor et løp mot gjennomføring av videregående opplæring

Samarbeid

Delrapporten viste at tiltak rettet mot ungdom i OTs målgruppe i all hovedsak involverer flere aktører, og samarbeidet om tiltak foregår oftest mellom OT og NAV. Mens ansatte i OT og NAV i stor grad var fornøyd med hvordan samarbeidet dem imellom fungerte, avdekket evalueringen et potensiale for mer og bedre samarbeid mellom NAV og skolene, og for mer samarbeid med fagopplæringen både for OT og NAV.

Kartleggingen tydet på at skolene i stor grad involverer OT tidlig i frafallsprosesser. Totalt oppga syv av ti skoleledere at skolen i de aller fleste tilfeller tok kontakt med OT når de var bekymret for en elevs utvikling, og åtte av ti

mente det vanligvis ble avholdt formelle avklaringsmøter med OT når en elev ble skrevet ut av videregående. Oftest var det OT, representanter fra skolen og eleven selv som deltok på disse møtene.

Kompetanseheving

I delrapporten ble videreutdanningstilbudet i regi av Ny GIV som ble gjennomført skoleåret 2012/13, vurdert. I underkant av 50 studenter (hovedsakelig ansatte i oppfølgingstjenesten) deltok på videreutdanningen. Disse deltok i en spørreundersøkelse der målet var å kartlegge utdanningens betydning for OT og NAVs arbeid relatert til innsatsområde 1 og 2 i Oppfølgingsprosjektet. Evalueringen viste at studentene var godt fornøyd med utdanningene. En gjennomgang av pensumlistene viste at litteraturen i større grad omhandlet problemstillinger som er relatert til veiledning av enkeltungdom og samarbeid med andre aktører, enn forskningslitteratur om konkrete tiltak og evalueringer av disse. Studentene ga også uttrykk for at utdanningen hadde vært nyttig for tverretattlig samarbeid. Færre mente de hadde lært mer om konkrete verktøy og tiltak, og få mente at de i stor grad hadde fått kunnskap om opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål.

Hva Oppfølgingsprosjektet hadde bidratt til

Underveisevalueringen viste at Oppfølgingsprosjektet var godt kjent ute i sektorene. To av tre ansatte i oppfølgingstjenesten, og drøyt fire av ti ansatte i NAV, opplevde at de hadde endret arbeidet sitt som en følge av Oppfølgingsprosjektet. Få mente imidlertid at endringene hadde vært spesielt store. I analysene ble det konkludert med at prosjektet hadde hatt størst betydning for det tverrsektorielle samarbeidet. Ansatte i OT og NAV ga en relativt lik vurdering av dette. Poenget om at prosjektet har hatt størst betydning for samarbeidet mellom aktørene, kom også fram i evalueringen av kompetansehevingen. De ansatte på operativt nivå opplevde videre at prosjektet hadde bidratt til mer oppmerksomhet om arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid. Derimot mente få at prosjektet hadde påvirket tiltaksinnsatsen i særlig stor grad eller ført til en prioritering av de mest risikoutsatte i målgruppen (de som har vært utenfor opplæring og arbeid mer enn ett år).

1.3 Rapportens kapitler

I kapittel 2 vil vi beskrive Oppfølgingsprosjektet og organiseringen av prosjektet nærmere. Vi vil også som en kontekst for analysene og tolkningene, gi en kort oppsummering av hva forskning kan fortelle om årsaker til frafall i videregående opplæring og effekter av ulike tiltak for å øke gjennomføringen. Det gis også en beskrivelse av det tverrsektorielle ansvaret, Oppfølgingsprosjektets organisering og de viktigste aktivitetene i prosjektet. I kapittel 3 beskriver vi det metodiske grunnlaget for evalueringen og går gjennom de ulike datakildene som brukes i analysene. Kapittel 4 gir en beskrivelse av tiltaksaktiviteten i fylkene skoleåret 2012/13 og 2013/14, mens vi i kapittel 5 undersøker i hvilken grad ungdom som har vært utenfor skole og arbeid mer enn ett år, deltar på tiltak og hva slags tiltak de eventuelt deltar i. I kapittel 6 foretar vi en vurdering av om oppfølgingstjenestens register fanger opp alle ungdommene i målgruppa og om registeret gir et riktig bilde av tiltaksaktiviteten i fylkene. I kapittel 7 og 8 analyserer vi hvordan ansatte i OT og NAV og skoleledere i videregående opplæring, vurderer innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet og hvor mange som opplever at Oppfølgingsprosjektet i seg selv har bidratt til endringer. I det siste kapittelet oppsummerer vi de viktigste funnene og gir en samlet vurdering av de tre innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet.

2 Bakgrunn og kontekst

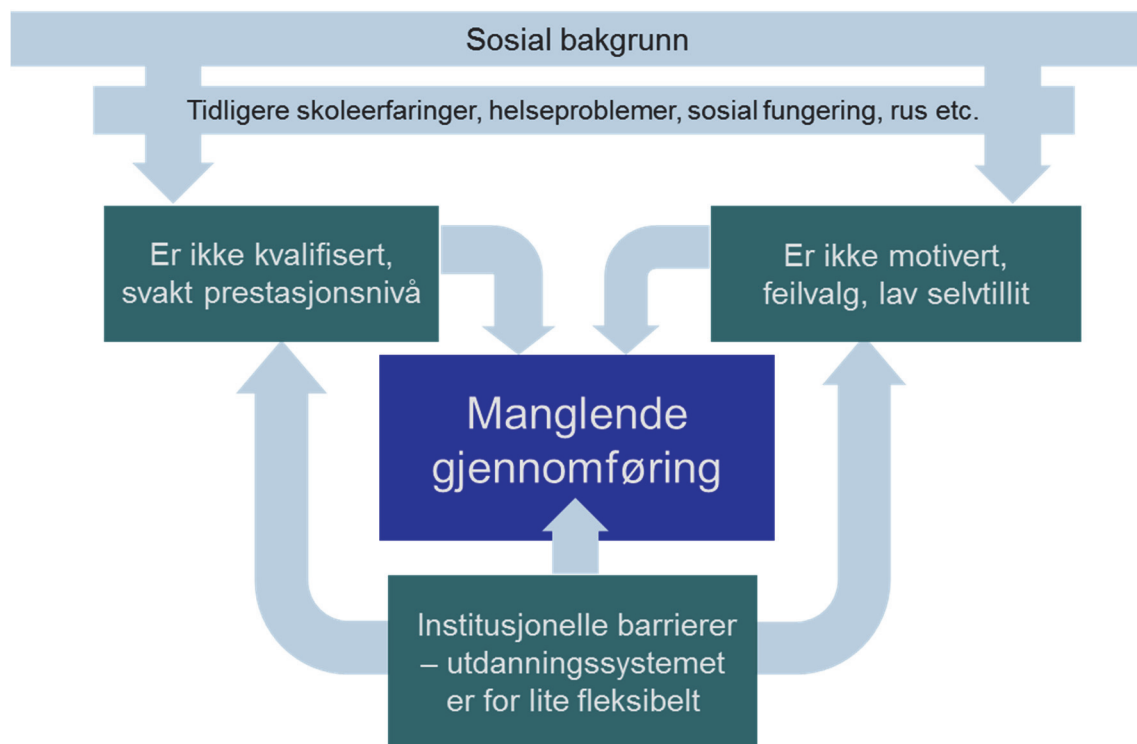
I dette kapittelet gir vi en oversikt over Oppfølgingsprosjektet og bakgrunnen for den store satsingen. Konteksten for arbeidet med å få flere til å gjennomføre er kjennetegnet av uklare og sammensatte årsaksforhold, og et ansvar som går på tvers av flere sektorer som disponerer ulike typer virkemidler og har ulik problemforståelse. Innsatsene i Oppfølgingsprosjektet omfatter flere departementsområder og involverer aktører på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. For å kunne vurdere hvordan de tre nasjonale innsatsområdene har fungert, vil det derfor være nødvendig å gi en bred beskrivelse av den overordnede organiseringen av prosjektet, hvilke roller de ulike aktører på operativt nivå har hatt i prosjektet og hvilke nasjonale aktiviteter som har foregått i løpet av prosjektperioden. Vi viser også utgangspunktet for tverrsektorielt samarbeid ved å beskrive de relevante sektorenes ansvarsområder, problemforståelse og virkemidler, samt de sentrale aktørenes roller på lokalt nivå. Vi starter kapittelet med å gi et kort resymé av hva forskningen har kommet fram til når det gjelder årsaker til frafall og hva slags virkninger ulike innsatser for å øke gjennomføringsgraden har.

2.1 Tre typer forklaringer – prestasjon, motivasjon og institusjon

Det er langt fra tilfeldig hvilke ungdommer som ikke gjennomfører videregående opplæring. Både norsk og internasjonal forskning viser at gjennomføringsgraden er langt lavere for ungdom fra familier med lav utdanning og begrensede økonomiske ressurser (Markussen 2010). Frafallet fra videregående opplæring er videre høyeste blant gutter og blant elever på yrkesfaglige studieprogram (Utdanningsdirektoratet 2014). I forskningslitteraturen om frafall dominerer tre typer av forklaringer: 1) prestasjonsforklaringen, 2) motivasjonsforklaringen og 3) institusjonsforklaringen. Samtidig viser forskning at både ungdommenes skoleprestasjoner og motivasjon for gjennomføring av videregående opplæring er tydelig relatert til deres sosiale bakgrunn, til tidligere skoleerfaringer og til det livet ungdommene har utenfor skolen.

I den registerbaserte forskningen beskrives frafall primært som et *prestationsproblem*. I følge disse studiene handler det om ungdommenes *forutsetninger* for å gjennomføre videregående opplæring, og ungdommenes svake prestasjoner i grunnskolen identifiseres som den klart viktigste enkeltforklaringen til frafall. Samtidig finner en som regel også at familiebakgrunn har en betydelig indirekte effekt via skoleprestasjoner (Markussen 2010).

Figur 2-1 Modell over årsaker til at ungdom ikke gjennomfører videregående opplæring.



Studier har også identifisert en selvstendig effekt av *lav motivasjon* og at manglende grad av identifikasjon med og engasjement i skolen påvirker gjennomføringsgrad (Blöndal & Jónasson 2010, Markussen 2010). Et viktig poeng i den kvalitative litteraturen på feltet er at ungdom, når de selv skal beskrive sin situasjon, ofte er mest opptatt av problemer i livet utenfor skolen som gjør det vanskelig å gjennomføre opplæringen. Dette kan være utfordrende hjemmeliv, problemer i forhold til jevnaldrende, mangel på selvtillit og anerkjennelse som både påvirker evnen til å prestere og motivasjon for skolegang (Follesø 2011, Görlich mfl. 2011, Natland og Rasmussen 2012). Særlig for de mest utsatte ungdommene opptrer svake prestasjoner fra grunnskolen og lav motivasjon, ofte i kombinasjon med vansker som mobbing, sosial

eksklusjon, mildere psykiske lidelser som angst og depresjon, rus, og bredere levekårsvansker (Eurofound 2014).

I tillegg til forskning som trekker oppmerksomheten mot problemer hos de unge (mangel på prestasjon og motivasjon) finnes det også forskning som ser på *institusjonelle forklaringer*. En nordisk studie har for eksempel vist at det er færre som gjennomfører i Norge og Danmark, som har en todelt opplæringsmodell i mange yrkesfaglige studieprogram, med lang læretid i bedrift, enn i Sverige og Finland, der de yrkesfaglige utdanningene hovedsakelig er skolebaserte (Bäckmann mfl. 2011). Når det gjelder studier av de lokale arbeidsmarkedenes betydning har Simson (2014) vist at lav fullføringsgrad i videregående opplæring også kan henge sammen med lokale muligheter i arbeidsmarkedet (definert som andelen unge som går fra ledighet til arbeid).

Mens forklaringer som viser til tidligere skoleprestasjoner og til motivasjon retter oppmerksomheten mot problemer hos de unge, viser studier av institusjonelle forklaringer at utdanningsinstitusjonene og arbeidsmarkedet i seg selv kan være faktorer som fremmer eller hemmer gjennomføring. To begreper fra pedagogisk forskning om skolevansker kan brukes til å utdype denne forskjellen. I spesialpedagogikken skilles det mellom et kategorisk og et relasjonelt perspektiv på skolevansker (Emanuelsson, Persson & Rosenqvist 2001, Sloth 2012). I et kategorisk perspektiv oppfattes skoleproblemer primært som en mangel ved den enkelte elev. Eleven eier og er årsaken til problemet. Løsningen er følgelig å tilby spesialundervisning for å heve elevenes forutsetninger. Forskning som viser at manglende gjennomføring primært handler om mangel på kvalifikasjoner og motivasjon, gir nettopp en slik kategorisk forståelse av problemet – ungdommene framstår som individer *med* vanskeligheter og det er forhold ved individene (og evt. deres familier) som må endres hvis gjennomføringsgraden skal økes.

I et relasjonelt perspektiv forstås skoleproblemer derimot på bakgrunn av samfunnets strukturer og mellommenneskelige relasjoner. Når forskning om årsaker til frafall viser at ungdom utenfor opplæring står i vanskelige livssituasjoner, og møter et utdanningssystem som i liten grad er tilpasset deres situasjon, er det nettopp et slikt relasjonelt perspektiv på problemet som ligger til grunn. Det gis en forståelse av at manglende gjennomføring oppstår i

relasjonen – eller i møtet – mellom ungdommen med sine ressurser og opplæringssystemet med sine institusjonelle begrensninger. Følgelig er ikke mulige tiltak og innsatser begrenset til å endre forhold ved den unge.

I forskningslitteraturen om frafall går det ikke alltid et tydelig skille mellom et kategorisk og et relasjonelt perspektiv på manglende gjennomføring. Poenget i denne sammenheng er imidlertid å illustrere hvordan den typen data som brukes og hvor vi leter etter årsaker, påvirker vår forståelse av hvilke innsatser som er nødvendig for å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring.

2.2 Kunnskap om innsatser for økt gjennomføring

De fleste tiltak og innsatser for å øke gjennomføring i videregående opplæring har som formål å bedre ungdommenes skolefaglige forutsetninger, ungdommenes motivasjon og/eller å endre institusjonelle barrierer i opplæringsystemet. Ofte inkluderes en kombinasjon av disse virkemidlene. For eksempel vil tiltak, som tar sikte på å styrke ungdommenes ferdigheter eller å bryte ned institusjonelle barrierer, også indirekte påvirke ungdommenes motivasjon for utdanning, mens økt motivasjon kan påvirke ungdommenes prestasjoner og dermed også deres forutsetninger for å gjennomføre opplæringen. Frafallsforebyggende tiltak og innsatser kan videre settes inn på ulike tidspunkt i en marginaliseringsprosess; fra tiltak for å forebygge frafall tidlig i prosessen, til innsatser rettet mot unge som allerede befinner seg utenfor opplæring og arbeid. Det kan også skilles mellom tiltak som er rettet snevert mot skole- eller arbeidssituasjonen, og tiltak som har et større nedslagsfelt og inkluderer flere arenaer i de unges liv (Sletten & Hyggen 2013).

Innsatser som handler om å endre ungdommenes prestasjoner, og dermed deres forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring, foregår ofte i regi av skolene og har gjerne et forebyggende siktemål. De siste årene er det for eksempel satt i gang en rekke generelle tiltak i grunnskolen for å øke gjennomføringsgraden i videregående. Eksempler på dette er økt timeantall i flere fag i grunnskolen, mer systematisk oppfølging av nasjonale prøver og kartleggingsprøver, og nye bestemmelser om vurdering (satsingene er oppsummert i Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei*). Intensivopplæringen i grunnleggende ferdigheter (lesing, skriving og regning) for de faglig sett svakeste

elevene i 10. trinn, som er gjennomført i regi av *Overgangsprosjektet* i Ny GIV, er eksempel på en konkret satsing for å heve prestasjonsnivået til ungdom med høy risiko for ikke å gjennomføre videregående opplæring. Studier av intensivopplæringen i Ny GIV tyder imidlertid på at motivasjonsarbeid, i tillegg til ren ferdighetstrening, i praksis har vært en sentral del av dette tiltaket (Hodgson mfl. 2012, Holen & Lødding 2012, Sletten mfl. 2011). Argumentasjonen bak er likevel hovedsakelig at tiltaket skal bidra til økt gjennomføring, ved å bedre ungdommenes skolefaglige forutsetninger for gjennomføring.

Kunnskapsdepartementet har tatt initiativ til en evaluering av denne intensivopplæringen, og evalueringene har så langt gitt skuffende resultater. Analyser tyder på at tiltaket har hatt liten eller ingen effekt, verken på karakternivået til ungdommene eller på av gjennomføring i videregående opplæring (Eielsen mfl. 2013, Holen & Lødding 2012, Sletten, Bakken & Haakestad 2011). Heller ikke internasjonale studier av skolebaserte tiltak viser særlige positive effekter, nokså uavhengig av type tiltak (Wilson mfl. 2011). Det må samtidig understrekes at det finnes få studier som har hatt mulighet til å undersøke implementering av slike tiltak på en metodisk tilfredsstillende måte.

I den andre enden av skalaen finnes tiltak rettet mot ungdom som ikke lenger er i utdanningssystemet. Mange unge som verken er i jobb eller utdanning deltar i aktive arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV (f.eks. AMO-kurs, arbeidspraksis og ulike typer tilrettelegging på arbeidsgiversiden). Tiltak i regi av NAV inneholder ofte en form for ferdighetstrening, men kan også omfatte veiledning og motivasjonsarbeid. Denne typen NAV-tiltak har primært som målsetting å gjøre ungdom selvhjulpne gjennom å kvalifisere dem for ordinært arbeid. Tilbakeføring til videregående opplæring vurderes som et virkemiddel for å nå denne målsettingen. For skolelei ungdom som er praktisk orientert, kan en praksisplass gjennom NAV blant annet brukes til å gi ungdommene en forståelse av hva en videregående utdanning kan brukes til, og praksisen kan gi dem mestringserfaringer. Forstått på denne måten vil arbeidspraksis, når det brukes som tiltak for å øke gjennomføringsgraden i videregående, primært ha som hensikt å endre ungdommens motivasjon for mer formell utdanning.

Fordi ordinær sysselsetting er det primære målet med arbeidstiltak i regi av NAV, har de fleste effektstudier av denne typen tiltak undersøkt effekter på

ordinær sysselsetting. Slike studier viser jevnt over små effekter eller også negative effekter av tiltaksdeltakelse (Forslund & Vikström 2011, Pilegaard Jensen & Lindegaard Andersen 2012, Rosholm & Svarer 2012). Det er særlig tiltak som ligger tett opp til, likner på og har tett tilknytning til det ordinære utdanningssystem eller arbeidsmarkedet, som kan vise til positive effekter (Sosial- og helsedirektoratet 2012, Pilegaard Jensen & Lindegaard Andersen 2012, Simson 2012). Vi har derimot ikke klart å finne studier som undersøker hvilken effekt ordinære arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV, har på sannsynligheten for at en ungdom returnerer til eller gjennomfører videregående opplæring.

Utover arbeidsmarkedstiltakene i regi av NAV finnes det ulike *alternative kvalifiserings- og motivasjonstiltak* rettet mot ungdom i OTs målgruppe. Dette er som regel tiltak i regi av fylkeskommunal opplæring eller av kommunen, men kan også omfatte tiltak i regi av private aktører. Slike tiltak inkluderer typisk elementer av ferdighetstrening kombinert med elementer som skal øke ungdommenes motivasjon og mestringsopplevelse. Mange steder kombineres ferdighetstrening og motivasjonsarbeid etter hvert også med arbeidspraksis ute i bedrift. Selv om vi her skiller mellom NAVs arbeidsmarkedstiltak for ledige unge og denne typen alternative tiltak, er det i praksis glidende overganger mellom de to tiltakstypene.

Studier av alternative kvalifiseringstiltak har som regel vært gjennomført som følgeevalueringer. Vanligvis kartlegges implementering av tiltaket samt aktørenes opplevelse av prosjektet. Denne typen studier gir gjennomgående positive resultater og det rapporteres om at tiltaksdeltakere og ansatte opplever at tiltakene fungerer etter hensikten (Follesø 2011, Kristiansen & Skårberg 2010, Rambøll 2011). Som regel er studiene imidlertid mer orientert mot å beskrive hva som er virksomme arbeidsmetoder i tiltakene, enn å skille mellom tiltak som virker eller ikke virker. Virksomme arbeidsmetoder kan oppsummeres med fire t-er: tidlig intervensjon, tilpasning til individuelle behov, tett oppfølging og tverrgående samarbeid (Sletten & Hyggen 2013). I tillegg legges det vekt på at tiltakene må håndtere helheten i de unges liv.

Mens vi har en del kunnskap både om kompetansehevingstiltak i skolen, NAVs tiltaksinnsats og alternative kvalifiseringstiltak, finnes det mindre

forskning om *institusjonsendring som tiltak* for økt gjennomføring. Institusjonelle endringer kan innebære at det legges til rette for et bredere tilbud av alternative veier til kompetanse etter grunnskolen. Å øke mulighetene for at ungdom kan gjennomføre kortere opplæringsløp med lavere kompetansekrav, samt opplæringsløp med et større innsalg av praksis, kan være slike institusjonelle tilpasninger.

Lærekandidatordningen er et eksempel på en fleksibel ordning som gir elever mulighet til å gjennomføre videregående opplæring med et større innsalg av praksis og uten full oppfylling av læreplanmål. Elevene har individuelle læreplanmål og får et individuelt kompetansebevis som resultat. Praksisbrevordningen er en videreutvikling av denne ordningen, utformet som et toårig planlagt grunnkompetanseløp der ungdom med et svakt skolemessig utgangspunkt blir ansatt i en bedrift med egen avtale om opplæring. Bedriftene gis ansvar som lærebedrift, samtidig har kontaktlærer ved skolene en del av ansvaret for oppfølging og det gis undervisning i fellesfagene norsk, matematikk og samfunnsfag.

NIFU har evaluert praksisbrevordningen og kom fram til at tiltaket bidro til økt gjennomføring fordi ungdom man på forhånd skulle anta ikke ville gjennomføre videregående opplæring, fikk et kompetansebevis fra videregående opplæring gjennom ordningen (Høst 2011, Høst 2013). Evalueringen indikerte videre en praksiseffekt. I følge NIFU var det særlig det økte innslag av praksis som førte til at flere gjennomførte. Et lavere kompetansemål enn fullt fagbrev så ut til å ha mindre betydning. Det siste begrunnes med at deltakere i ordningen i stor grad søkte seg videre til ordinær lærekontrakt etter oppnådd praksisbrev. De siktet altså mot fullt fagbrev, selv om de allerede hadde oppnådd et kompetansebevis på et lavere nivå.

Oppsummert viser tidligere forskning til dels nedslående resultater. Større effektstudier – enten det gjelder effekter av frafallsforebyggende tiltak i skolen eller effekter av aktive arbeidsmarkedstiltak – har ikke greid å dokumentere et stort utbytte av tiltakene. Studier av enkelttiltak viser derimot ofte til positive resultater enten i form av deltakernes opplevelse av utbyttet eller også ved å dokumentere deltakelse i arbeidsliv eller utdanning for deltakerne etter at tiltaket er avsluttet. Problemet i denne typen studier er imidlertid at de ofte omfatter et lite antall ungdommer, noe som gjør det vanskelig å trekke

generelle konklusjoner om tiltakenes virkninger. Effektstudier som inkluderer et stort antall tiltaksdeltakere har derimot ofte relativt god kontroll på seleksjon av ungdom inn i tiltak, men mindre kunnskap om hva som faktisk skjer i tiltakene.

2.3 Økt gjennomføring – et tverrsektorielt ansvar

Gjennomgangen av forskningsfeltet har vist at årsakene til at ungdom står utenfor opplæring og arbeid er sammensatte, de opptrer på ulike tidspunkt og er relatert til ulike arenaer i de unges liv. Innsatsen for økt gjennomføring i videregående opplæring krever derfor virkemidler fra flere av velferdsstatenes sektorer. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har nylig gjennomført en analyse for å belyse samordning i norsk forvaltning (Difi 2014). Difi har brukt ungdom utenfor opplæring og arbeid som eksempel, og nedenfor tar vi utgangspunkt i Difis analyse for å beskrive de ulike sektors ansvarsområder og virkemidler i arbeidet for å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring.

Ansvar for å følge opp ungdom utenfor arbeid og opplæring er delt mellom fire departementer; Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Kunnskapsdepartementet (KD) har et sektoransvar for «kompetansesamfunnet». Tradisjonelt har KDs innsats mot frafall vært avgrenset til skolesektoren. Relatert til figur 2-1 kan vi si at de sentrale virkemidlene i denne sektoren er tiltak for å gi elevene et bedre faglig utgangspunkt fra grunnskolen (øke prestasjonsnivået) og å tilrettelegging innenfor videregående opplæring (bryte ned institusjonelle barrierer).

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har på sin side ansvar for arbeidsmarked, arbeidsmiljø, pensjoner og velferd. Det at ungdom ikke gjennomfører videregående opplæring er problemgenererende for NAV. Mange av disse ungdommene vil ha behov for ytelser fra NAV, og frafall kan begrense de framtidige sjansene for den enkelte på arbeidsmarkedet. Noe som igjen øker risikoen for at de blir værende utenfor opplæring og arbeid, og har behov for langvarig individstønad. Videre er frafall ofte koblet til sammensatte livsutfordringer (for eksempel knyttet til hjemmeforhold, bolig, rusmiddelbruk og helse). Her har ASD en forebyggende rolle ved å bistå ungdommene med

problemer i livet som ikke har direkte med skole og utdanning å gjøre, men som gjør det vanskelig å gjennomføre opplæringen. Slik forebygging vil som regel kreve en individuell og helhetlig oppfølging. NAV kan også bistå med aktiviserings- og kvalifiseringstiltak. NAVs tiltaksinnsats har som hovedmål å kvalifisere ungdom for ordinært arbeid. Relatert til figur 2-1 er NAVs tiltaksinnsats primært egnet til å påvirke ungdommenes mestringsfølelse og motivasjon for å tilegne seg formell kompetanse innen et fagområde, ikke primært ungdommenes skolefaglige forutsetninger for gjennomføring.

I likhet med ASD har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) primært et forebyggende perspektiv på økt gjennomføring og er i tillegg opptatt av spesielt utsatte grupper. HOD ser sin rolle i det frafallsforebyggende arbeidet i sammenheng med forebyggende helsearbeid. Psykiske helseproblemer er definert som medvirkende årsak til frafall fra videregående. Samtidig kan helseplager være en virkning av frafall. HOD vil derfor også være interessert i å forebygge frafall for å redusere behovet for ulike helsetjenester i befolkningen. Sektorens virkemidler for å hindre frafall handler hovedsakelig om å forebygge eller avhjelpe helseproblemer, som gjøre det vanskelig for ungdommene å gjennomføre opplæringen.

BLD har sektoransvar for barn og unges oppvekst- og levekår, familie og samliv og for integrering av innvandrere. BLD er derfor særlig opptatt av å se frafall i sammenheng med ungdommenes familiebakgrunn og eventuelt omsorgssvikt. Fra forskning vet vi at frafall henger tydelig sammen med ressurser i familiene til de unge. Videre har ungdom som har vært i barnevernstiltak, vesentlig lavere gjennomføringsprosent i videregående opplæring. Å bedre gjennomføringsgraden for disse utsatte gruppene er et sentralt motiv for BLD. Sektorens virkemidler finnes på kommunalt nivå og vil hovedsakelig være rettet mot å veie opp for integreringsutfordringer og problemer i ungdommenes hjemmeliv som hemmer gjennomføring av videregående opplæring.

Gjennomgangen av de ulike sektorenes ansvarsområder og virkemidler illustrerer tydelig hvordan sektorene kan ha ulik problemforståelse, men også ulik motivasjon for å samarbeide om økt gjennomføring i videregående opplæring. Difi har derfor gitt problemet med ungdom utenfor opplæring og

arbeid betegnelsen *et gjenstridig problem*¹. Gjenstridige problem kjennetegnes blant annet av at de har uklare og sammensatte årsaksforhold, og at ansvaret dermed går på tvers av flere sektorer som disponerer ulike typer virkemidler og har ulik problemforståelse. Med denne bakgrunnen kan Oppfølgingsprosjektet forstås som en sentralt initiert innsats for å håndtere dette «gjenstridige problemet» – gjennom bedre samordning av de ulike sektorenes arbeid på operativt nivå i fylkene.

2.4 Organiseringen av Oppfølgingsprosjektet

Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV har bakgrunn i et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet og det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet (Kunnskapsdepartementet 2014b). I 2009 satte de to departementene i gang en kartlegging av innsatsen ovenfor ungdom utenfor arbeid og opplæring. Kartleggingen avdekket et behov for et bedre samarbeid mellom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten og NAV om tiltak overfor ungdom i målgruppen. Samtidig viste kartleggingen at fylkeskommunene hadde for dårlig oversikt over ungdom utenfor opplæring og arbeid.

I november 2010 gikk det ut en invitasjon fra Kunnskapsdepartementet til alle fylkeskommunene og Oslo kommune om å delta i et treårig prosjekt (Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV) som hadde til hensikt å styrke samarbeidet mellom skolene, den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten og NAV. Det overordnede målet var varig og samordnet oppfølging av unge utenfor opplæring og arbeid, med en helhetlig bruk av felles virkemidler. Gjennom Oppfølgingsprosjektet ønsket man å sette felles standarder for fylkenes oppfølgings-tjenester, og å stimulere til opprettelse av faste samarbeidsstrukturer mellom de sektorene på lokalt og regionalt nivå som har et særlig ansvar for ungdom utenfor opplæring og arbeid.

Alle fylkeskommunene og Arbeids- og velferdsetatens NAV-kontorer på fylkesnivå, samt NAV lokalt i kommunene har deltatt i Oppfølgingsprosjektet. Kunnskapsdepartementet har hatt den nasjonale prosjektledelsen, og har brukt ulike virkemidler for å understøtte de tre innsatsområdene i prosjektet. Virkemidlene har primært vært av *tilretteleggende art*. Sentralt i denne sammenheng

¹ Jf. begrepet *wicked problems* hos Rittel, H. W. J and M. M. Webber. 1993. "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences* 4(2):155-69.

er finansiering av fylkesvis prosjektledelse med én million kroner. Tilskuddet skulle dekke ledelse, koordinering og utvikling av Oppfølgingsprosjektet i fylkene. Fra sentralt hold er det også gitt tilbud om kompetanseheving til ansatte i OT (og ansatte i NAV). Når det gjelder virkemidler av en mer *styrende* karakter, er det gjort presiseringer i forskriften² i tråd med de tre innsatsområdene som er beskrevet i innledningen av denne rapporten. Videre er kodeverket for registrering av tiltaksaktivitet i saksbehandlersystemet for OT endret i løpet av prosjektperioden, og på fylkesnivå har det vært et krav om at det tverrsektorielle samarbeidet skulle forankres på ledernivå i form av samarbeidsavtaler mellom etatene og forvaltningsnivåene.

Ut over dette har Kunnskapsdepartementet ikke lagt detaljerte føringer verken på tiltaksinnsatsen eller på organiseringen av samarbeidsstrukturer på fylkesnivå. Det har heller ikke fulgt egne tiltaksmidler med Oppfølgingsprosjektet. Fylkene har ulike tradisjoner og har blitt oppfordret til å ta utgangspunkt i eksisterende virkemidler og samarbeidsstrukturer.

I alle 19 fylker har det vært ansatt fylkeskommunale prosjektledere for Oppfølgingsprosjektet. Prosjektledernes rolle har vært å lede fylkets arbeid mot de tre nasjonale innsatsområdene. De har hatt som oppgave å arbeide for at det utvikles varige samarbeidsstrukturer rundt oppfølging, tiltaksutforming og gjennomføring av tiltak. Prosjektlederne har også hatt ansvar for å bidra til kunnskapsspredning og erfaringsdeling i eget fylket. I tillegg til de fylkeskommunale prosjektlederne er det oppnevnt egne kontaktpersoner for Oppfølgingsprosjektet i NAV for hvert av fylkene. Med prosjektkontaktene i NAV fulgte ingen øremerket finansiering. I løpet av prosjektperioden har Kunnskapsdepartementet arrangert 3–4 prosjektledersamlinger i året for de fylkeskommunale prosjektlederne og kontaktene på fylkeskontorene i NAV, samt representanter i en nasjonal ressursgruppe³. Fra høsten 2012 har også fylkesmannsembetene vært invitert til å delta.

² Forskrift til Opplæringsloven, kapittel 13. Rundskriv Udir-11-2012.

³ Bestående av representanter fra Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, to fylkesledd i NAV, fylkesmann og nettverkskoordinator fra oppfølgingstjenesten i opplæringsregionene øst, sør/vest og midt/nord.

2.5 De viktigste aktørene på lokalt nivå

Målet med NOVAs evaluering har vært å vurdere situasjonen på operativt nivå når det gjelder de tre nasjonale innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet. Det er fylkeskommunens ansvar å sørge for videregående opplæring, og oppgaven med å følge opp ungdom utenfor opplæring og arbeid er plassert hos den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten. Derfor kan vi si at Oppfølgingsprosjektet i stor grad har handlet om å styrke denne tjenestens arbeid – både gjennom en tydeligere målretting av tjenestens arbeid og ved et styrket samarbeid med andre aktører. På operativt nivå er de viktigste aktørene oppfølgingstjenesten, skolene og NAV. De tre aktørene har imidlertid ulike roller, og er sentrale i ulike faser av arbeidet for å øke gjennomføringsgraden.

Oppfølgingstjenestens rolle

Oppfølgingstjenesten skal etter § 3-1 i opplæringsloven sørge for at all ungdom som har rett til videregående opplæring får tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting. Fylkeskommunen skal gjennom OT ha oversikt over alle i målgruppen. Videre skal tjenesten etablere kontakt med hver enkelt i målgruppen med formål om å veilede, følge opp og gi tilbud om opplæring, arbeid og andre kompetansefremmende tiltak, eventuelt en kombinasjon av disse, og etter behov følge opp ungdom som har takket ja til et tilbud.

Oppfølgingstjenesten har dessuten et særlig ansvar for å koordinere samarbeidet mellom de ulike sektorene som jobber med ungdom i målgruppen. Under § 13-4 i forskrift til opplæringsloven heter det at oppfølgings-tjenesten skal sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppa, og formidle, eventuelt samordne, tilbud fra ulike instanser. Oppfølgingstjenesten kan også bistå i frallsforebyggende arbeid gjennom samarbeid med grunnskolene og videregående opplæring.

Tidligere evalueringer av oppfølgingstjenesten har vist en svært varierende praksis på tvers av fylker og et behov for tydeligere rolleavklaring (Buland & Havn 2004, Buland & Mathiesen 2008, Grøgaard, Midtsundstad & Egge 1999). Tjenesten har hatt for dårlig oversikt over og manglet kontakt med mange av ungdommene i målgruppen. Evalueringene har videre identifisert et behov for flere skolemotiverende eller skoleforbedrende tiltak, og et behov for

helhetlige tilbud som inkluderer hjelp og støtte utover det rent skolefaglige. Særlig har OT savnet et samarbeid med andre aktører rundt ungdom med store og sammensatte problemer. Slik kan Oppfølgingsprosjektets tre innsatsområder – målretting av tiltaksaktiviteten, styrking av samarbeidsrelasjoner og kompetanseheving – i stor grad tolkes som et svar på de utfordringene som er identifisert i den fylkeskommunale oppfølgingstjenestens arbeid.

Skolenes rolle

Skolene har ikke noe formelt ansvar for ungdom utenfor opplæring og arbeid. Skolenes ansvar slutter når ungdommene har skrevet under på et avbruddsskjema, eller de ikke responderer på brev med spørsmål om elevstatus. Skolene har imidlertid en viktig rolle i den forebyggende fasen. For ungdom som viser svak mestring og lav motivasjon på ungdomstrinnet skal ungdomsskolene formidle kontakt til OT eller på andre måter hjelpe ungdommene inn i ulike hjelpetiltak eller opplæringsløp som er tilpasset deres situasjon.

De videregående skolene har på liknende måte en forebyggende rolle overfor elever som velger å slutte i videregående opplæring. For at ungdommene skal få rask hjelp og veiledning bør OT kobles inn så tidlig som mulig i frafallsprosessen. I perioden for Oppfølgingsprosjektet har det vært et mål at fylkene utarbeider klare rutiner for skolenes kontakt med oppfølgingstjenesten i forkant av et avbrudd. I invitasjonsbrevet til fylkeskommunene og Oslo kommune av 09.11.10, informerte Kunnskapsdepartementet om at skolene har ansvar for å tilrettelegge for tidlig involvering av OT ved at det avholdes *avslutningssamtaler* og undertegnes *oppfølgingsavtaler* i samarbeid med OT og andre instanser. Avslutningssamtalene skal gjennomføres *før* elevene formelt skrives ut av skolen. Skolene skal ta initiativ til møtet, mens oppfølgingstjenesten har ansvar for at oppfølgingsplaner utarbeides, iverksettes og følges opp. Det har imidlertid vært opp til hver enkelt fylkeskommune å utforme, formidle og presisere de videregående skolenes rolle i det forebyggende arbeidet.

De videregående skolene og fagopplæringen er videre en viktig aktør i utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Skolene sitter på den nødvendige kompetansen til å sørge for at ulike former for utplassering og praksis blir gjort relevant og kompetansehevende i forhold til gjennomføring av videregående opplæring. I følge Kunnskapsdepartementets hovedrapport fra Ny GIV, er det imidlertid en erfaring i

prosjektet at skolene i for liten grad har tatt en aktiv rolle i samarbeidet med bedrifter og øvrig arbeidsliv (Kunnskapsdepartementet 2014b). Dette skisseres som en utfordring fordi det svekker skolenes mulighet til å utvikle gode relasjoner til det arbeidslivet de utdanner til. Et godt samarbeid med arbeidslivet øker også muligheten til at skolen selv kan utvikle fleksible opplæringsløp som kan brukes frafallsforebyggende.

NAVs rolle

Mens skolene er en særlig viktig samarbeidspartner i starten av en frafallsprosess, er NAV en sentral samarbeidsaktør når ungdom allerede står utenfor opplæring og arbeid. NAVs mandat i Oppfølgingsprosjektet har primært vært 1) å bistå fylkeskommunen med råd og veiledning rettet mot arbeidsmarkedet og 2) etter behov bidra med arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med fylkeskommunal opplæring⁴. NAVs bidrag med råd og veiledning er forankret i Lov om sosiale tjenester, som pålegger kommunene å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer (jf. §13) og å «gi opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer» (jf. §17). NAVs rolle som tilbyder av arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med fylkeskommunal opplæring har forankring i den samme loven, der det heter at «Kommunen skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer» (jf. § 12). Målgruppen for Oppfølgingsprosjektet overlapper dessuten med NAVs garantiordning for ungdom under 20 år⁵. Ungdomsgarantien skal sikre tilbud om arbeidsrettede tiltak for ungdom som står uten arbeid eller skoleplass, og skal ses i sammenheng med økt fullføring av videregående opplæring (Meld. St. 46 (2012–2013)).

⁴ NAVs rolle i Oppfølgingsprosjektet er presisert i Arbeidsdepartementets tildelingsbrev for årene 2011, 2012 og 2013.

⁵ Det finnes en garantiordning også for ungdom over 20 år. Gjennom behandlingen av statsbudsjettet for 2013 ble de tidligere garantiordningene for ungdom i alderen 20–24 år endret. De endrede garantiene innebærer at ungdom som ikke har nedsatt arbeidsevne, men har behov for bistand for å komme i arbeid, skal få en aktivitetsplan innen en måned etter at de har fått et oppfølgingsvedtak fra NAV-kontoret (Meld. St. 46 (2012–2013)).

Med NAV-reformen fra 2006 ble de tidligere trygdekontorene og arbeidskontorene slått sammen til felles lokale kontorer (NAV-kontorer). Følgelig tilhører noen av de ansatte NAV-stat og andre NAV-kommune. Stat og kommune har ulike ansvarsområder i NAV. Den kommunale delen av NAV skal som et minstekrav tilby økonomisk sosialhjelp, men mange kommuner legger også flere andre kommunale hjelpetjenester til NAV-kontorene. De statlige ansvarsområdene omfatter arbeidsformidling, veiledning og oppfølging, familie og pensjonsytelser, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, hjelpemidler m.m. NAV-stat har dermed i utgangspunktet et ansvarsområde som ligger nærmest målsettingene for Oppfølgingsprosjektet. Samtidig vil det i samarbeidsmodellen også være behov for tjenester som ligger under NAV-kommune. Ungdom i OTs målgruppe har ofte levekårsutfordringer knyttet til økonomi, boforhold eller sosiale problemer og kan ha behov for økonomisk stønad, tett individuell oppfølging, opplysninger og råd og veiledning som ligger under NAV-kommunes ansvarsområde.

2.6 Viktige aktiviteter i Oppfølgingsprosjektet

I løpet av prosjektperioden for Oppfølgingsprosjektet har det vært initiert flere viktige aktiviteter fra sentralt nivå. Under dette punktet beskrives disse nærmere⁶.

Tabell 2-1 Milepæler i Oppfølgingsprosjektet og NOVAs evaluering.

		Milepæler i prosjektet	Kompetanseheving	NOVAs evaluering
2010	H	Invitasjonsbrev til fylkene		
2011	V			
	H		Bred kompetanseheving Høgskolen i Lillehammer	
2012	V	Endring av OT-forskriften		
	H	Nytt kodeverk for OT	Videreutdanning Ny GIV I	
2013	V			
	H	Eksempelsamlingen	Videreutdanning Ny GIV II	Underveisrapport
2014	V	Departementets sluttrapport fra Ny GIV		
	H		Videreutdanning Ny GIV III	
2015	V			Sluttrapport

⁶ Gjennomgangen baserer seg på Kunnskapsdepartementets hovedrapport fra Ny GIV (Kunnskapsdepartementet 2014b).

I tabell 2-1 er noen milepæler i prosjektet plassert inn i tidsrommet for Oppfølgingsprosjektet og NOVAs evaluering av prosjektet.

Formelle avtaler og rammer for samarbeidet

Etableringen av det formelle samarbeidet var i gang før Kunnskapsdepartementets invitasjon til fylkene om deltakelse i Oppfølgingsprosjektet gikk ut høsten 2010. I kjølvannet av den sentrale avtalen mellom Arbeidsdepartementet og KS fra mai 2007, ble det etablert samarbeidsrelasjoner og avtaler om samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV-fylke. Etter at alle fylkene hadde etablert samarbeidsavtaler ble den sentrale avtalen avviklet sommeren 2011. I løpet av prosjektperioden for Oppfølgingsprosjektet har fylkene videreutviklet og konkretisert disse samarbeidsavtalene, og NAVs bidrag med arbeidsrettede tiltak er spesifisert.

I departementets hovedrapport fra Ny GIV, konkluderes det med at de formelle samarbeidsavtalene kombinert med en organisering av Ny GIV i fylkene i form av en styringsgruppe på ledernivå, har gitt struktur på og en ramme rundt samarbeidet i fylkene (Kunnskapsdepartementet 2014b). Partene deltar i større grad på hverandres møtearenaer. I flere fylker er samarbeidet organisert i regionale oppfølgingsteam der OT og NAV inngår som faste medlemmer og andre instanser inviteres etter behov (se for eksempel Håndbok for oppfølgingstjenesten i Finnmark⁷). Oppfølgingsteamene brukes både til å ta opp enkeltsaker, til erfaringsutveksling generelt og planlegging av tiltak/innsatser. Samarbeidsavtalene mellom OT og NAV brukes blant annet til å beskrive saksgang og ansvarsforhold i samarbeidet. I flere fylker er det slik at NAV-kontorene har en egen OT-kontakt som har ansvar for kontakten mellom OT og NAV, og det arrangeres faste samarbeidsmøter mellom OT og de lokale NAV-kontorene flere ganger årlig. Dokumenter fra fylkene tyder videre på at det er utarbeidet rutiner for at skolene skal kontakte OT i forkant av et avbrudd, med den hensikt at OT skal delta på avklaringsmøter og opprette kontakt med ungdommen i forkant av avbruddet (se for eksempel Årsrapport Oppfølgingstjenesten Rogaland 2013–2014⁸).

⁷ <http://www.ffk.no/Handlers/fh.ashx?MIId1=151&FilId=11008>

⁸ <http://www.oppfolgingstjenesten.rogfk.no>

I Oppfølgingsprosjektets siste fase (i 2013 og 2014) har det vært gitt felles koordinerte embetsoppdrag til alle landets fylkesmenn fra Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Fylkesmannsembetet skal bidra til at innsatsen i kommunale og fylkeskommunale tjenester rettet mot barn og unge med sammensatte problemer, blir bedre koordinert, og at dette arbeidet bør ses i sammenheng med Ny GIV-satsingen.

Forskriftsendring og nytt kodesystem

Som et ledd i arbeidet med å styrke oppfølgingstjenestens rolle og ansvar er OT-forskriften endret med virkning fra 1. februar 2012.⁹ Forskriftsendringene innebar ingen nye oppgaver, kun en presisering av OTs rolle. Det var blant annet behov for en klargjøring av hva det vil si å «ta kontakt» med ungdom utenfor opplæring og arbeid, samt en presisering av at tilbudene til ungdom i målgruppa primært skal være kompetansehevende. En vesentlig endring var kravet om at første steg i å etablere kontakt med ungdommene skal skje skriftlig. For å sikre at informasjonen kommer fram til ungdommene er det også satt krav om at foresatte til ungdom under 18 år skal få informasjon om ungdommenes muligheter og rettigheter. I de endrede forskriftene utdypes det videre hva det vil si å etablere kontakt med all ungdom i målgruppen (§ 13-3 Oppgaver). At en ungdom ikke svarer på skriftlig informasjon kan ikke alene tolkes som at ungdommene har takket nei til oppfølging. Det kreves at OT faktisk oppnår kontakt. Hvis oppfølgingstjenesten ikke lykkes med å få kontakt med ungdommene selv, kan informasjon fra samarbeidspartnere (skole, rådgivere, NAV, PPT eller foresatte) brukes til å registrere opplysninger om ungdommenes situasjon.

Videre er det gjort endringer i forskriften angående hvilke tilbud ungdommene bør få. Tiltakene skal primært ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innenfor videregående opplæring. Opplæring, arbeid og andre tiltak kan kombineres på ulike måter

⁹ Endringene ble innført og er nærmere beskrevet i en veileder som ble sendt ut til alle fylkeskommuner og fylkesmenn 26. september 2012 (Rundskriv Udir-11-2012).

for å sikre den nødvendige fleksibiliteten (§13-1 Formål). Den endrede forskriften inneholder også en presisering av at ungdom, etter behov, skal følges opp etter at de har tatt imot et tilbud fra oppfølgingstjenesten.

I tillegg er registreringsverktøyet som brukes av oppfølgingstjenesten endret i løpet av prosjektperioden. Fra høsten 2012 ble det implementert et revidert kodeverk for registrering av tiltaksaktivitet i oppfølgingstjenestens saksbehandlerverktøyet OTTO. Det ble innført en ny kode for «kombinasjonstiltak» (OTKO). Koden brukes for tiltak der NAV og fylkeskommunen samarbeider om tiltak som kombinerer opplæringselementer med arbeidspraksis og/eller midler gjennom NAV. Koden er dermed egnet til å gi en oversikt over bruk av den typen tiltak som skulle prøves ut i løpet av perioden for Oppfølgingsprosjektet. Fra og med skoleåret 2011–2012 avgir oppfølgings-tjenesten i fylkene data fra OTTO til Utdanningsdirektoratet tre ganger i året, mot to ganger tidligere.

Eksempler på tiltak og opplæringsmodeller

Som en ressurs i arbeidet med utprøving av opplæringsmodeller ble det i november 2013 i regi av Kunnskapsdepartementet, gitt ut en samling eksempler på hvordan fylkeskommunen og NAV i de ulike fylkene samarbeider for å kombinere opplæring og arbeidsrettede tiltak. Eksempelsamlingen skulle bidra til å spre erfaringer, arbeidsformer og ideer. Innsatsene som beskrives i eksempel-samlingen kan deles i fire hovedtyper etter hvor opplæringen hovedsakelig foregår (skole, bedrift, alternativ arena), og om tiltaket primært foregår i regi av fylket eller NAV¹⁰.

- *Skolefaglig kvalifisering og praksisnær opplæring i skole:* Tilpasset opplæring organisert utenfor den ordinære undervisningen, men knyttet til et bestemt programområde («Den tredje vei» Sør-Trøndelag, «Bygg-kompetanse for ungdom» Aust-Agder).
- *Alternativ opplæringsarena (utenfor skole) primært i regi av fylket:* Motivere, stabilisere og forberede til videre opplæring, varierende innsalg av praksis i bedrift («Ungdom i farta» Hedmark, «Yrkesforberedende kurs» Nordland, «OT-skole» Vestfold, «Arbeidsinstituttet» Buskerud).

¹⁰ Tre fylker beskrev innsatser som ikke passer inn i en slik firedelt tiltaksmodell.

- *Alternativ opplæringsarena (utenfor skole) der NAV har en sentral rolle:* Veiledning og kvalifisering for opplæringsløp og/eller arbeid. Kan inkludere både avklaring/veiledning, motivering, kvalifisering og praksis. («Ungdomsmottak og læringssenter» i Hordaland, «Ny GIV med basemodeller» Rogaland).
- *Kombinasjonstiltak:* Praktisk opplæring i bedrift kombinert med trening på grunnleggende ferdigheter i skole som skal forberede til opplæringsløp mot fagbrev eller grunnkompetanse. («Kombinasjonstiltak for ungdom» Finnmark, «Basisferdigheter +praksisplass» Møre og Romsdal, «Lærekandidatordningen» Nord-Trøndelag, «Lærlingeprosjektet» Oslo).

Kompetanseheving og videreutdanningstilbud

I Oppfølgingsprosjektets første fase ble det gjennomført en bred kompetanseheving rettet mot OT og NAV-ansatte i alle landets fylker. Høgskolen i Lillehammer utviklet og gjennomførte opplæringen på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Formålet var å støtte opp under målsettingene i Ny GIV gjennom å gi verktøy og inspirasjon til god prosjektgjennomføring. Det ble lagt vekt på å øke deltakernes kunnskap om sektorer og etater rundt ungdommene, samt deres kunnskap om regelverk, tiltak, ansvarsområder og roller i systemet rundt ungdommene. Som et ledd i kompetansetiltaket skulle deltakerne også levere inn en skriftlig refleksjonsoppgave mellom de to samlingene. Til sammen deltok om lag 380 ansatte i oppfølgingstjenesten, ungdomskonsulenter i NAV og prosjektledere/prosjektansvarlige i Oppfølgingsprosjektet fra fylkene¹¹. Det ble holdt to samlinger i hver av de tre opplæringsregionene (nord, sør/vest og øst). Første runde hadde 386 deltakere og andre runde 355.

Skoleårene 2012/13, 2013/14 og 2014/15 er det gitt et tilbud om videreutdanning til ansatte i OT og til andre i fylkene som jobber med forebygging av bortfall fra videregående opplæring. Videreutdanningene har vært lagt til Høgskolen i Telemark og Høgskolen i Finnmark, men er et tilbud til ansatte i alle landets fylker. Utdanningene gir 30 studiepoeng og går over to semestre. Det første skoleåret deltok i underkant av 50 studenter fordelt over hele lande.

¹¹ http://www.udir.no/Upload/radgiver/Evaluering_%20kompetanseutvikling_i_regi_av%20Ny%20GiV%20H-11.pdf?epslanguage=no

Majoriteten av deltakerne var ansatt i OT, men det fantes også andre fylkeskommunalt ansatte og NAV-ansatte blant studentene.

NAV-veiledere i skolen og kommunepsykologer i Ny GIV-samarbeidet

I perioden 2012–2014 har det vært gjennomført et forsøk med NAV-veiledere i videregående skole.¹² Forsøket innebærer utprøving av en modell for samarbeid mellom NAV og videregående skole, og går ut på at en veileder fra NAV jobber fire dager i uken på en videregående skole. Veilederen er ansatt i NAV, men inngår i skolens elevtjeneste og er administrativt underlagt rektor. Målet er å forebygge frafall gjennom å legge til rette for at ungdom får hjelp fra NAV i en tidlig fase, og for å hindre at ungdom må avbryte opplæringen for at det skal tas i bruk virkemidler fra NAV. Målgruppen er primært ungdom (16–21 år) som får et individuelt tilpasset opplæringstilbud gjennom Oppfølgingsprosjektet. Forsøket med NAV-veiledere i videregående skole evalueres av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i perioden 2015–2016.

I Ny GIV-samarbeidet har Helse- og Omsorgsdepartementet også lagt til rette for en særlig innsats rettet mot ungdom med psykiske vansker og behov for psykologfaglig bistand for å gjennomføre videregående opplæring. Departementet har utvidet en ordning for tilskudd til rekruttering av psykologer fra 40 mill. kroner til 100 mill. kroner i 2014, slik at psykologer kan ansettes i kommuner, og samarbeide med fylkeskommunene om å bistå skolene med oppfølging og behandling av elever med psykiske vansker.

2.7 En kompleks og sammensatt utfordring

Oppfølgingsprosjektet har som utgangspunkt at ungdom utenfor opplæring og arbeid er et sammensatt og gjenstridig problem, som ikke lar seg løse med ett sett av virkemidler innenfor én av velferdsstatens sektorer. En målrettet og effektiv innsats for økt gjennomføring i videregående opplæring krever følgelig samordning av flere sektors arbeid både på sentralt og på operativt nivå. Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV har i perioden fra 2010 til 2013 vært regjeringens sentrale verktøy for å bidra til tverrsektoriell samordning av innsatser på operativt nivå. En slik samordningsinnsats kunne potensielt ha

¹² Meld. St. 20 (2012–2013) «På rett vei», KD 2014.

favnet bredt i tid – fra frafallsforebyggende tiltak i tidlig barndom, via innsatser rettet mot barnehagebarn, barn i grunnskolealder og overgangen til videregående opplæring, til tiltak for å hjelpe ungdom utenfor tilbake i opplæring eller arbeid. Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV er imidlertid konsentrert om det siste stadiet i frafallsprosessen. Det handler om å samordne innsatsene rettet mot ungdom som allerede står utenfor opplæring eller ordinært arbeid.

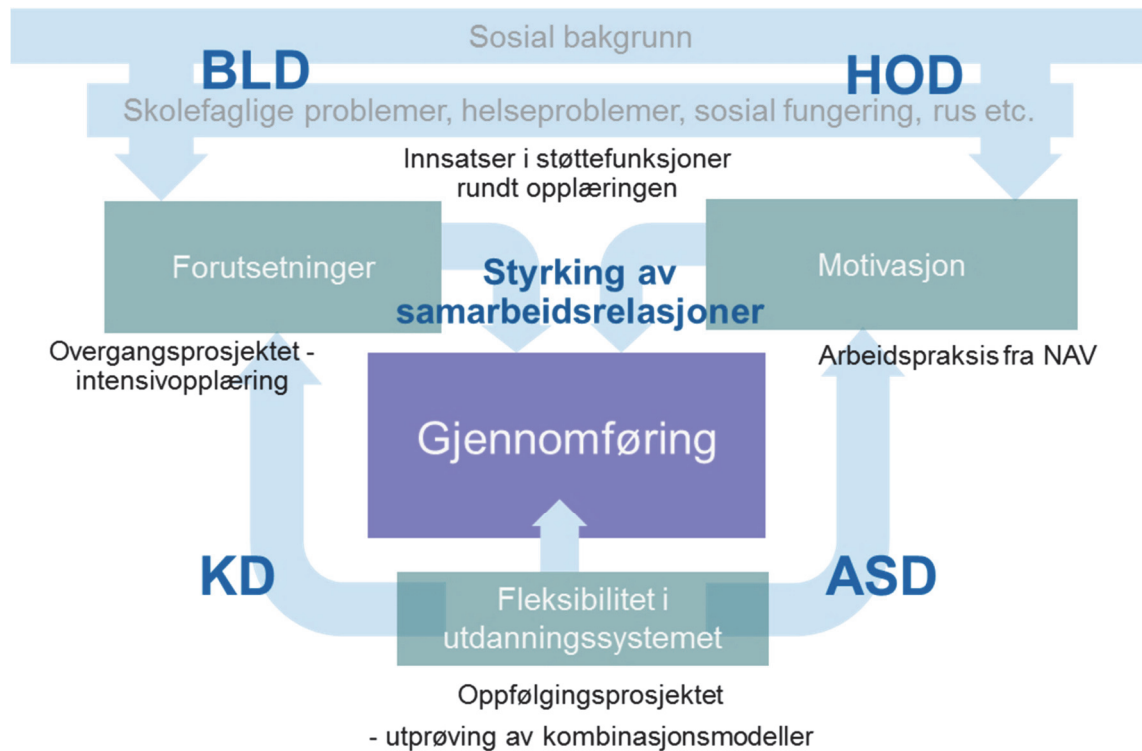
I og med at NAV har god kjennskap til arbeidsmarkedet, erfaring med å tilby arbeidspraksis og et bredt kontaktnett av bedrifter, bør de ha en rolle i utformingen av opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Oppfølgingsprosjektet representerer følgelig ikke en type *negativt definert samordning*, begrenset til avklaring av roller og erfaringsutveksling mellom aktørene. Prosjektet skal også bidra til at det bygges opp sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler. Målet har dermed vært en type *positivt definert samordning* (Difi 2014, Fimreite et al. 2011).

I tillegg til samordning av virkemidler og ressurser, har Oppfølgingsprosjektet også en ambisjon om samordning av innsatser i tid. Skolene har en viktig rolle når det gjelder å sørge for at arbeidet med ungdom som avslutter opplæringen kommer tidlig i gang. Ved å stimulere fylkene til å lage rutiner for skolenes kontakt med OT og andre aktører, skulle Oppfølgingsprosjektet bidra til å forhindre «flaskehalser» i arbeidsflyten mellom aktørene.

Figur 2-2 på neste side, gir en samlet framstilling av sektorenes ansvarsområder og innsatser i forhold til økt gjennomføring i videregående opplæring. Samordningen av innsatsene som hører inn under sektorene til KD og ASD utgjør kjernen i Oppfølgingsprosjektet. Som nevnt er en hovedambisjon å bidra til et positivt definert samarbeid om integrerte tiltak. I tillegg til å bidra aktivt inn i utformingen av alternative opplæringsløp rettet mot ungdom i OTs målgruppe, sitter NAV-kommune på virkemidler som gjør at de kan bistå ungdommene med levekårsutfordringer knyttet til økonomi, boforhold og andre sosiale problemer. På en liknende måte har virkemidler og tjenester på kommunalt nivå som sorterer under BLDs og HODs ansvarsområde primært en forebyggende og støttende rolle i den samordnede innsatsen rettet mot ungdom utenfor opplæring og arbeid. Oppfølgingsprosjektet som tiltak for å øke gjennomføringsgraden handler dermed verken primært om styrking av ungdommenes skolefaglige kvalifikasjoner eller om å endre ungdommenes

motivasjon. Prosjektet er rettet mot bedre samordning av de ulike sektorenes innsatser – både for å avhjelpe problemer i ungdommenes livssituasjon rundt opplæringen, og for lage alternative opplæringsløp som gjøre at flere finner en vei gjennom videregående opplæring som passer for dem.

Figur 2-2 Modell over årsaker til lav gjennomføring, de ulike sektorenes ansvarsområder og innsatser for økt gjennomføring i videregående opplæring.



3 Metode

I dette kapitlet beskriver vi datagrunnlaget nærmere og hvordan dataene er samlet inn. Rapporten baserer seg på ulike datakilder. For det første har vi har innhentet registerdata om ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe de to skoleårene. For det andre har vi foretatt en kartlegging av tiltak som brukes i fylkene og innhentet personopplysninger om deltakere på disse tiltakene. For det tredje har vi gjennomført spørreskjemaundersøkelser blant ansatte i oppfølgingstjenesten og NAV. Vi har også, ved hjelp av Utdanningsdirektoratets jevnlige spørreundersøkelser til skolesektoren («spørringene»), fått inn svar fra et utvalg skoleledere i grunnskoler med ungdomstrinn og et utvalg videregående skoler. For det fjerde har vi gjennomført en spørreundersøkelse til ungdom som deltar på tiltak. Resultatene fra ungdomsundersøkelsen ble rapportert i delrapporten fra 2013. I 2014 gjentok vi ungdomsundersøkelsen, men svarprosenten ble så lav at vi har valgt å ikke bruke resultatene fra undersøkelsen i 2014 inn i sluttrapporten.

3.1 Individbaserte registerdata (målgrupperegisteret)

For å kartlegge og vurdere tiltaksinnsatsen i fylkene må vi kunne si noe om alle ungdommene som er i målgruppen for Oppfølgingstjenesten. For å finne ut hvem som deltar og hvem som ikke deltar på tiltak har vi samlet inn en rekke individbaserte data fra ulike dataregistre. Utvalget utgjør 38 046 personer som er registrert i oppfølgingstjenestens administrative register, OTTO, i skoleårene 2012/2013 og 2013/2014. I hovedsak er dette ungdom i alderen 16–21 år, født mellom 1992 og 1997. På bestilling fra NOVA har Statistisk sentralbyrå brukt anonymiserte personnumre til å koble på registerdata fra en rekke kilder. Dette omfatter opplysninger fra OTTO, data fra fylkeskommunens inntakssystem for videregående opplæring (VIGO), utdanningsstatistikk fra NUDB, data fra NAVs tiltaksbase (ARENA) og opplysninger om mottak av trygdeytelser (FD-TRYGD). Opplysninger om familiebakgrunn har vi fra det sentrale utdanningsregisteret (NUDB), likningsregisteret og folkeregisteret. I det følgende vil vi forklare hvordan vi har kodet og behandlet disse dataene.

Fra OTTO-registeret får vi oversikt over samtlige ungdommer som er tilmeldt OT i de to skoleårene. Her har vi flere variabler for de seks registreringspunktene vi har opplysninger om; 15.november 2012, 15.februar 2013, 15.juni 2013, 15.november 2013, 15.februar 2014 og 15.juni 2014. På hvert tidspunkt har vi blant annet informasjon om den enkeltes statuskode (dvs. en kode som viser til ungdommenes status eller aktivitet på registreringstidspunktet), fylkestilhørighet og tilmeldingsårsak til OT.

En sentral variabel i analysene er hvorvidt ungdommene har vært *lenge utenfor aktivitet* eller ikke. Vi betegner ungdom som lenge utenfor regulær aktivitet (som utdanning eller arbeid) dersom de oppfyller følgende kriterier: I skoleåret, forut for det inneværende skoleåret hvor OT-statusen er registrert, skal de ikke være registrert med verken; utdanningskode i VIGO i oktober, fullført/ufullført videregående utdanning i NUDB, arbeidsmarkedsstatus i kvartal 4 og ikke uteksaminering fra ungdomsskolen.

Fra utdanningsregisteret NUDB har vi informasjon om året ungdommene gikk ut av ungdomsskolen. Ved hjelp av denne variabelen kan vi beregne *antall år siden uteksaminering* for årene 2013 og 2014. Fra dette registeret har vi også informasjon om ungdommenes *karakternivå*. Dette måles ved hjelp av grunnskolepoeng, som går fra 10 som det laveste karakternivået til 60, som utgjør det høyeste mulige nivået.

På bakgrunn av informasjon fra folkeregisteret kan vi identifisere om ungdommene har *innvandrerbakgrunn*. Her regner vi med alle som har to foreldre som er født i utlandet, enten ungdommene selv er født i eller utenfor Norge.

I analysene kartlegger vi også ungdommenes sosiale bakgrunn. *Foreldrenes utdanning* beregnes ved bruk av koder fra norsk standard for utdanningsgruppering (NUS). I variabelen vi benytter skiller vi kun mellom de som har foreldre med et lavt og et ordinært eller høyt utdanningsnivå. Lavt utdannede foreldre innebærer at ingen av dem har fullført videregående utdanning. Disse har dermed grunnskole eller delvis fullført videregående som høyeste utdanning. Ordinær eller høy utdanning blant foreldrene innebærer at minst en av dem har fullført videregående eller har høyere utdanning. Fra ligningsregisteret har vi informasjon om *foreldrenes inntekt* for årene 2007 til 2012. Inntektene for hvert år er justert til 2012-nivå ut fra konsumprisindeksen. Deretter har vi kalkulert gjennomsnittlig årlig inntekt for begge foreldrene for disse årene. I

analysene benytter vi en variabel som indikerer om foreldrene har lav inntekt eller ikke. Dersom den samlede bruttoinntekten til foreldrene er under 550 000 kroner, betegner vi ungdommene som tilhørende en lavinntektsfamilie. Ifølge OECD og EU går fattigdomsgrensen for husholdninger med to barn på en brutto lønnsinntekt på henholdsvis 449 000 og 519 000 (2012-kroner). Ettersom vårt inntektsmål skiller seg litt fra standard husholdningsinntekt, blant annet ved at vi har med kapital- og næringsinntekter, har vi satt grensen for lavinntekt til 550 000 (2012-kroner) for begge foreldrene samlet.

3.2 NOVAs tiltakskartlegging

Til delrapporten i 2013 ble det gjennomført en første kartlegging av aktiviseringstiltak, opplæringstiltak og andre kompetansefremmende tiltak for ungdom i målgruppen. Kartleggingen omfattet skoleåret 2012/13, og våren 2014 ble oversikten oppdatert med nye tiltak, samt at tiltak som ikke lenger var i bruk ble tatt ut. Målet med kartleggingen har vært å undersøke hvilke typer tiltak som brukes i arbeidet med ungdommene.

Informasjon om tiltakene er primært innhentet via fylkeskoordinatorene for Ny GIV. Våren 2013 fikk fylkeskoordinatorene i oppdrag å lage en oversikt over opplærings-, motivasjons- og aktiviseringstiltak i fylket for ungdom i OTs målgruppe. De fikk beskjed om å inkludere tiltak som fylkeskommunen finansierer og tiltak som involverer ressurser fra andre aktører (for eksempel NAV). Våren 2014 fikk våre fylkeskontakter tilsendt listene fra 2013 og ble bedt om å supplere dem. Det innebar å ta ut tiltak som ikke lenger var i bruk og legge til nye tiltak som ble brukt skoleåret 2013/14. Tiltakene som ble rapportert skulle oppfylle alle følgende kriterier:

- Tiltaket skulle være tatt i bruk for å redusere frafall fra videregående opplæring eller for å hjelpe ungdom utenfor opplæring og arbeid over i kompetansefremmende aktivitet eller arbeid.
- Tiltaket måtte innebære aktiv deltakelse fra ungdom.
- Tiltaket måtte ha deltakere mellom 15 og 21 år.
- Tiltaket måtte ha en viss varighet og være del av en systematisk modell/et opplæringsprogram.

Tabell 3-1 Antall innhentede tiltak fra fylkene skoleåret 2012/13 og 2013/14

	Innhentet 2012/13	Innhentet 2013/2014	I bruk kun 2012/13	Både 2012/13 og 2013/14	I bruk kun 2013/14
Akershus	6	11	0	14	3
Aust-Agder	3	1	0	3	1
Buskerud	5	0	1	4	0
Finnmark	7	4	4	5	2
Hedmark	3	0	0	3	0
Hordaland	5	2	0	7	0
Møre og Romsdal	7	3	0	8	2
Nord-Trøndelag	3	6	1	6	2
Nordland	11	1	0	11	1
Oppland	4	0	0	4	0
Oslo	24	10	5	22	7
Rogaland	2	2	1	3	0
Sogn og Fjordane	3	0	0	3	0
Sør-Trøndelag	12	3	3	9	3
Telemark	15	3	2	13	3
Troms	4	1	0	4	1
Vest-Agder	6	1	2	4	1
Vestfold	4	0	0	4	0
Østfold	5	0	0	5	0
Totalt	129	48	19	132	26

Tiltaksoversikten inkluderer 177 unike tiltak. 132 av disse tiltakene var aktive begge skoleår. Dette gjør at vi sitter igjen med 129 tiltak innrapportert i 2013.¹³ I 2014 fikk vi innrapportert 48 nye tiltak fra fylkene. For 22 av disse «nye» tiltakene fikk vi opplyst at de også hadde vært i bruk skoleåret 2012/13. Vi satt derfor igjen med 151 tiltak brukt i skoleåret 2012/13 og 158 tiltak brukt skoleåret 2013/14.

For hvert tiltak skulle fylkeskoordinatorene registrere opplysninger om tiltaksnavn, hvem som var lokalt ansvarlig og hvilke aktører som var involvert i tiltaket. De skulle registrere hvor mye av tiden i tiltak som gikk til opplæring i og utenfor skole, og hvor mye tid som gikk til opplæring i bedrift. De skulle svare på om tiltakene omfattet tett individuell oppfølging, bruk av sosiale

¹³ Det ble rapportert inn 137 tiltak for skoleåret 2012/13, 8 av disse er senere tatt ut av tiltaksfila enten fordi vi fikk opplysninger om at tiltaket ikke passet tiltaksdefinisjonen likevel, eller at tiltaket ikke hadde deltakende ungdommer de aktuelle skoleårene.

tjenester, rene behandlingstilbud, systematisk motivering/veiledning, systematisk samarbeid med foreldre/foresatte og om det ble utarbeidet en langsiktig plan for den enkelte ungdom. For å undersøke målsetting ble de bedt om registrere om tiltaket var ment å oppfylle ordinære læreplanmål og om tiltaket skulle gi annen dokumentert kompetanse eller arbeidspraksis. Endelig skulle de registrere om målet var å motivere, veilede eller klargjøre for opplæring eller annen aktivitet og om tiltaket hadde som siktemål å hjelpe ungdommene til å mestre hverdagen.

Tiltakskartleggingen gir ikke nødvendigvis en komplett oversikt over alle tiltak som gjennomføres i fylkene. Selv om vi utarbeidet en felles instruks og mal for rapportering av tiltak, har de ulike aktørene i fylkene gjort sine tolkninger av oppdraget. Noen har satt i gang en grundig innhenting av tiltak via lokale aktører i forbindelse med NOVAs kartlegging, andre har rapportert den oversikten de allerede sitter på. Noen av fylkene har innhentet opplysninger per kommune, bydel eller OT-region. Dette har ført til at tilsvarende type tiltak har blitt rapportert inn flere ganger fra det samme fylket. I slike tilfeller har vi slått sammen tiltak vi har grunn til å tro er de samme. En type tiltak kan naturlig nok ha lokale variasjoner, og tiltaket kan også ha litt ulik utforming fra ungdom til ungdom. Når vi har registrert opplysninger om tiltakene, har vi gjort det på en måte som, etter vår vurdering, gir det mest typiske bildet.

Personopplysninger om ungdom på tiltak

Våren 2014 ble det innhentet opplysninger om hvilke ungdommer som hadde deltatt på de tiltakene som vi hadde fått rapportert inn. Vår primære strategi var å innhente disse personopplysningene via de fylkeskommunale prosjektlederne for Oppfølgingsprosjektet og OT i fylkene. Sekundærstrategien var å kontakte hvert enkelt tiltak og få dem til å sende personopplysningene direkte til NOVA. Opplysningene er taushetsbelagte og NOVA har søkt KD/Utdanningsdirektoratet og NAV om dispensasjon fra taushetsplikten for å innhente disse opplysningene. Vi har også innhentet konsesjon fra Data-tilsynet om behandling av personopplysninger. Dispensasjonen ga OT/NAV lokalt mulighet til å formidle informasjon til registeret via fylkene.

Som første steg i datainnsamlingen fikk samtlige fylker en henvendelse der vi ba dem hjelpe oss å innhente personopplysninger for alle ungdom på

tiltak i skoleårene 2012/13 og 2013/14. Følgende fylker ga beskjed om at de kunne hjelpe oss med dette: Buskerud, Aust-Agder, Rogaland, Nordland, Finnmark, Møre og Romsdal og Akershus. Disse fikk tilsendt en kryptert minnepinne og en manual for hvordan de skulle legge inn personopplysningene. Samtlige syv minnepinner kom i retur med mer eller mindre fullstendige opplysninger. Vi fikk kun opplysninger om noen av tiltakene eller vi fikk kun opplysninger om et av skoleårene. I slike tilfeller var vi henvist til å bruke sekundærstrategien – altså kontakte hvert enkelt tiltak for innhenting av personopplysninger.

Følgende fylker hadde ikke anledning til å organisere innsamlingen av personopplysninger per tiltak¹⁴: Oppland, Sør-Trøndelag, Vestfold, Østfold, Oslo, Vest-Agder, Hordaland, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Telemark, Troms og Hedmark. I disse fylkene var vi henvist til å bruke sekundærstrategien og vi ba fylkene om å hjelpe oss med kontaktinformasjon til en kontaktperson for hvert tiltak (e-post og telefonnummer). For omtrent halvparten av fylkene fikk vi ikke tak i kontaktinformasjon gjennom fylkeskontakter. For mange tiltak var dette ikke noe problem da vi allerede satt på kontaktinformasjon fra tiltakskartleggingen. For de øvrige hentet vi inn kontaktinformasjon via nettsider, NAVs sentralbord etc.

Kontaktpersonene på tiltakene fikk først tilsendt en e-post med informasjon om forskningsprosjektet og hva vi ønsket at de skulle bistå oss med. Kontaktpersoner som ikke svarte ble purret per e-post og siden forsøkt kontaktet på telefon gjentatte ganger. Ved tilfeller der vi ikke oppnådde kontakt forsøkte vi gjennom søk på Internett, kontakt av sentralbord e.l. å finne fram til alternative kontaktpersoner for tiltakene. Kontaktpersoner for tiltak som sa ja til å bistå oss med innhenting av personopplysninger fikk i likhet med fylkeskontaktene tilsendt en kryptert minnepinne, en manual for hvordan opplysningene skulle lastes ned samt en ferdigfrankert konvolutt med NOVAs adresse. I fylker der vi opplevde det som spesielt vanskelig å få kontakt med eller å få tiltakene til å utlevere personopplysninger, henvendte vi oss på ny til kontaktpersonene og oppfordret dem til å purre på tiltaket.

¹⁴ De vanligste årsakene var at de ikke hadde tilgang på opplysningene og mangel på tid/ressurser.

Tabell 3-2 Antall tiltak uten personopplysninger, antall med personopplysninger og antall tiltak i bruk totalt skoleårene 2012/13 og 2013/14.

	Antall tiltak i bruk totalt	Antall tiltak vi har personopplysninger om
2012/13	151	91
2013/14	158	108

Tabell 3-2 viser at vi har personopplysninger fra 91 av 151 tiltak som har vært i bruk skoleåret 2012/13, og 108 av 158 tiltak skoleåret 2013/14.¹⁵ Det betyr at vi for det første skoleåret har personopplysninger fra 60 prosent av tiltakene og det andre fra 68 prosent av de aktive tiltakene dette skoleåret. Totalt har vi personopplysninger om 7500 deltakere. Fordi en del av ungdommene deltar på flere tiltak eller på det samme tiltak begge skoleår, utgjør dette 6491 unike ungdommer.

Tabell 3-3 Antall tiltak med personopplysninger og antall ungdom med personopplysninger per fylke skoleåret 2012/13 og 2013/14

Fylke	Antall tiltak med personopplysninger		Antall ungdom med personopplysninger	
	2012/13	2013/14	2012/13	2013/14
Akershus	8	10	343	366
Aust-Agder	2	3	29	61
Buskerud	1	1	136	124
Finnmark	4	5	84	73
Hedmark	2	2	119	108
Hordaland	4	4	114	127
Møre og Romsdal	7	9	31	274
Nordland	8	9	421	315
Nord-Trøndelag	7	8	40	110
Oppland	3	3	444	410
Oslo	10	16	317	398
Rogaland	2	2	104	402
Sogn og Fjordane	3	3	46	54
Sør-Trøndelag	8	9	120	116
Telemark	9	9	326	252
Troms	4	5	84	269
Vest-Agder	3	4	171	188
Vestfold	2	2	307	404
Østfold	4	4	84	129
Totalt	91	108	3320	4180

¹⁵ Mange av tiltakene har vært aktive begge skoleåret. Det er derfor kun samlet inn personopplysninger om ungdom fra totalt 117 unike tiltak. For 33 av disse tiltakene har vi kun opplysninger fra ett skoleår.

Tabell 3-3 viser antall tiltak med personopplysninger og antall ungdom vi har personopplysninger om per fylke. Nordland og Oppland har innrapportert det høyeste antallet ungdom. Disse fylkene har begge levert inn opplysninger om ungdom som deltar på tiltak som arbeidspraksis/praksisplass. Dette er tiltak som typisk har mange deltakere. For øvrig er Arbeidsinstituttet i Buskerud det enkeltinntaket med flest ungdommer i oversikten.

Vurdering av representativitet

For å vurdere hvor godt de dataene NOVA har samlet inn om tiltak og tiltaksdeltakere representerer populasjonen av tiltaksdeltakere, har vi brukt to strategier. For det første har vi undersøkt om det er systematiske forskjeller i individuelle karakteristika mellom tiltaksdeltakere fra NOVAs innsamling, og de som er registrert som tiltaksdeltakere i OTTO. Dersom det er markante forskjeller her kan det tyde på en skjev innrapportering til NOVAs register. For det andre, har vi undersøkt om de tiltakene vi har fått personopplysninger fra, i hovedsak har de samme tiltakskjennetegn, som totaliteten av tiltak vi har fått innrapportert fra fylkene. Hvis forskjellene er store kan det innebære at de personene vi har samlet inn individkjennetegn om, skiller seg systematisk fra de vi ikke har individkjennetegn om. Dette er sannsynlig ettersom spesielle virkemidler trolig rettes mot spesielle grupper tiltaksdeltakere.

Når det gjelder individuelle karakteristika blant tiltaksdeltakerne i NOVAs datainnsamling og blant tiltaksdeltakere registrert i OTTO, er det ingen gjennomsnittlige forskjeller med tanke på alder, foreldrenes utdannings- eller inntektsnivå. Det er flere gutter blant NOVAs tiltaksdeltakere enn blant OTTOs tiltaksdeltakere. Blant tiltaksdeltakerne i NOVAs data er det noen flere som også har foreldre som bor sammen, men samtidig er det en lavere andel som bor sammen med foreldrene sine. Her er det svært små forskjeller, rett i overkant av én prosent. Det er videre flere med innvandrerbakgrunn og som er født utenfor Norge i NOVAs data. Tiltaksdeltakere registrert i OTTO har imidlertid et noe lavere karaktersnitt og et noe høyere skolefravær fra ungdomsskolen. Selv om forskjellene er statistisk signifikante er de ikke spesielt store. Alt i alt tyder denne analysen på relativt små forskjeller mellom gruppene. Der vi ser forskjeller går de ikke entydig i favør den ene gruppen eller den andre, med tanke på kjente risikofaktorer for frafall eller marginali-

sering. Vi konkluderer derfor med at NOVAs innsamlede data om tiltaksdeltakere gir et representativt bilde, i den grad dette kan verifiseres med utgangspunkt i OTTOs register over tiltaksdeltakere.

Når det gjelder spørsmålet om tiltakene vi har personopplysninger om, skiller seg fra andre tiltak vi har fått innrapportert, finner vi følgende: Tiltak vi har personopplysninger om skiller seg lite fra alle tiltakene i oversikten med tanke på målsetting med tiltakene. Det er likevel noen færre personopplysninger fra tiltak som har «annen dokumentert kompetanse og arbeidspraksis» som mål, og noen flere fra tiltak med «Læreplan og arbeidspraksis» og «Læreplanmål/dokumentert kompetanse» som målsetting. Når det gjelder involverte aktører i tiltaket så er det også en minimal forskjell mellom tiltakene vi har personopplysninger om, sammenliknet med gjennomsnittet for alle tiltak. Vi har noe overrepresentasjon av personopplysninger fra tiltak der fylkeskommunen bidrar med ressurser og en svak underrepresentasjon av personopplysninger fra rene NAV-tiltak. Hovedbildet er likevel at de tiltakene vi har personopplysninger fra i hovedsak gjenspeiler kjennetegn ved samtlige tiltak vi har informasjon om. Vår vurdering er derfor at det er mulig å trekke konklusjoner om sammenhengen mellom tiltakskjennetegn og hvilke grupper av ungdom denne innsatsen rettes mot ut fra de data NOVA har samlet inn.

3.3 Undersøkelser blant ansatte i OT og i NAV

For å kartlegge hvordan samarbeidet mellom ulike instanser fungerer, og hvordan Oppfølgingsprosjektet vurderes av de som jobber med målgruppen lokalt, er det gjennomført spørreskjemaundersøkelser blant ansatte i OT og ansatte i NAV som hovedsakelig jobber med ungdom. Undersøkelsene ble sendt ut per epost og besvart elektronisk i mai–juni 2013 og mai–juni 2014.

E-postadresser ble innhentet via fylkeskoordinatorene i Oppfølgingsprosjektet, leder for OT i fylkesadministrasjonen og de fylkeskommunale kontaktpersonene for Oppfølgingsprosjektet ved NAV¹⁶ våren 2013. Før de

¹⁶ I NAV-kontorer der arbeidet med ungdom var samlet i egne ungdomsteam, var det enkelt å plukke ut respondenter til undersøkelsen. Ved andre kontorer var det ikke like åpenbart og vi ba derfor våre kontaktpersoner om å plukke ut ansatte der halvparten eller flere av brukerne de vanligvis jobbet med var under 25 år.

gjentakende spørreskjemaundersøkelsene våren 2014 fikk våre kontaktpersoner tilsendt e-postlistene som ble brukt i 2013-undersøkelsene. De ble bedt om å ta ut ansatte som hadde sluttet i OT og NAV i løpet av året, og å oppdatere listene med eventuelle nyansettelser.

For begge skoleår inneholdt spørreskjemaene spørsmål om hvordan OT og NAV-ansatte opplevde situasjonen i sitt fylke innenfor de tre innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet; samarbeid, utprøving av opplæringsmodeller og kompetanseheving. De fikk også spørsmål spesielt om Oppfølgingsprosjektet hadde bidratt til endringer i arbeidet og ble bedt om å beskrive innenfor hvilke områder endringene var størst.

Oppfølgingstjenesten

Litt flere ble invitert til OT-undersøkelsen i 2013 (308), sammenliknet med 2014-undersøkelsen (271). Begge undersøkelser hadde en svarprosent på rundt 60, henholdsvis 192 og 162 svar. Sør-Trøndelag, Vestfold, Nordland og Møre og Romsdal har flest deltakere i begge undersøkelsene, mens antall deltakere fra Oslo er klart lavere i 2014 sammenliknet med 2013-undersøkelsen.¹⁷

For å undersøke grunnlaget for sammenlikning av de to undersøkelsene har vi sett på stillingsprosent, hvor respondentenes stillingen var plassert organisatorisk og om de hadde en lederstilling. Jevnt over er fordelingene ganske like. Mens 61 prosent hadde 50 prosent stilling eller mer i 2014, gjaldt det samme 58 prosent av respondentene i 2013. En litt større andel av respondentene (30 prosent) hadde en lederstilling i OT i 2014, sammenliknet 2013-undersøkelsen der 22 prosent hadde en lederstilling. Langt de fleste hadde sin stilling i OT plassert ved en videregående skole. Det gjaldt 65 prosent i 2013 og 64 prosent i 2014. 2014-undersøkelsen viser dessuten at de aller fleste har tilhold på skoler med både studieforbereende og yrkesforberedende studieprogram. Dette spørsmålet ble ikke stilt til respondentene i 2013.

¹⁷ For Oslo ble det rapportert inn hele 62 e-postadresser til 2013-undersøkelsen. Mange av disse var OT-kontakter på skolene uten at de var ansatt i oppfølgingstjenesten, og vi fikk flere tilbakemeldinger om at spørsmålene passet dårlig for deres arbeidssituasjon. 2014-undersøkelsen gikk derfor kun til OT-kontaktene i bydelene i Oslo.

NAV

Målet var at NAV-ansatte som jobber med ungdom i samtlige fylker skulle få tilbud om å delta i undersøkelsene både i 2013 og 2014. Totalt fikk vi inn 404 e-postadresser til NAV-ansatte i 2013¹⁸ og 477 i 2014. Oppslutningen om undersøkelsen var på henholdsvis 59 og 44 prosent.

En sammenlikning av hvem som har besvart de to undersøkelsene viser mange likheter. I 2013-undersøkelsen jobbet 59 prosent med ungdom (under 25 år) halvparten av tiden eller mer, det samme gjaldt 64 prosent i 2014 undersøkelsen. Videre var det få respondenter med en lederstilling i NAV i begge undersøkelsene (13 og 14 prosent). Respondentene fikk også spørsmål om det fantes et eget ungdomsteam på det NAV-kontoret der de jobbet. Litt over halvparten i begge undersøkelser (53 prosent i 2013 og 54 prosent i 2014) svarte «ja» til dette, og nær alle (henholdsvis 96 prosent og 90 prosent) av disse igjen oppga at de jobbet i dette teamet hele eller deler av tiden.

I 2014 spurte vi i tillegg om respondenten var ansatt i NAV-stat eller NAV-kommune. Svarene viste en relativt jevn fordeling, der flest (60 prosent) var statlig ansatte.

3.4 Undersøkelse blant skoleledere

For begge skoleår ble det innhentet data fra skoleledere i videregående opplæring og fra skoler med ungdomstrinn ved å legge inn spørsmål i Utdanningsdirektoratets spørringer til skolesektoren. Spørringene gjennomføres en gang i halvåret og det trekkes et utvalg der om lag en tredel av skolene blir invitert. NIFU er ansvarlig for gjennomføringen av undersøkelsene, og vi har fått utlevert data fra dem.

Skoleåret 2012/13 var undersøkelsesperioden 6. mars til 24. april, Svarprosent lå mellom 44 og 53¹⁹ på ungdomstrinnet og var 75 prosent i videregående opplæring. Skoleåret 2013/14 ble Spørringene gjennomført i perioden

¹⁸ Kun 16 av 19 fylker er representert i 2013-undersøkelsen. Vi fikk ikke rapportert inn e-postadresser NAV-ansatte i fylkene Rogaland og Sogn og Fjordane. I tillegg svarte ingen av de NAV-ansatte fra Troms fylke på undersøkelsen.

¹⁹ 44 prosent for 1–10 skoler og 53 prosent på rene ungdomsskoler.

27. februar til 5. mai. Svarprosenten lå mellom 61 og 64 prosent²⁰ på ungdomstrinnet, og utgjorde 68 prosent i videregående opplæring. I følge NIFU har datamaterialet svært god representativitet, både i grunnskolen og i videregående opplæring (Vibe & Hovdhaugen 2013, Vibe & Lødding 2014).

I spørringene fikk vi lagt inn spørsmål til skolelederne om de kjente til Oppfølgingsprosjektet og spørsmål om samarbeid med OT og erfaringer med eventuelle avklaringsmøter og om alternative opplæringsløp. Skoleledere i videregående fikk egne spørsmål om hvilke konsekvenser de selv mente at Oppfølgingsprosjektet hadde for arbeidet på deres skole.

²⁰ 64 prosent for 1–10 skoler og 61 prosent på rene ungdomsskoler.

4 Mer målrettet tiltaksaktivitet?

Ett av målene med Oppfølgingsprosjektet har vært å stimulere fylkene til å iverksette tiltak for å heve ungdommenes formelle kompetanse. I dette kapittelet vil vi foreta en vurdering av om dette målet er nådd. Vi spør om flere av tiltakene som brukes er orientert mot gjennomføring av videregående opplæring, og undersøker spesielt om andelen tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål har økt i løpet av evalueringsperioden. Analysene baserer seg på to datasett. I første del av kapittelet analyserer vi data fra et register over tiltak og ungdom på tiltak som er spesielt samlet inn i dette evalueringsprosjektet (NOVAs tiltaksregister). Deretter bruker vi informasjon om tiltaksdeltakelse som er hentet fra oppfølgingstjenestens administrative register OTTO (Målgrupperegisteret).

I underveisrapporten fra evalueringen analyserte vi på bakgrunn av NOVAs tiltaksregister kjennetegn ved tiltak som ble brukt i arbeidet med oppfølgingstjenestens målgruppe skoleåret 2012/13 (Sletten mfl. 2013). Underveisrapporten konkluderte med at det var en betydelig tiltaksinnsats rettet mot ungdom som står utenfor utdanning og arbeid i fylkene. Det å heve ungdommenes formelle kompetanse var en målsetting i mange av tiltakene. For eksempel hadde fire av ti tiltak en målsetting om at alle deltakerne (helt eller delvis) skulle nå læreplanmål i videregående opplæring, to av ti tiltak hadde til hensikt å gi annen dokumentert kompetanse, mens fire av ti tiltak verken hadde som mål å oppfylle læreplanmål (for alle) eller gi andre former for dokumentert kompetanse. For mange av tiltakene foregikk opplæringen utenfor skolesettingen – ute i bedrift eller på ulike alternative læringsarenaer.

I dette kapittelet følger vi opp analysene i underveisrapporten og utvider dem på flere måter. For det første er tiltaksregisteret oppdatert slik at det også inneholder tiltak for skoleåret 2013/14. For det andre har vi supplert registeret slik at det inneholder opplysninger om hvilke ungdommer som har deltatt i tiltakene. Dette gjør det mulig å beskrive antall ungdom som omfattes av de ulike tiltakstypene, og om dette har endret seg over tid. For det tredje brukes data fra oppfølgingstjenestens register (OTTO) for å kartlegge om de eventuelle endringene i tiltaksaktiviteten som framkommer gjennom NOVAs tiltaksregister, også gjenfinnes i den registrerte aktiviteten for hele målgruppen.

Til slutt kombineres de to datasettene for å gi et mer detaljert bilde av hvilke typer tiltak som registreres i de ulike tiltakskodene i OTTO.

4.1 Deltakelse på ulike typer tiltak

Som beskrevet nærmere i metodekapittelet har NOVA innhentet detaljert informasjon om tiltak og tiltaksdeltakere fra fylkene. Målet med dette var å få informasjon om all ungdom i OTs målgruppe som deltar på opplærings-, motivasjons- og aktiviseringstiltak i skoleårene 2012/13 og/eller 2013/14. Oversikten skulle inkludere tiltak brukt for å redusere frafall eller for å hjelpe ungdom over i kompetansefremmende aktivitet eller arbeid. I tillegg skulle tiltakene innebære aktiv deltakelse fra ungdommene og ha en viss varighet.²¹

Totalt ble det innrapportert 177 tiltak. For 117 av disse har vi opplysninger om hvilke ungdommer som deltok i tiltakene. Ungdom som var eldre enn 21 år det skoleåret de deltok på tiltak er tatt ut av analysene. Alderspopulasjonen er dermed den samme som i oppfølgingstjenestens register – det vil si fødselsårene 1992–1996 for skoleåret 2012/13 og fødselsårene 1993–1997 for skoleåret 2013/14.

Målsettinger med tiltakene

Hvor mange av tiltakene som brukes ovenfor ungdom i OTs målgruppe kombinerer læreplanmål med arbeidspraksis, og hvor mange tiltak har til hensikt å gi ungdommene andre typer av dokumentert kompetanse? For å svare på disse spørsmålene innhentet vi først opplysninger om tiltakenes målsettinger. Skulle de bidra til å oppfylle ordinære læreplanmål i videregående opplæring, eventuelt gi annen dokumentert kompetanse? Med læreplanmål menes her opplæring som skal innfri kravene i læreplanen helt eller delvis, slik at deltakelsen i tiltaket kunne være et steg på veien til å gjennomføre videregående opplæring – enten med generell studie-/yrkeskompetanse eller med delkompetanse²² som mål. I tiltakskartleggingen innhentet vi også opplysninger om tiltaket skulle gi arbeidspraksis.

²¹ Kartleggingen er nærmere beskrevet i kapittel 3

²² Ungdom som sikter mot delkompetanse får utstedt fagkarakterbevis eller modulbevis for hvert kurs og et kompetansebevis som dokumentasjon etter avsluttet treårig opplæring.

Tabell 4-1 gir en oversikt over hvor mange av tiltakene som har læreplanmål, annen dokumentert kompetanse og arbeidspraksis som mål. Det er viktig å merke seg at tiltakene kan ha flere målsettinger på en gang. Tabellen viser også hvor stor andel av ungdom som deltar på tiltak med disse målsettingene – fordelt på de to skoleårene som undersøkelsen omfatter. Vi ser at de aller fleste tiltak som brukes ovenfor målgruppen har til hensikt å gi deltakerne arbeidspraksis. Dette gjelder for 72 prosent av *tiltakene*, mens andelen *ungdom* som deltar i tiltak som skal gi arbeidspraksis, er høyere (84 prosent). Forskjellen skyldes at antallet ungdommer som deltar i tiltak som gir arbeidspraksis er høyere enn antallet ungdommer i tiltak som ikke gir arbeidspraksis. Det er videre en svak tendens til at omfanget av ungdom som deltar på tiltak som skal gi arbeidspraksis, er høyere i det siste (84 prosent) enn i det første (82 prosent) av de to skoleårene som omfattes av undersøkelsen.

Tabell 4-1 Målsettinger med tiltakene – arbeidspraksis og formell kompetanse. Prosent av antall tiltak og prosent av antall ungdom som deltar på tiltak

	Andel tiltak		Andel ungdom på tiltak		Endring over tid
	2012/13	2013/14	2012/13	2013/14	
Skal tiltaket gi deltakerne arbeidspraksis?					
Ja	73	72	82,0	85,3	+3,3
Nei	27	28	18,0	14,7	-3,3
Totalt	100	100	100,0	100,0	
Skal tiltaket bidra til å oppfylle læreplanmål?					
Ja, helt (for alle deltakerne)	25	26	18,5	23,8	+5,3
Ja, delvis (for alle deltakerne)	19	19	10,4	7,9	-2,5
Ja, men bare for noen av deltakerne	13	13	28,5	27,9	-0,6
Nei, for ingen av deltakerne	43	42	42,6	40,4	-2,2
Totalt	100	100	100,0	100,0	
Skal tiltaket gi deltakerne annen dokumentert kompetanse?					
Ja	53	54	45,1	52,5	+7,4
Nei	47	46	54,9	47,5	-7,4
Totalt	100	100	100,0	100,0	
Antall tiltak	150	148	83	98	
Antall tiltaksdeltakere			2948	3563	

For nær halvparten av tiltakene er hensikten enten helt eller delvis, å oppfylle ordinære læreplanmål for alle deltakerne. Noen få tiltak er innrettet mot å oppnå læreplanmål for noen av deltakerne, og i fire av ti tiltak er læreplanmål

ikke en målsetting for noen av deltakerne. Mens halvparten av *tiltakene* dermed har som intensjon å oppfylle læreplanmål, er det kun en av tre *ungdommer* som deltar i slike tiltak. Andelen blant ungdommene som deltar i tiltak med læreplanmål, har imidlertid økt svakt fra 29 prosent i 2012/13 til 32 prosent i 2013/14. Det har også vært en tydelig dreining i retning av at en god del flere ungdommer har deltatt i tiltak som skal oppfylle læreplanmål *for alle*, mens det har vært en svak tilbakegang i andelen som har deltatt på tiltak der en skal oppfylle læreplanmål for kun noen.

Tabell 4-1 viser videre hvor mange av tiltakene som har som mål å gi en annen form for dokumentert kompetanse. Dette er opplæring som ikke oppfyller læreplanmål, men som likevel gir et dokument på hva de har lært. Dette kan være AMO-kurs der ungdommene for eksempel får truckførerbevis eller arbeidspraksis der de får en attest på hva de har lært og hva de er gode til (for eksempel å skifte dekk). Tabellen viser at for i overkant av halvparten av *tiltakene* er meningen at deltakerne skal få denne type kompetanse. Ser vi på andelen *ungdom* i tiltak som skal gi annen dokumentert kompetanse, utgjør disse også om lag halvparten av alle tiltaksungdommene, en økning fra 45 prosent i skoleåret 2012/13 til 53 prosent skoleåret etter.

Siden det ligger tydelige føringer i Oppfølgingsprosjektet om å prøve ut opplæringsmodeller der en kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål, vil vi i fortsettelsen se på kombinasjoner av ulike målsettinger. Vi skiller mellom fem typer tiltak, der tre gir arbeidspraksis og to ikke gir arbeidspraksis. Hvor mange tiltak som er de i ulike kategoriene og hvor mange ungdommer som deltar på dem, er gjengitt i tabell 4-2.

Tabell 4-2 Fordeling av tiltak etter tiltakets hovedmålsettinger. Prosent av tiltakene og prosent av ungdom som deltar på tiltak

	Andel tiltak		Andel ungdom på tiltak		Endring over tid
	2012/13	2013/14	2012/13	2013/14	
Tiltakets hovedmålsettinger					
Arbeidspraksis	27	26	44,2	37,6	-6,6
Arbeidspraksis og læreplan VGO	29	30	19,2	26,2	+7,0
Arbeidspraksis og annen dokumentert kompetanse	17	16	18,6	21,4	+2,8
Læreplanmål VGO	15	15	9,8	5,4	-4,4
Andre målsettinger	13	14	8,2	9,3	+1,1
Totalt	100	100	100,0	100,0	
Antall tiltak	150	148	83	98	
Antall tiltaksdeltakere			2948	3563	

Den første typen tiltak er de som først og fremst skal gi ungdommene arbeidspraksis og der det verken er meningen at tiltaket skal gi annen form dokumentert kompetanse eller oppfylle læreplanmål. Denne typen tiltak er ganske utbredt. Totalt gjelder dette tre av ti tiltak og rundt fire av ti av ungdommene deltar i «rene» arbeidspraksistiltak. Mens omfanget av *tiltakene* er nokså uendret fra 2012/13 til 2013/14, har andelen av *ungdommene* som deltar på arbeidspraksis uten å oppnå formalisert kompetanse imidlertid gått ned fra 44 prosent i det første skoleåret til 38 prosent i det andre.

Den andre typen tiltak kombinerer arbeidspraksis med målsettinger om å oppfylle læreplanmål – og representerer dermed den type tiltak som skulle prøves ut i Oppfølgingsprosjektet. Dette er den enkeltkategorien som omfatter flest tiltak – rundt 3 av 10 av de tiltakene som er med i kartleggingen. Andelen tiltak med en slik innretningen er omtrent lik for de to skoleårene. Derimot ser vi en tydelig økning i antall tiltaksdeltakere. I 2012/13 deltok 19 prosent av ungdommene på tiltak som kombinerte arbeidspraksis med læreplanmål, mens det året etter gjaldt 26 prosent.

Det har også vært en økning i omfanget av ungdom som deltar på tiltak der arbeidspraksis kombineres med det å gi ungdommene en annen form for dokumentert kompetanse. 15 prosent av tiltakene er innrettet på denne måten og rundt 20 prosent av ungdommene deltar i dem. Men altså noen flere i 2013/14 enn i året før.

Den fjerde typen tiltak er de som utelukkende har læreplanmål i videregående opplæring som målsetting (og som ikke gir arbeidspraksis). 14 prosent av tiltakene er innrettet på denne måten og her har det vært en tydelig nedgang i hvor mange av ungdommene som deltar på slike tiltak, fra 10 prosent i det første skoleåret til 5 prosent i det andre. Resten av tiltakene plasseres i en femte samlekategori – som utgjør 14 prosent av tiltakene og der 9 prosent av ungdommene deltar.

Oppsummert viser analysene en økning i andelen som deltar i tiltak som underbygger målsettingene i Oppfølgingsprosjektet. En større andel av tiltaks-ungdommene deltar på tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål.

Opplæringsarena

For å få et bilde av hvor selve opplæringen foregår, ble det i tiltakskartleggingen innhentet opplysninger om hvor mye av tiden som går med til opplæring i skole, i bedrift og på alternative læringsarenaer utenfor skole og bedrift. Alternative læringsarenaer kan være mye forskjellig. Eksempler som kom fram gjennom kartleggingen var «AMO-kurs», «OT-skole», «Klart jeg kan»-kurs, «Arbeidsinstituttet» og «Pøbelprosjektet». Siden det viser seg at mange av tiltakene kombinerer opplæring i bedrift med alternative læringsarenaer, har vi inkludert en egen kategori for slike tiltak.

Tabell 4-3 viser hvordan tiltakene og ungdommene på tiltak fordeler seg etter hvilke arenaer opplæringen hovedsakelig foregår på.

Tabell 4-3 Oversikt over hvilke arenaer opplæringstiltaket hovedsakelig foregår på. Prosent av tiltakene og prosent av ungdom som deltar på tiltak.

	Antall tiltak		Ungdom som deltar på tiltak		
	2012/13	2013/14	2012/13	2013/14	Endring over tid
Hovedsakelig opplæringsarena for tiltaket					
Bedrift	31	30	38,2	37,6	-0,6
Alternativ læringsarena (ikke skole)	17	16	8,5	8,9	+0,4
Kombinasjon av bedrift og alternativ læringsarena	29	29	36,4	39,8	+3,4
Skole	17	19	16,0	13,0	-3,0
Opplæring er ikke del av tiltaket	6	6	0,8	0,6	-0,2
Totalt	100	100	100,0	100,0	
Antall tiltak	150	148	83	98	
Antall tiltaksdeltakere			2948	3563	

Majoriteten av tiltakene innebærer opplæring i bedrift, enten ved at opplæringen utelukkende foregår i bedrift (30 prosent) eller i kombinasjon med en alternativ læringsarena (29 prosent). I 16 prosent av tiltakene foregår opplæringen hovedsakelig på alternative arenaer utenfor skolen, mens det for 19 prosent av tiltakene er slik at opplæringen hovedsakelig skjer i skole. Seks prosent av tiltakene har ikke opplæring som del av tiltaket.

Den høyre siden av tabellen viser hvor mange ungdommer som deltar på tiltak der opplæringen foregår på ulike arenaer, samt endringer fra det første skoleåret til det andre. Det er verdt å merke seg at andelen av *ungdommene*

som deltar på tiltak i bedrift er høyere enn andelen av *tiltakene* der opplæringen foregår i bedrift. På samme måte som nevnt tidligere, oppstår denne forskjellen fordi det er store forskjeller mellom tiltakstypene når det gjelder antall deltakere på hvert enkelt tiltak. Over de to skoleårene har i gjennomsnitt 91 ungdommer deltatt i de tiltakene som er bedriftsbaserte, og nesten like mange i de kombinerte tiltakene. I de skolebaserte tiltakene er det derimot rapportert inn i gjennomsnitt 39 ungdommer per tiltak.

For skoleåret 2013/14 deltar rundt fire av ti ungdommer på tiltak der en bedrift utgjør opplæringsarenaen, og like mange deltar på tiltak der opplæring i bedrift kombineres med opplæring på en alternativ arena. Dette betyr at for nærmere 80 prosent av de ungdommene som deltar på tiltak, foregår opplæring helt eller delvis i en bedrift. 14 prosent av ungdommene deltar på skolebaserte tiltak og ni prosent på tiltak som først og fremst er knyttet til en alternativ læringsarena utenfor skolen. Noen svært få ungdommer deltar på tiltak der opplæring ikke er en del av tiltaket. Tabellen viser en viss økning mellom de to skoleårene i tiltak som kombinerer opplæring i bedrift med opplæring på en alternativ læringsarena, mens det har vært en tilsvarende nedgang i opplæringstiltak som primært foregår i skole.

Involverte aktører

Underveisevalueringen viste at selv om oppfølgingstjenesten og NAV er de desidert viktigste aktørene bak tiltak rettet mot ungdom utenfor skole og arbeid, er mange andre aktører også involvert (Sletten mfl. 2013). Tabell 4-4 gir en oppdatert oversikt over hvor stor andel av tiltakene som involverer ulike relevante aktører basert på tiltaksopplysninger samlet inn i 2012/13 og 2013/14.

Tabell 4-4 Hvilke aktører som er involvert og bidrar med ressurser i tiltakene. Prosent av tiltakene

	2012/13	2013/14	Totalt
Hvilke aktører er involvert i tiltaket?			
Oppfølgingstjenesten (% ja)	73	73	72
NAV (% ja)	74	75	73
Videregående skole (% ja)	45	48	47
Privat eller offentlig bedrift (% ja)	47	51	47
Andre kommunale instanser (% ja)	34	34	33
Fagopplæringen (% ja)	22	24	23
PPT (% ja)	11	12	11
Frivillig organisasjon eller sosial entreprenør (% ja)	8	7	7
N	150	148	167
Hvilke aktører bidrar med ressurser inn i tiltaket			
Fylkeskommunal opplæring (% ja)	53	55	55
NAV (% ja)	54	56	54
Andre kommunale instanser (% ja)	19	19	18
Private eller offentlige bedrifter (% ja)	21	22	20
Frivillige organisasjoner eller sosiale entreprenører (% ja)	3	3	3
N	149	148	167

Oppfølgingstjenesten og NAV er involvert i en omtrent like stor andel av tiltakene – det vil si i nær tre av fire tiltak. Etter OT og NAV kommer videregående skoler (47 prosent) og private eller offentlige bedrifter (47 prosent). Det er verdt å merke seg at kommunale instanser er involvert i hvert tredje tiltak, mens fagopplæringen kun er involvert i en av fire tiltak. Bare et mindre antall tiltak inkluderer PPT (11 prosent) og frivillige organisasjoner eller sosiale entreprenører (7 prosent).

Tabell 4-4 viser også hvilke aktører som bidrar med ressurser inn i tiltakene. «Ressurser» er her definert som økonomiske ressurser eller personalressurser. Igjen er NAV og oppfølgingstjenesten involvert i like stor grad – og bidrar med slike ressurser i overkant av halvparten av tiltakene. I en av fem tiltak bidrar kommunale instanser med ressurser, og i like mange tiltak er private eller offentlige bedrifter inne på ressursiden. I bare noen få tiltak stiller frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører med personal- og/eller økonomiske ressurser.

At tallene i tabellen summerer til langt over 100 prosent skyldes at flere aktører kan være involvert i samme tiltak. Det aller vanligste er at NAV og en eller flere av de fylkeskommunale aktørene er involvert samtidig.

Tabell 4-5 viser andelen tiltak og andelen ungdommer som deltar på tiltak der både NAV og fylkeskommunen bidrar med ressurser, der fylkeskommunen er inne med ressurser uten at NAV bidrar, der NAV bidrar alene og der andre aktører enn NAV og fylkeskommunen bidrar med ressurser.

Tabell 4-5 OM NAV og fylkeskommunen bidrar med ressurser i tiltakene. Prosent av tiltakene og prosent av ungdom som deltar på tiltak.

Aktører som bidrar med ressurser	Antall tiltak		Ungdom som deltar på tiltak		
	2012/13	2013/14	2012/13	2013/14	Endring over tid
Både NAV og fylkeskommunen	22	22	20,9	29,0	+8,1
Fylkeskommunen uten NAV	31	32	30,4	25,7	-4,7
NAV uten fylkeskommunen	33	34	43,1	41,7	-1,4
Andre aktører enn NAV og fylkeskommunen	15	12	5,6	3,6	-2,0
Totalt	100	100	100,0	100,0	
Antall tiltak	149	148	83	98	
Antall tiltaksdeltakere			2948	3563	

Vi ser at NAV og fylkeskommunen – enten alene eller i fellesskap – bidrar med ressurser i 87 prosent av alle tiltak. I overkant av 20 prosent av tiltakene er de to store aktørene inne med ressurser samtidig. I hvert tredje tiltak bidrar fylkeskommunen med ressurser uten at NAV er inne, og i like mange tiltak er det motsatt. Kun for en mindre del av tiltakene er andre instanser inne. Dette gjelder først og fremst andre kommunale instanser enn NAV, og i noen tilfeller private eller offentlige bedrifter.

Den høyre delen av tabellen viser andelen tiltaksdeltakere. Målt på denne måten er NAV involvert i en relativt større andel av tiltaksinnsatsen. Igjen skyldes dette varierende antall deltakere i de ulike tiltakstypene. Gjennomsnittlig antall deltakere er lavere i tiltakene der fylkeskommunen er inne uten at NAV er med, enn i tiltak der NAV er inne uten at fylkeskommunen er med.

Tabellen viser også at det er en høyere andel av ungdommene som deltar på tiltak der både NAV og fylkeskommunen bidrar med ressurser i skoleåret 2013/14 enn skoleåret i forveien, mens andelen ungdom som deltar på tiltak der fylkeskommunen er inne uten at NAV er med, er redusert. Dette kan indikere en dreining i retning av økt samarbeid mellom de to store aktørene om tiltak rettet mot ungdommene i målgruppa til Oppfølgingsprosjektet.

4.2 Flere unge på «kombinasjonstiltak»?

Vi skal nå gå over til å se på opplysninger fra oppfølgingstjenestens administrative register (OTTO), for å undersøke om tendensen til en dreining i tiltaksaktiviteten som vi fant i NOVAs tiltakskartlegging også gjenfinnes i den aktiviteten som OT registrerer. Utdanningsdirektoratets (2013) analyser av den registrerte aktiviteten i OTTO viser at antallet ungdom i OTs målgruppe har vært relativt stabilt i løpet av prosjektperioden for Oppfølgingsprosjektet. Over tid er det færre unge som er registrert som «ukjente» for oppfølgings-tjenesten. Dette tyder på at OT har bedre oversikt over målgruppa enn tidligere. Dessuten har antallet ungdommer i aktivitet økt. I hvilken grad har det også skjedd endringer når det gjelder hvor mange av ungdommene som oppfølgingstjenesten arbeider med, som deltar i ulike typer tiltak?

I OTTO finnes det ikke direkte opplysninger om innholdet i tiltakene ungdommene deltar, men det skilles mellom tre typer tiltak: fylkeskommunale tiltak, arbeidsrettete NAV-tiltak og kombinasjonstiltak der NAV og fylkeskommunen samarbeider. Det registreres også om ungdommene er i annen typen aktivitet, det vil si om de har blitt elev ved en videregående skole, om de har fått læreplass, har kommet i gang med planlagt grunnkompetanseløp eller kommet over i ordinært arbeid.

Fylkeskommunale tiltak og kombinasjonstiltak kan indikere en særlig orientering mot det å få flere til å gjennomføre videregående opplæring. *Fylkeskommunale tiltak* omfatter opplæring og/eller arbeidstrening i regi av oppfølgingstjenesten eller fylkeskommunen. Dette kan være ordninger der ungdom tar enkeltfag uten bruk av rett, praktisk arbeid som forberedelse til arbeidsutplassering eller et opplæringsløp, opplæring i grunnleggende ferdigheter, opplæring i sosiale ferdigheter og motivasjonstiltak. Ungdom skal registreres i denne typen tiltak dersom tiltaket *ikke* foregår innenfor ordinær videregående opplæring og planlagt grunnkompetanse, og NAV *ikke* er involvert med arbeidspraksis eller midler.

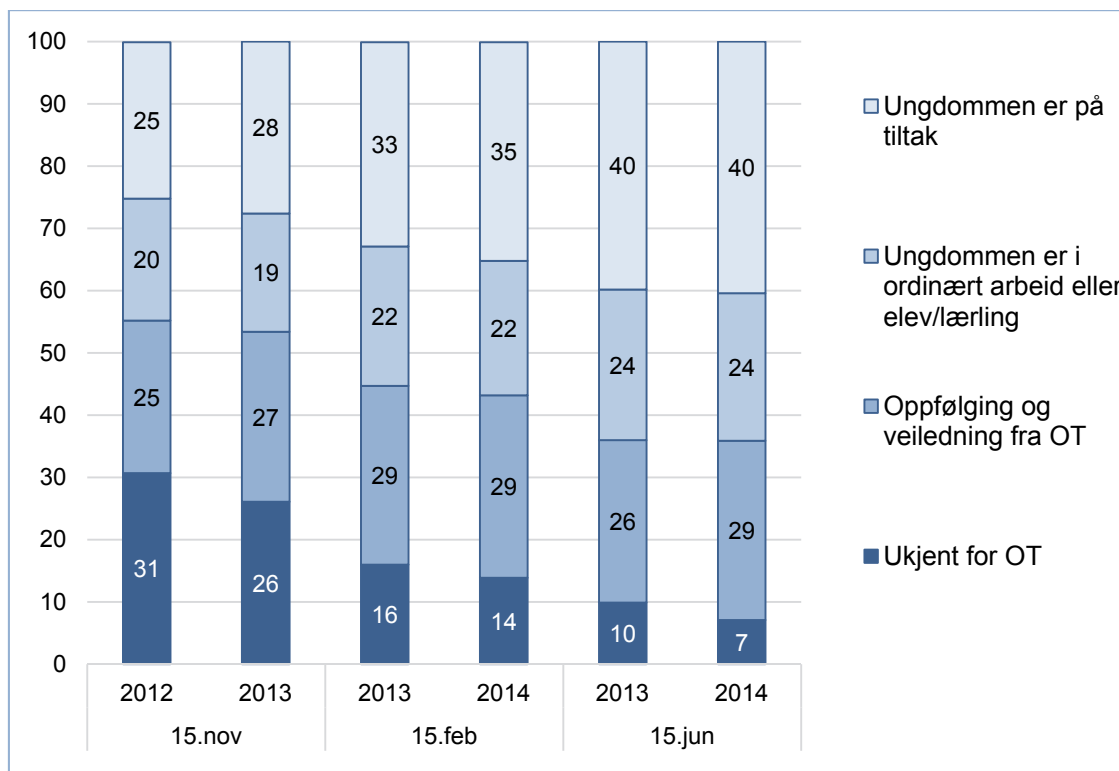
Kombinasjonstiltak omfatter derimot tiltak der fylkeskommunen og NAV samarbeider om tiltak som kombinerer opplæringsselementer med arbeidspraksis og/eller midler gjennom NAV. Eksempler på tiltak av denne typen er målrettet arbeidstrening til et aktuelt programområde fra videregående opplæring, kombinasjoner av NAV-tiltak og videregående opplæring og bruk av kompetanseprofiler fra VOX i kombinasjon med arbeidspraksis.

Den tredje tiltakstypen som registreres i OTTO er *arbeidsrettete NAV-tiltak*. Dette er tiltak i regi av NAV, og kan for eksempel gjelde arbeidspraksis, oppfølging, opplæring, lønnstilskudd, avklaringstiltak eller liknende, der fylkeskommunen *ikke* finansierer eller samarbeider om noen deler av tiltaket.

I figur 4-1 har vi tatt utgangspunkt i alle de ungdommene som oppfølgingstjenesten jobber aktivt med, og beregnet hvor stor andel som på ulike tidspunkter gjennom skoleåret henholdsvis er på tiltak, i ordinært arbeid/har elev- eller lærlingeplass, som får oppfølging og veiledning fra OT eller som er ukjent for OT.

Figuren viser at det har skjedd en svak dreining over tid i retning av økt tiltaksdeltakelse. Men dette gjelder kun når vi ser på de to første måletidspunktene for oppfølgingstjenesten, det vil si 15. november og 15. februar. Andelen med «ukjent» status er derimot noe redusert, og da mest på det første måletidspunktet i november. Andelen som er i ordinært arbeid eller som er elev/har lære-plass endres derimot nokså lite i løpet av de to skoleårene som er undersøkt her.

Figur 4-1 Hvor mange av ungdommene som oppfølgingstjenesten arbeider med som enten er registrert i aktivitet (tiltak eller i arbeid/skole) eller som OT arbeider med (ukjent eller driver med oppfølging og veiledning). Prosent på tre ulike måletidspunkt i skoleårene 2012/13 og 2013/14



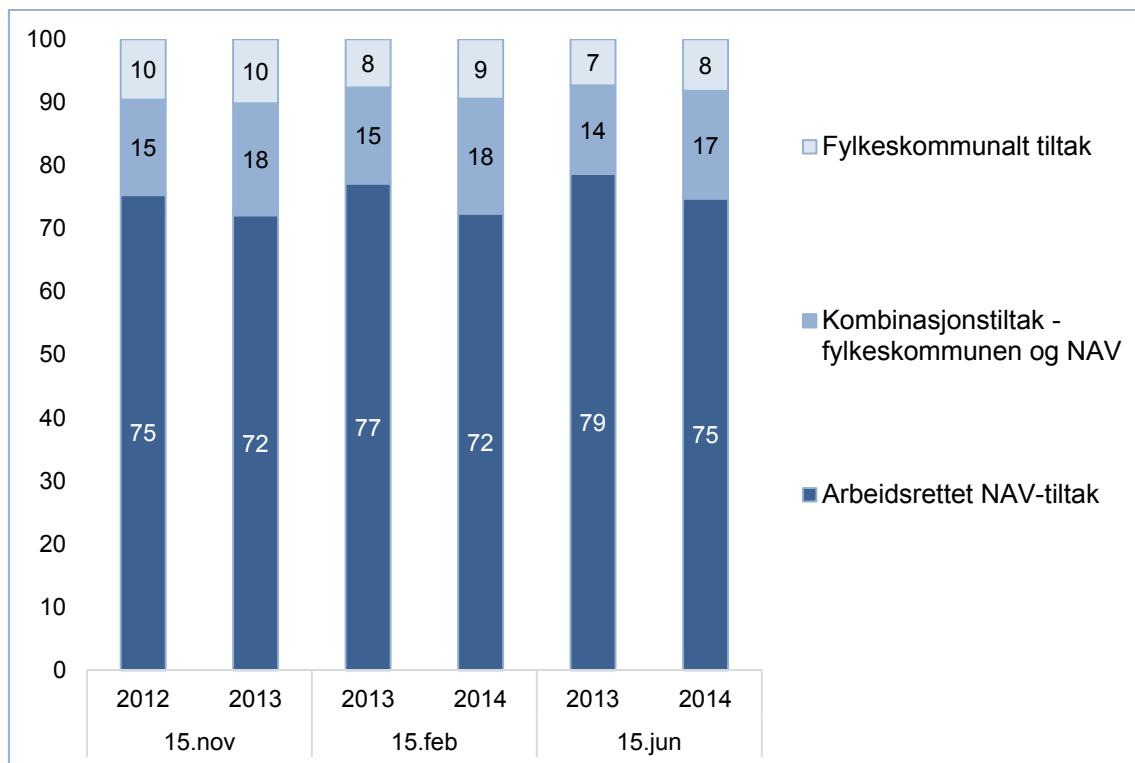
Figuren viser videre at andelen unge i aktivitet varierer med når på året målingene er foretatt. På slutten av skoleåret (15. juni) er andelen av ungdommene som er på tiltak betydelig høyere (rundt 40 prosent) enn på begynnelsen (rundt 25 prosent) og midten av skoleåret (rundt 35 prosent). Andelen som er i ordinært arbeid eller har skole-/lærlingeplass endrer seg nokså lite gjennom skoleåret – fra rundt 20 prosent til 24 prosent. At det særlig er andelen som er «ukjente for OT» som reduseres gjennom skoleåret, kan tyde på at en god del av disse ungdommene etter hvert går over i tiltaksaktivitet. Samtidig er det vanskelig å si noe direkte om dette ut fra disse analysene, fordi de kun gir «aggregerte» bilder på de tre tidspunktene. I praksis er det mange ungdommer som «kommer inn» i OTs register og mange som «går ut» fra et måletidspunkt til det neste. Vi må derfor bruke andre metoder for å undersøke om det er de ukjente som går over i tiltak, eller om det er «nye» ungdommer som går direkte inn i tiltak. Dette vil vi komme tilbake til om litt.

Et viktig spørsmål for evalueringen av Oppfølgingsprosjektet er om det har skjedd endringer i hvilke *typer* tiltak som brukes ovenfor ungdom i OTs målgruppe? Ut fra målsettingene med Oppfølgingsprosjektet er vi primært interessert i å vite om flere av ungdommene er registrert i aktiviteter som er rettet inn mot gjennomføring av videregående opplæring, det vil si i aktiviteter der fylkeskommunen har en rolle, enten alene eller i samarbeid med NAV. Derfor spør vi om andelen som deltar på kombinasjonstiltak og fylkeskommunale tiltak har økt relativt til andelen på rene NAV-tiltak i løpet av prosjektperioden for Oppfølgingsprosjektet?

I Figur 4-2 har vi sett på endringer over tid når det gjelder sammensetningen av de ulike tiltakene i OTTO. Hovedbildet er at det har vært en dreining i retning av at flere av tiltaksdeltakerne er registrert i kombinasjonstiltak, og en mindre økning i andelen i fylkeskommunale tiltak. Avhengig av når på året målingen er foretatt, er økningen på mellom tre og fem prosentpoeng. Det er altså ikke store bevegelser det er snakk om, men tendensen går i samme retning som det som ble påvist i analysene av NOVAs tiltaksregister tidligere i kapittelet. Dette bidrar til å styrke hovedfunnet som viser at det har foregått en dreining i løpet av evalueringsperioden i retning av økt målretting av tiltaksaktiviteten for å heve målgruppas formelle kompetanse. Samtidig er det viktig å minne om at de aller fleste ungdommene deltar i arbeidsrettete NAV-

tiltak. Dette er det klart viktigste tiltaket, og omfatter rundt tre firedeler av alle som er registrert som tiltaksdeltakere i OTTO. Over tid har det imidlertid blitt litt færre av ungdommene som deltar i denne typen tiltak.

Figur 4-2 Hvor mange ungdommer som deltar på ulike typer tiltak i skoleårene 2012/13 og 2013/14. Tre måletidspunkter gjennom skoleåret. Ungdom registrert som tiltaksdeltakere i oppfølgingstjenestens register (OTTO)



Kommer flere av de «inaktive» ungdommene over på tiltak?

Analysene har vist at flere deltar på tiltak, og at færre av ungdommene i OTTO er registrert som «ukjente» for oppfølgingstjenesten. Vi kan likevel ikke uten videre konkludere med at det på *individnivå* har skjedd en dreining i retning av at ungdom som var «inaktive» i økende grad er i aktivitet. Grunnen til denne usikkerheten er at det gjennom skoleåret skjer betydelige bevegelser i hvilke ungdommer som går inn og ut av oppfølgingstjenestens register. For eksempel, ved hver ny måling er det rundt 3000 ungdommer som ikke var inne i registeret ved forrige måling. Og motsatt, mellom 1210 og 1945 av de ungdommene som var registrert på ett tidspunkt er ikke lenger registrert på det neste.

For å kvalitetssikre konklusjonen om økt tiltaksaktivitet, har vi derfor gjort en separat analyse av de ungdommene som på første OT-måling i november ikke deltar i tiltak, og som enten er ukjent for oppfølgingstjenesten eller som er i kategorien for «oppfølging og veiledning». Ved å følge disse ungdommene gjennom skoleåret, og undersøke hva slags status de har i oppfølgingstjenestens register på ulike tidspunkter, gir vi et bilde av OTs arbeid gjennom skoleåret – det vil si fra november til juni. Resultatet vises i tabell 4-6.

Tabell 4-6 Ungdommenes status i OT ved slutten av skoleåret blant ungdom som per 15. november ikke var i aktivitet, det vil si som enten var ukjent for OT eller som var under oppfølging av veiledning av OT. Skoleårene 2012/13 og 2013/14.

Status i OT på slutten av skoleåret (15. juni)	Ungdom som har ukjent aktivitet for OT per 15. november			Ungdom som er under oppfølging og veiledning av OT per 15. november		
	2012/ 13	2013/ 14	Endring	2012/ 13	2013/ 14	Endring
OT arbeider med ungdommen						
Ukjent aktivitet	20,3	16,3	-4,0	0,9	1,1	+0,2
Oppfølging og veiledning	7,7	9,9	2,2	47,4	45,0	-2,4
Ungdom er i tiltak						
Fylkeskommunalt tiltak	0,5	0,3	-0,2	1,1	1,3	+0,2
Arbeidsrettet NAV-tiltak	9,1	8,8	-0,3	17,0	15,6	-1,4
Kombinasjonstiltak	0,6	0,5	-0,1	2,5	3,8	+1,3
Ungdom er i annen aktivitet						
Ordinært arbeid	4,3	2,8	-1,5	3,9	3,6	-0,3
Elev, læreplass, planlagt grunnkompetanseløp	3,0	3,0	0,0	2,2	2,6	+0,4
OT arbeider ikke aktivt med ungdommen	13,2	16,3	3,1	11,0	12,4	+1,4
Er ikke lenger registrert i OT	41,4	42,1	0,7	14,0	14,6	+0,6
Totalt	100,0	100,0		100,0	100,0	
Antall ungdommer	4322	3581		3306	3585	

Analysen tyder *ikke* på at det er de som er «ukjente» for OT på begynnelsen av skoleåret, som bidrar til at andelen på tiltak øker gjennom skoleåret. Av alle som har «ukjent» status i november (venstre del av tabellen), er det kun en av ti som på slutten av skoleåret deltar i et tiltak. I de aller fleste tilfellene deltar disse ungdommene på arbeidsrettede NAV-tiltak, og bare noen få er i fylkeskommunalt tiltak eller i kombinasjonstiltak. Rundt halvparten av ungdommene med «ukjent» status er ikke lenger registrert i OTTO på slutten av skoleåret eller oppfølgingstjenesten arbeider ikke aktivt med ungdommene

lenger. En god del av «de ukjente» (20 prosent) er dessuten fortsatt ukjente for OT i juni og i underkant av ti prosent er «under oppfølging og veiledning». Noen få av ungdommene som var «ukjente» for OT på begynnelsen av skoleåret er i ordinært arbeid eller de er elev eller har læreplass på slutten. Generelt er det små endringer fra 2012/13 til 2013/14.

I den høyre delen av tabellen kan vi følge de ungdommene som OT i november har kontakt med og som er «under oppfølging og veiledning». Her er andelen som i løpet av skoleåret går over i tiltak en god del større (nær 20 prosent) enn blant de som hadde «ukjent» status (10 prosent). Også blant ungdom «under oppfølging og veiledning» på begynnelsen av skoleåret går majoriteten over i arbeidsrettete NAV-tiltak, når de deltar i tiltak, men vi ser en endring over tid i retning av at flere deltar på tiltak der NAV og fylkeskommunen samarbeider (kombinasjonstiltak). Samtidig deltar noe færre på rene NAV-tiltak. Dette indikerer en viss dreining i retning av Oppfølgingsprosjektets målsetting. Endringene er imidlertid ikke store, og nesten halvparten av ungdommene som på begynnelsen av skoleåret er «under oppfølging og veiledning» er også på slutten av skoleåret «under oppfølging og veiledning». Samtidig er det en god del av disse ungdommene som oppfølgings-tjenesten ikke lenger jobber aktivt med.

4.3 Hvilke tiltak skjuler seg bak tiltakskodene i OTTO?

I de foregående analysene av tiltaksregistreringer i OTTO har vi tatt for gitt at fylkeskommunale tiltak og kombinasjonstiltak i større grad enn rene NAV-tiltak, er innrettet på måter som understøtter målene i Oppfølgingsprosjektet. Det vil si at tiltakene skal bidra til å heve målgruppas formelle kompetanse på en måte som understøtter målet om gjennomføring av videregående opplæring, samt at kombinasjonstiltakene kombinerer læreplanmål med arbeidspraksis.

For å undersøke om disse antakelsene er gyldige, har vi koblet sammen data fra NOVAs tiltaksregister med opplysninger om tiltaksdeltakelse i OTTO. Grunnen til at vi gjør dette er at NOVAs register gir mer kunnskap om hva som er målet med de ulike tiltakene, enn det som finnes i OTTO. Vi får også mer kunnskap om hvilke arenaer tiltak som registreres i OTTO vanligvis foregår på, hva som er det primære innholdet i tiltakene og hvilke aktører som faktisk er involvert i tiltaket.

Tabell 4-7 Fordeling av ungdom på kjennetegn ved de tiltakene som ungdom i NOVAs tiltaksregister deltar på – ut fra hva slags tiltakstype personen er registrert i OTTO med. Samlet for skoleårene 2012/13 og 2013/14

Kjennetegn ved tiltakene (basert på NOVAs tiltaksregister)	Type tiltak som oppfølgingstjenesten har registrert at ungdommen deltar i		
	Fylkes- kommunalt tiltak	Arbeidsrettet NAV-tiltak	Kombina- sjonstiltak
Opplæringsarena (%-fordelt) (*)			
Ingen	<1	<1	0
Skole	22	2	15
Alternativ arena utenfor skole og bedrift	12	7	3
Bedrift	27	36	19
Kombinasjon alternativ arena/bedrift	39	55	63
Totalt	100	100	100
Involverte aktører (%-fordelt)			
NAV og Fylkeskommunen	69	70	89
Fylkeskommunen	28	2	4
NAV	2	28	7
Totalt	100	100	100
Bidrar med ressurser (%-fordelt)			
NAV og Fylkeskommunen	7	11	65
Kun fylkeskommunen	90	10	27
Kun NAV	2	75	7
Kun andre	1	4	<1
Totalt	100	100	100
Målet med tiltaket (%-fordelt) (*)			
Kun arbeidspraksis	27	66	13
Arbeidspraksis og læreplanmål VGO	11	11	31
Arbeidspraksis og annen dokumentert kompetanse	33	16	50
Kun læreplanmål VGO	17	1	3
Andre målsettinger	12	6	3
Totalt	100	100	100
Innhold (prosent)			
Systematisk motivering (*)	92	66	91
Langsiktig plan (*)	89	73	92
Tett oppfølging (*)	84	31	91
Samarbeid med foresatte (*)	72	8	72
Sosiale tjenester (*)	3	30	55
Behandling (*)	31	4	1
N=	527	1927	975

Note: * sig p<0,0001

Tabell 4-7 viser hvor mange av ungdommene i de tre tiltakskategoriene i OTTO, som deltar på tiltak med bestemte karakteristika. Det er verdt å understreke at kjennetegnene ved tiltakene i NOVAs tiltaksregister er målt på *tiltaksnivå* og ikke på individnivå. Dette betyr at det ikke nødvendigvis er slik at et tiltak med en bestemt målsetting eller innretning, inneholder disse elementene for alle ungdommene som deltar på det aktuelle tiltaket. Det vil likevel gi en god pekepinn på hva slags typer tiltak det er snakk om. Siden noen av ungdommene i NOVAs tiltaksregister (seks prosent) er registrert med flere tiltakskoder i OTTO i løpet av et og samme skoleår, har vi avgrenset analysen til de som kun er registrert i én type tiltak. Dette innebærer at vi analyserer 3 480 ungdommer, hvorav 56 prosent ifølge OTTO har deltatt i arbeidsrettete NAV-tiltak, 28 prosent i kombinasjonstiltak og 15 prosent i fylkeskommunalt tiltak.

Tabell 4-7 viser markante forskjeller mellom tiltakene på flere områder. Ungdom registrert i koden for NAV-tiltak deltar oftest i tiltak der opplæringen foregår ute i bedrift, da gjerne i kombinasjon med opplæring på en alternativ arena utenfor skolen. Også for de fleste som er registrert på kombinasjonstiltak foregår opplæringen vanligvis utenfor skolen, og oftest i bedrift kombinert med en alternativ læringsarena. Variasjonen er større mellom de tiltakene som ungdom registrert på fylkeskommunale tiltak deltar i, og i denne gruppen finner vi den største andelen som deltar på tiltak der opplæringen foregår i skole.

Når det gjelder hvilke aktører som bidrar med ressurser, viser analysen at blant ungdom som ifølge OTTO deltar på *fylkeskommunale tiltak*, deltar 90 prosent på et tiltak der fylkeskommunen utelukkende bidrar med økonomiske og personalmessige ressurser, og bare noen få deltar på tiltak der også NAV bidrar med ressurser. Tre av fire ungdommer som er registrert på *NAV-tiltak* i OTTO, deltar på tiltak der NAV utelukkende bidrar med ressurser. Samtidig ser vi at en del av ungdommene som er registrert i NAV-tiltak deltar i tiltak der fylkeskommunen er inne med ressurser. Det er dermed ikke helt klare skiller mellom OT og NAVs roller i tiltak som er registrert under disse to tiltakstypene. Dette ser vi enda tydeligere når vi sammenlikner hvilke aktører som er involvert i tiltakene. Både blant ungdom registrert i kategoriene for NAV-tiltak og i

fylkeskommunalt tiltak, deltar majoriteten i tiltak der både NAV og fylkeskommunen er involvert (ifølge opplysninger fra NOVAs tiltaksregister).

Ikke uventet samarbeider OT og NAV i de fleste *kombinasjonstiltak*. Blant ungdom registrert på kombinasjonstiltak i OTTO deltar ni av ti på et tiltak hvor både NAV og fylkeskommunen er involvert. Ser vi på hvem som bidrar med ressurser er det imidlertid større variasjon. Om lag to av tre deltar på tiltak hvor både NAV og fylkeskommunen bidrar med økonomiske- og personalressurser. Så mange som 27 prosent av ungdommene registrert i kombinasjonstiltak, deltar på et tiltak der NOVA har fått opplyst at det kun er fylkeskommunen som bidrar med ressurser og syv prosent deltar på tiltak der vi har fått opplyst at kun NAV er inne med ressurser. Det virker rimelig at en del av kombinasjonstiltakene ikke innebærer ressursbruk fra fylket. Derimot er det mer overraskende at så mange som 27 prosent av ungdommene registrert under kombinasjonstiltak, er i tiltak der vi har fått opplyst at det kun er fylkeskommunen som bidrar med ressurser. Koden for kombinasjonstiltak skal brukes for tiltak der fylkeskommunen samarbeider om tiltak som kombinerer opplæringselementer med arbeidspraksis og/eller midler fra NAV. Det presiseres altså at NAV enten skal bidra med arbeidspraksis eller andre virkemidler.

Ser vi videre på målsettingene med tiltakene, går hovedskillet mellom NAV-tiltak på den ene siden, og fylkeskommunale og kombinasjonstiltak på den andre. To av tre ungdom registrert på NAV-tiltak i OTTO deltar på tiltak som – ifølge NOVAs tiltakskartlegging – primært skal gi arbeidspraksis, uten at tiltaket skal gi dokumentert kompetanse eller oppfylle læreplanmål. Det samme gjelder kun 27 prosent av de som er registrert i fylkeskommunale tiltak og 13 prosent blant ungdom registrert i kombinasjonstiltak i OTTO.

Drøyt 80 prosent av ungdommene registrert på kombinasjonstiltak, deltar på et tiltak der arbeidspraksis kombineres med en type dokumentert kompetanse (læreplanmål og/eller annen kompetanse). Bare 30 prosent av ungdommene i denne kategorien deltar imidlertid på tiltak der oppfylling av læreplanmål er del av målsettingen. Koden skal kun brukes for tiltak der fylket bidrar med opplæringselementer, og det ser dermed ut til at OT i sin registreringspraksis bruker en bredere definisjon av «opplæringselementer» enn aktiviteter som gir oppfylling av læreplanmål (helt eller delvis).

Ungdom registrert i fylkeskommunale tiltak, deltar omtrent like ofte på tiltak med læreplanmål som målsetting som ungdom registrert i kombinasjonstiltak. I denne gruppen er det imidlertid mindre vanlig at læreplanmålene kombineres med arbeidspraksis. Den laveste andelen som deltar på tiltak med læreplanmål, finner vi blant ungdom registrert i tiltakskoden for NAV-tiltak i OTTO. Samlet deltar bare 12 prosent på tiltak der det å oppfylle læreplanmål er en del av hensikten, og i de aller fleste tilfellene gjelder dette tiltak der læreplanmål kombineres med arbeidspraksis.

Endelig viser sammenstillingen av opplysninger fra OTTO og NOVAs tiltaksregister en viss variasjon når det gjelder annet innhold i tiltakene. Et hovedskille går mellom ungdom som enten deltar på fylkeskommunale tiltak eller på kombinasjonstiltak på den ene siden og de som deltar på NAV-tiltak på den andre. Blant ungdom registrert i de to første tiltakskodene, deltar de aller fleste på tiltak der det jobbes langsiktig, med systematisk motivering og veiledning og med tett oppfølging av enkeltungdom. Det er også et likhetstrekk at rundt syv av ti ungdom deltar på tiltak der det samarbeides med foresatte. Blant de ungdommene som er registrert på statuskoden for NAV-tiltak i OTTO, er det relativt færre enn blant ungdom i de to andre tiltakskodene, som deltar på tiltak der en helhetlig tilnærming og tett oppfølging av ungdommene inngår som virkemiddel. For eksempel er det bare åtte prosent av ungdommene registrert i NAV-tiltak som er innrapportert som deltakere på tiltak der samarbeid med foresatte er satt i system ifølge NOVAs tiltakskartlegging.

Når det gjelder bruk av *sosiale tjenester* og *behandling* går hovedskillet derimot mellom tiltak som involverer NAV og de som ikke gjør det. Ungdom registrert i rene NAV-tiltak og ungdom registrert i kombinasjonstiltak i OTTO, har oftere deltatt i tiltak der sosiale tjenester inngår som virkemiddel, mens ungdom registrert i fylkeskommunale tiltak klart oftest har deltatt i tiltak som inkluderer en eller annen form for behandling.

4.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi beskrevet oppfølgingstjenestens arbeid skoleårene 2012/13 og 2013/14 slik den framstår gjennom NOVAs tiltaksregister og i oppfølgingstjenestens administrative register OTTO. Formålet har først og

fremst vært å undersøke om vi finner tegn til at tiltaksaktiviteten i fylkene er endret i retning av å understøtte målsettingene med Oppfølgingsprosjektet.

Når det gjelder den samlede aktiviteten, gir analysene et inntrykk av at OT jobber bedre med ungdom i målgruppen og mer i tråd med prosjektets målsettinger det siste skoleåret. Analysene av NOVAs tiltaksregister viser en økning i andelen som deltar i tiltak som underbygger målsettingene i Oppfølgingsprosjektet. I det siste skoleåret er det en større andel som deltar på tiltak der en kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Dette indikerer at det har skjedd en dreining over mot at flere ungdommer deltar i tiltak som gir bedre utgangspunkt for fullføring av videregående opplæring. Samtidig viser analysene at nærmere 80 prosent av ungdommene på tiltak får opplæring helt eller delvis i bedrift, noe som også kan gi et bedre utgangspunkt for senere deltakelse i yrkesliv.

Analysene av oppfølgingstjenestens register viser at det over tid er flere som deltar i kombinasjonstiltak og i fylkeskommunale tiltak. Dette underbygger konklusjonene fra analysene av NOVAs tiltaksregister: det har vært en økning av aktiviteter som understøtter ambisjonen i Oppfølgingsprosjektet om målretting av tiltaksaktiviteten – ved at flere unge deltar på tiltak som hever målgruppas formelle kompetanse.

Når det gjelder hvilke aktører som er involvert i tiltakene viser analysene at NAV og fylkeskommunen bidrar med ressurser i nær 90 prosent av alle tiltak. I rundt 20 prosent av tiltakene bidrar disse aktørene samtidig. Ser man på antallet deltakere på ulike tiltak er NAV involvert i en relativt større del av tiltaksinnsatsen. Likevel viser analysene en økning i antall deltakere på tiltak der begge aktørene bidrar med ressurser fra skoleåret 2012/13 til 2013/14, noe som indikerer et økt samarbeid.

Analysene av OTTO-registeret viser at OT oppretter kontakt med flere av ungdommene skoleåret 2013/14, men relativt få av ungdommene som OT jobber med går over fra «inaktivitet» til å delta i tiltak i løpet av året. Sammenstillingen av tiltakskoder i OTTO og informasjon om tiltakene fra NOVAs tiltakskartlegging viser imidlertid at NAVs rolle i aktiviteter som registreres under statuskoden for kombinasjonstiltak, varierer.

5 Prioriteres de mest risikoutsatte ungdommene?

Oppfølgingsprosjektet har hatt som ambisjon at den mest risikoutsatte delen av målgruppen til Oppfølgingstjenesten skulle prioriteres. «Risikoutsatt» er i denne sammenheng definert som det å ha vært utenfor skole og arbeid i ett år eller mer. Denne gruppen skulle prioriteres ved utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis og læreplanmål. Ønsket om en prioritering av ungdom som har vært lenge utenfor har vært begrunnet med at risikoen for varig utenforskap øker i takt med hvor lenge ungdom er utenfor opplæringsystemet, og at det derfor er særlig viktig å fange opp disse ungdommene før det går for lang tid.

Målet med dette kapittelet er undersøke i hvilken grad de mest risikoutsatte ungdommene – de som har vært utenfor ett år eller mer – fanges opp av tiltak som oppfølgingstjenesten har kjennskap til og bruker i arbeidet med målgruppen. Vi er særlig opptatt av å finne ut hvorvidt disse ungdommene deltar i den typen tiltak som skulle prøves ut i løpet av Oppfølgingsprosjektet, det vil si tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Underveis i kapittelet ser vi også etter endringer over tid, i retning av at relativt flere unge som har stått lenge utenfor skole og arbeid deltar i denne typen tiltak.

Vi starter kapittelet med å analysere data fra oppfølgingstjenestens register (OTTO). Vi spør først om ungdom som har vært lenge utenfor opplæring og arbeid oftere enn andre, er registrert som tiltaksdeltakere. Deretter undersøker vi om det er forskjeller i hva slags typer tiltak ungdommene er registrert i, og spør spesifikt om de oftere deltar i kombinasjonstiltak. I siste del av kapittelet bruker vi data fra NOVAs tiltaksregister for å undersøke om ungdom som har vært lenge utenfor oftere enn andre, deltar i tiltak der målet er å kombinere arbeidspraksis med læreplanmål fra videregående.

5.1 Hvor mange har vært utenfor mer enn ett år?

Som et utgangspunkt for analysene starter vi med å beskrive hvor mange av ungdommene i OTs målgruppe som tilhører de «risikoutsatte» – de som har

vært utenfor opplæring og arbeid mer enn ett år. Siden det vi ønsker å undersøke er om disse ungdommene prioriteres i tiltaksaktiviteten, har vi foretatt noen avgrensninger når det gjelder hvilke ungdommer som er relevant å inkludere i analysene og hvilke som bør utelates. For det første holder vi utenfor de ungdommene som nettopp har gått ut av grunnskolen, det vil si de som er inne i sitt første skoleår etter at de var ferdig med 10. trinn. Dette er en gruppe som per definisjon ikke har hatt sjansen til å være utenfor i mer enn ett år. For det andre har vi utelatt alle de ungdommene som oppfølgingstjenesten ikke arbeider aktivt med, de som for eksempel er i militæret, har fått barn eller liknende. For det tredje holder vi utenfor alle de ungdommene som oppfølgingstjenesten har registrert som å være i ordinært arbeid eller at de er elev eller har læreplass i videregående opplæring. Vi står dermed igjen med tre grupper: ungdom som deltar i tiltak, ungdom som er under oppfølging og veiledning av OT og ungdom som OT ikke har lyktes i å få kontakt med og som de derfor ikke vet statusen til. I fortsettelsen omtales disse tre gruppene som «de oppfølgingstjenesten jobber aktivt med».

Tabell 5-1 viser andelen ungdom som har vært utenfor skole og arbeid mer enn ett år. I tabellen har vi tatt utgangspunkt i målingen som oppfølgings-tjenesten gjør på slutten av skoleåret (per 15. juni), og vi viser resultater for begge de to skoleårene som denne undersøkelsen omfatter.

Tabell 5-1 Andel av ungdommene som oppfølgingstjenesten arbeider aktivt med (per 15. juni) som har vært utenfor opplæring og arbeid mer enn ett år. Etter kjønn og hvor lenge det er siden ungdommene gikk ut av grunnskolen. (OTTO)

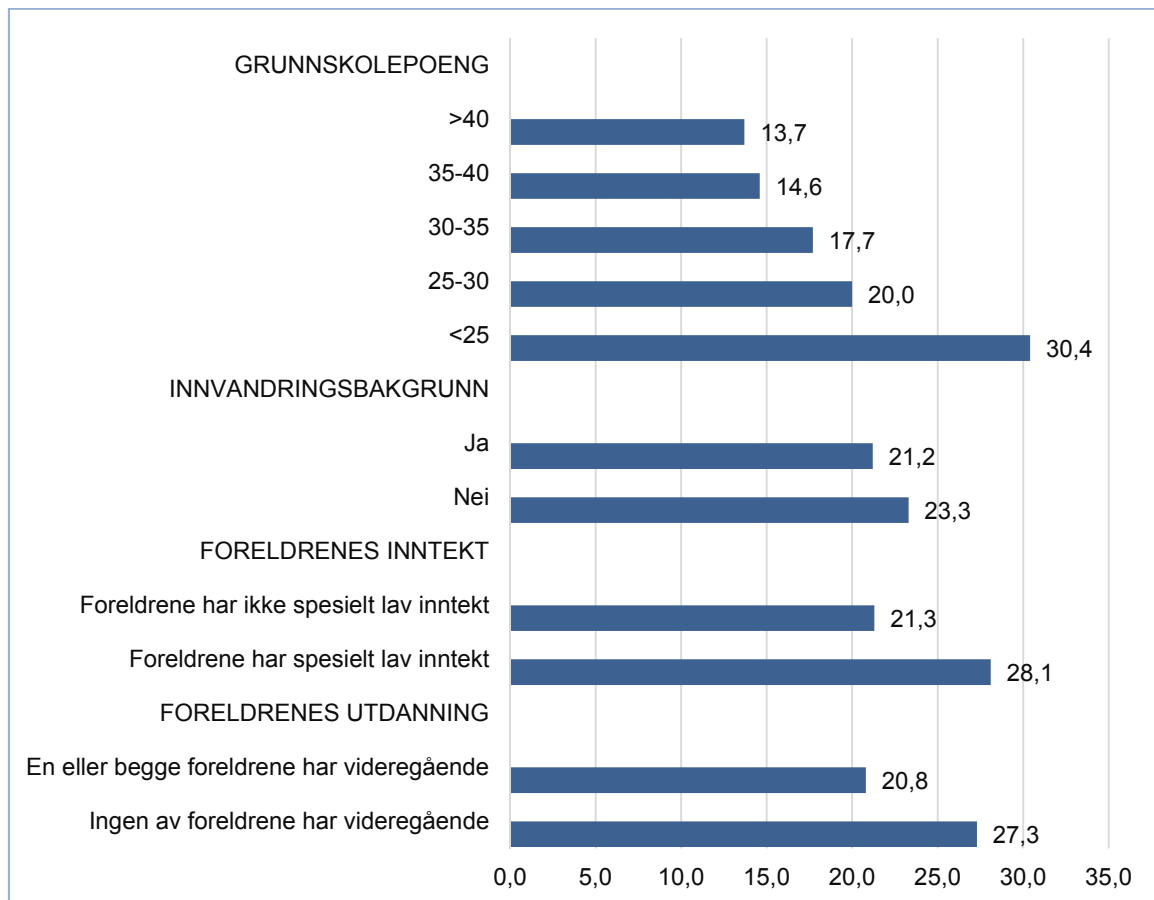
	Per 15. juni 2013	Per 15. juni 2014
Totalt	23,7	23,0
Antall år siden de gikk ut av grunnskolen		
To år	8,4	8,8
Tre år	10,1	10,1
Fire år	29,7	29,3
Fem år	46,9	46,6
Kjønn		
Gutter	23,9	22,5
Jenter	23,4	23,7
N=	8.862	8.506

Totalt har rundt 23 prosent vært utenfor mer enn ett år. Andelen er betydelig høyere blant de eldste i OTs målgruppe, det vil si blant de som er inne i sitt femte år siden de var ferdig på ungdomsskolen. I denne gruppen har 47 prosent vært utenfor opplæring og arbeid i mer enn ett år. Blant de yngste ungdommene, gjelder det under 10 prosent. For mange av de yngste vil ett år utenfor eller mer bety at de har vært utenfor opplæring og arbeid siden de gikk ut av grunnskolen. Det er bare mindre forskjeller mellom hvor mange av guttene og jentene i oppfølgingstjenestens målgruppe som befinner seg i risikogruppen. Tabellen viser også en svak nedgang fra 2013 til 2014 i andelen unge som har vært utenfor opplæring og arbeid i mer enn ett år.

Fra frafallsforskningen og forskningen om gjennomføring av videregående opplæring, vet vi at ungdom som har svake skoleprestasjoner fra grunnskolen har betydelig mindre sjanse for å fullføre videregående opplæring enn andre (Sletten & Hyggen 2013). Det samme gjelder for ungdom som har foreldre med relativt lav utdanning og inntekt og der foreldrene har innvandret til Norge. Det er rimelig å forvente at slike kjennetegn også påvirker sannsynligheten for at en ungdom blir gående lenge utenfor opplæring og arbeid.

Figur 5-1 viser i tråd med vår antagelse at sjansen for langvarig utenforskap varierer med flere av disse bakgrunnsfaktorene, og understøtter viktigheten av at denne gruppen prioriteres spesielt. Analysene viser at karakterer fra grunnskolen har stor betydning. Blant de ungdommene som oppnådde maksimalt 25 grunnskolepoeng – det vil si et karaktersnitt fra ungdomsskolen på 2,5 – har 30 prosent vært utenfor skole og arbeid mer enn ett år. Denne andelen er mer enn dobbelt så høy sammenliknet med de som har mer enn 35 grunnskolepoeng. Foreldrenes inntekt og utdanning har en viss betydning, og sjansen for langvarig utenforskap er størst blant de som vokser opp i familier med lav inntekt og der ingen av foreldrene har fullført videregående opplæring. Innvandrerbakgrunn har derimot nokså lite å si for det å være lenge utenfor skole og arbeid. I den grad innvandrerbakgrunn har betydning, er det noe vanligere at ungdom *uten* innvandrerbakgrunn har vært lenge utenfor.

Figur 5-1 Andel av ungdommene som oppfølgingstjenesten arbeider aktivt med (per 15. juni 2014) som har vært utenfor opplæring og arbeid mer enn ett år. Etter karakterer fra grunnskolen (grunnskolepoeng) og sosial bakgrunn. Prosent



5.2 Er ungdom som har vært lenge utenfor oftere i tiltak?

I hvilken grad deltar ungdom som har vært lenge utenfor skole og arbeid i tiltak – og er det systematiske forskjeller mellom de mest risikoutsatte og de andre når det gjelder hvilken type tiltak de deltar i? Tabell 5-2 viser først om det er forskjeller mellom de med kort og lang tid utenfor når det gjelder hvor mange som er i tiltak, som er under oppfølging og veiledning eller som er ukjente for OT. Det store flertallet av de som har vært lenge utenfor skole og arbeid er i tiltak, og de er oftere registrert i tiltak enn de som har vært kortere tid utenfor. Nær to av tre blant de som har vært utenfor lenge har deltatt i tiltak, mot under halvparten av de som har vært utenfor skole og arbeid i kortere tid. Relativt flere av de med kortere tid utenfor er registrert som «under oppfølging og veiledning» fra OT. Derimot er det ingen stor forskjell på de to gruppene når det gjelder andelen som er ukjente for oppfølgingstjenesten. I

den grad det er forskjeller, går de i retning av at OT oftere har kontakt med de som har vært utenfor opplæring og arbeid i ett år eller mer.

Tabell 5-2 Status hos oppfølgingstjenesten etter hvor lenge ungdommene har vært utenfor skole og arbeid. Per juni 2013 og juni 2014 (OTTO)

Status hos oppfølgingstjenesten i juni	2013 Hvor lenge ungdommen har vært utenfor skole og arbeid		2014 Hvor lenge ungdommen har vært utenfor skole og arbeid	
	Mindre enn ett år	Mer enn ett år	Mindre enn ett år	Mer enn ett år
I tiltak	45,7	63,4	46,4	65,7
Under oppfølging og veiledning	39,5	24,5	43,3	24,9
Ukjent for OT	14,8	12,1	10,3	9,4
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0
N=	6.670	2.102	6.548	1.958

I tabellen har vi også sammenliknet skoleårene 2012/13 og 2013/14. Generelt er det små forskjeller, men vi finner en mindre endring i retning av at flere av ungdommene som har vært lenge utenfor skole og arbeid deltar i tiltak – fra 63 prosent i 2013 til 66 prosent i 2014. Blant ungdom som ikke har vært utenfor i så lang tid, er det omtrent ingen endringer overhodet. Dette kan bety at oppfølgingstjenesten har prioritert de særlig risikoutsatte ungdommene i noe større grad i 2014 enn i 2013 – eller at de i større grad har lykket med å få disse ungdommene over på tiltak. Samtidig er forskjellen mellom de to skoleårene liten.

Fordi ungdom som har vært lenge utenfor generelt er en del eldre enn andre ungdommer i OT, kan det være forskjeller i tiltaksdeltakelse skyldes alder. Det kan også være at systematiske forskjeller i karakternivået fra grunnskolen og ungdommenes sosiale bakgrunn påvirker forskjeller i tiltaksdeltakelse mellom ungdom som har vært lenge utenfor og de øvrige. Vi har undersøkt dette nærmere ved hjelp av multivariate regresjonsmetoder, som gir oss mulighet til å trekke inn flere faktorer samtidig.

Resultatene fra de multivariate analysene vises i tabell 5-3. Analysen er trinnvis. Først (i modell 1) analyseres kun forskjeller i tiltaksdeltakelse mellom de med kort og lang tid utenfor skole og utdanning. Dette estimatet ($b=0,81$) uttrykker de samme forskjellene som er vist i tabell 5-2 – det vil si forskjellen mellom ca. 64 prosent sannsynlighet for tiltaksdeltakelse blant de med lang tid

utenfor, og ca. 42 prosent sannsynlighet for tiltaksdeltakelse blant de med kort tid utenfor. Poenget med analysen er å undersøke om dette tallet (b-koeffisienten) blir mindre når vi tar hensyn til systematiske forskjeller i andre kjennetegn ved ungdommene. I så fall vil dette være et tegn på at forskjellene i tiltaksdeltakelse mellom de med kort og lang tid utenfor, forklares av alder (avgangår fra grunnskolen), kjønn, sosioøkonomisk bakgrunn og karakterer fra grunnskolen. Vi har også inkludert fylkestilhørighet i analysene.

Tabell 5-3 Analyse av sannsynligheten for å ha deltatt på tiltak – blant ungdom som oppfølgingstjenesten jobber aktivt med per juni 2014. Resultater fra logistisk regresjonsanalyse (OTTO)

	Modell 1		Modell 2		Modell 3		Modell 4	
	b	sig p	b	sig p	b	sig p	b	sig p
Hvor lenge ungdommen har vært utenfor skole og arbeid (> 1 år=1, < 1 år=0)	0,81	***	0,65	***	0,60	***	0,58	***
Antall år siden grunnskolen (refgr. 2 år)								
3 år			-0,03	NS	-0,02	***	-0,01	***
4 år			0,15	*	0,15	*	0,17	*
5 år			0,45	***	0,43	***	0,46	***
Kjønn					-0,01	NS	<0,01	NS
Foreldre lav utdanning					<-0,01	NS	-0,03	NS
Foreldre lav inntekt					0,08	NS	0,07	NS
Begge foreldrene har innvandret					0,39	***	0,37	***
Grunnskolepoeng					-0,024	***	-0,024	***
Fylke (ikke vist detaljer)							Ja	
Konstant	-0,18		-0,28		0,10		0,57	

Note: sig p: *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, NS=ikke signifikant

I modell 2 har vi tatt høyde for alder. Alder forklarer noe av forskjellene, men langt fra alt. B-koeffisienten reduseres fra 0,81 til 0,65, det vil si med om lag 20 prosent. I modell 3 har vi undersøkt om kjønn, karakterer fra grunnskolen og foreldrenes utdanning, inntekt og innvandringsstatus ytterligere bidrar til å forklare forskjellene. Resultatene viser at b-koeffisienten kun endrer seg marginalt (til 0,60). Disse variablene forklarer altså nokså lite av forskjellene i tiltaksdeltakelse mellom de som har vært henholdsvis kort og lang tid utenfor skole og arbeid. I seg selv har flere av disse variablene heller ingen sammenheng med sjansen for å være i tiltak. For eksempel viser analysen at gutter og jenter deltar i tiltak i like stor grad. Det er heller ingen forskjeller i tiltaksdeltakelse

etter foreldrenes utdanning og inntekt. Innvandrerbakgrunn har derimot en betydning, i den forstand at ungdom med innvandrerbakgrunn har større sjanse for å være i tiltak. Også karakterer fra grunnskolen påvirker tiltaksdeltakelsen: desto bedre karakterer, desto færre deltar i tiltak. Til slutt i analysen har vi kontrollert for fylkestilhørighet. Denne kontrollen påvirker i liten grad sammenhengene mellom tiltaksdeltakelse og de andre variablene i modellen.

Vi står altså igjen med en nokså tydelig effekt på tiltaksdeltakelse av det å ha vært mer enn ett år utenfor. Sagt på en annen måte, er sannsynligheten for å delta i tiltak størst for de som har vært lenge utenfor, også når vi tar hensyn til systematiske forskjeller i alder og andre kjennetegn ved de unge. De multivariate analysene styrker dermed konklusjonen om at særlig risikoutsatt ungdom – de som har vært lenge utenfor – oftere enn andre kommer inn i tiltak.

Hva slags tiltak deltar særlig risikoutsatt ungdom i?

Vi fortsetter analysen med å undersøke de ungdommene som deltar i tiltak. Er det er forskjeller i hva slags *type tiltak* ungdom deltar i? Vi starter med å analysere de opplysningene som finnes i oppfølgingstjenestens register OTTO. I OTTO skilles det, som nevnt, mellom fylkeskommunale tiltak, NAV-tiltak og kombinasjonstiltak. Den siste tiltakstypen er den som likner mest på den typen tiltak som skulle prøves ut i perioden for Oppfølgingsprosjektet – det vil si tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål.

Tabell 5-4 Hva slags typer tiltak ungdom deltar i - etter hvor lenge ungdommene har vært utenfor skole og arbeid. Per juni 2013 og juni 2014 (OTTO)

Type tiltak	2013		2014	
	<i>Hvor lenge ungdommen har vært utenfor skole og arbeid</i>		<i>Hvor lenge ungdommen har vært utenfor skole og arbeid</i>	
	Mindre enn ett år	Mer enn ett år	Mindre enn ett år	Mer enn ett år
Kombinasjonstiltak der fylkeskommunen og NAV samarbeid	14,9	6,1	18,7	8,2
Fylkeskommunalt tiltak	8,1	2,6	8,8	2,6
Arbeidsrettet NAV-tiltak	77,1	91,3	72,5	89,1
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0
N=	3.091	1.332	3.305	1.286

Tabell 5-4 viser at det blant ungdom som har vært lenge utenfor skole og arbeid er klart vanligst å delta på de rene NAV-tiltakene. Dette gjelder rundt

90 prosent, mot rundt 75 prosent av de ungdommene som har vært kortere tid utenfor. Ungdom som har vært lenge utenfor er tilsvarende underrepresentert i kombinasjonstiltak. Skoleåret 2012/13 var kun seks prosent av de mest risikoutsatte registrert på kombinasjonstiltak. Tabellen viser riktignok en viss økning i andelen på kombinasjonstiltak fra 2013 til 2014, men økningen for ungdom som har vært lenge utenfor opplæring og arbeid har vært mindre enn økningen for ungdom som har kortere tid utenfor. Analysene av OTTO-registreringene gir dermed ikke grunn til å konkludere med at de mest risiko-utsatte i målgruppen til OT, prioriteres inn i den typen tiltak som skulle prøves ut i løpet av perioden for Oppfølgingsprosjektet.

I tabell 5-5 har vi foretatt en tilsvarende analyse, basert på NOVAs tiltaksregister. I dette registeret har vi mer detaljerte opplysningene om tiltakenes målsettinger, og vi kan undersøke spesielt om ungdom som har vært lenge utenfor oftere deltar i tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Til en viss grad bekreftes inntrykket fra analysene av OTTO-tallene. Ungdom som har vært lenge utenfor og som deltar i tiltak, er i mindre grad med på den typen tiltak som Oppfølgingsprosjektet har hatt som ambisjon å stimulere til. Derimot deltar de oftere i tiltak der det først og fremst er arbeidspraksis som er målet med tiltaket. I skoleåret 2012/13 deltok 14 prosent av ungdommene som hadde vært utenfor skole og arbeid i mer enn ett år, i tiltak der arbeidspraksis ble kombinert med en ambisjon om å oppfylle læreplanmål. Andelen i slike tiltak økte riktignok til 21 prosent i 2014, men økningen for de som hadde vært kortere tid utenfor skole og arbeid var like stor.

Tabell 5-5 Hvor mange ungdommer som deltar i tiltak med ulike typer målsettinger – etter hvor lenge ungdommene har vært utenfor skole og arbeid. Per juni 2013 og juni 2014

Tiltakets målsettinger	2013		2014	
	<i>Hvor lenge ungdommen har vært utenfor skole og arbeid</i>		<i>Hvor lenge ungdommen har vært utenfor skole og arbeid</i>	
	Mindre enn ett år	Mer enn ett år	Mindre enn ett år	Mer enn ett år
Kun arbeidspraksis	41,0	57,2	36,0	43,0
Arbeidspraksis og læreplanmål	20,6	13,5	27,8	20,8
Arbeidspraksis og annen dokumentert kompetanse	19,9	13,0	21,3	21,8
Kun læreplanmål	10,8	5,8	5,7	4,5
Andre målsettinger	7,7	10,6	9,1	9,8
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0
N=	2.362	586	2.747	816

I tabell 5-6 har vi på samme måte som tidligere i kapittelet, ved hjelp av multivariate analyseteknikker undersøkt om forskjellene i tiltaksdeltakelse mellom de med lang og kort tid utenfor skole og arbeid, kan skyldes andre systematiske forskjeller mellom ungdom i de to gruppene som også påvirker tiltaksdeltakelse. Også disse analysene indikerer at det å være lenge utenfor opplæring og arbeid har en selvstendig effekt. Det er kun alder som bidrar til å forklare noe. De andre variablene har mindre betydning i denne sammenheng. Selv om vi tar hensyn til forskjeller i alder og kjønn, karakterer og sosial bakgrunn og fylkestilhørighet, ser vi imidlertid at sannsynligheten for å delta på tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål, er mindre blant ungdom som har vært lenge utenfor.

Tabell 5-6 Analyse av sannsynligheten for å ha deltatt på tiltak der målet er å kombinere arbeidspraksis med læreplanmål. Skoleårene 2012/13 og 2013/2014 samlet. Resultater fra logistisk regresjonsanalyse (NOVAs tiltaksregister)

	Modell 1		Modell 2		Modell 3		Modell 4	
	b	sig p	b	sig p	b	sig p	b	sig p
Hvor lenge ungdommen har vært utenfor skole og arbeid (> 1 år=1, < 1 år=0)	-0,48 ***		-0,32 **		-0,32 **		-0,33 *	
Antall år siden grunnskolen (refgr. 2 år)								
3 år			0,13 NS		0,11 NS		0,61 **	
4 år			0,77 ***		0,74 ***		0,24 NS	
5 år			0,39 ***		0,38 **		0,14 NS	
Kjønn					0,46 ***		0,30 *	
Foreldre lav utdanning					-0,08 NS		0,03 NS	
Foreldre lav inntekt					-0,31 ***		-0,02 NS	
Begge foreldrene har innvandret					0,09 NS		0,63 **	
Grunnskolepoeng					-0,022 ***		-0,033 ***	
Fylke (ikke vist detaljer)							Ja	
Konstant	-1,04		-1,48		-1,00		-2,08	
N=4.686								

Note: sig p: *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, NS=ikke signifikant

5.3 Oppsummering

Nærmere hver fjerde av de ungdommene som oppfølgingstjenesten jobber aktivt med, har vært utenfor skole og arbeid i mer enn ett år. Blant de eldste ungdommene i OTs målgruppe gjelder dette nær halvparten av ungdommene, og rundt hver tiende av de yngre ungdommene. Det er omtrent like mange gutter og jenter som har vært lenge utenfor. Ungdom som vokser opp med foreldre som har forholdsvis lav utdanning og inntekt, er derimot noe overrepresentert blant de som har vært lenge utenfor. Karakterene i grunnskolen har også stor betydning for varigheten på utenforskapet. At karakterer og sosial

bakgrunn har stor betydning for ungdoms sjanse til å fullføre videregående opplæring, understreker betydningen av å prioritere arbeidet med ungdom som har vært utenfor skole og arbeid i mer enn ett år.

I Oppfølgingsprosjektet har ungdom som har vært utenfor ett år eller mer vært definert som en særskilt risikoutsatt gruppe, og fylkene har vært oppfordret til å prioritere disse i utprøving av opplæringsmodeller der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål. Et hovedfunn fra dette kapittelet er at ungdom som har vært utenfor skole og arbeid lenge, oftere enn andre har deltatt i tiltak, men at de sjeldnere enn andre har deltatt i den typen tiltak som departementet gjennom Oppfølgingsprosjektet har oppfordret fylkene til å bruke i større grad. Når ungdom som har vært utenfor lenge deltar i tiltak, deltar de oftere enn andre i rene NAV-tiltak og i tiltak der det å oppnå arbeidspraksis alene er målsettingen. Noe av årsaken til denne forskjellen er at disse ungdommene er noe eldre. Men selv når vi tar hensyn til alder, og andre forhold som kan påvirke sjansen for å delta i tiltak, er det mindre vanlig at ungdom som har vært lenge utenfor deltar i den typen tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål.

6 Om registrering av ungdom i ulike registre

I dette kapitlet vil vi foreta en vurdering av om oppfølgingstjenester register fanger opp alle ungdommene i målgruppa og om registeret gir et riktig bilde av tiltaksaktiviteten i fylkene. Vi vil analysere hvor godt NOVAs kartlegging av ungdom på tiltak «matcher» med det som oppfølgingstjenesten registrerer i sitt administrative system. I den grad NOVAs kartlegging er bredere og inkluderer ungdom som ikke er i OTTO, er dette ungdom som vi kan anta «burde» vært fanget opp av oppfølgingstjenestens register – eller er dette ungdom som faller utenfor OTs målgruppe? Vi vil også undersøke mulige årsaker til at tiltaksungdom ikke er registrert i OTTO. Har OT dårligere rutiner for å fange opp noen grupper av tiltaksungdom enn andre? For å komme nærmere svaret på dette spørsmålet undersøker vi hva som kjennetegner tiltaksungdom vi antar er i OTs målgruppen, men som ikke finnes OTTO. Gjelder dette først og fremst eldre ungdommer som falt ut av videregående sent i opplæringsløpet, eller for eksempel særlig ungdom med innvandrerbakgrunn? Videre undersøker vi om fylkene har ulik praksis når det gjelder å registrere ungdom på tiltak i OTTO, og vi undersøker hvor mange av ungdommene på tiltak som er registrert hos NAV. I siste delen av kapitlet undersøker vi kjennetegn ved de tiltakene som ungdom utenfor OTTO deltar i. Gjelder dette hovedsakelig rene NAV-tiltak der fylkeskommunen er lite involvert, og som sjelden inkluderer opplæringsselementer fra videregående?

6.1 Ungdom på tiltak som ikke er registrert i OTTO

Vi starter med å undersøke om all tiltaksaktivitet er registrert i OTTO. Blant de tiltaksdeltakerne som er rapportert inn til NOVA er 69 prosent også registrert i OTTO samme skoleår som personen deltok på tiltaket. Overlappet er noe større skoleåret 2013/14 (73 prosent), enn skoleåret 2012/13 (66 prosent). For begge skoleår er det likevel nokså mange – nær en av tre i det første skoleåret og rundt en av fire i det andre skoleåret – som ikke er registrert i oppfølgingstjenestens register.

Det kan være flere grunner til at ungdommene i NOVAs tiltaksregister ikke er registrert i OTTO. For det første kan det være en del av ungdommene

ikke tilhører oppfølgingstjenestens målgruppe. Målgruppa for oppfølgings-tjenesten er ungdom som er omfattet av den lovfestede retten til tre års videre-gående opplæring²³, og som det aktuelle skoleåret ikke har elev- eller læreplass, ikke er i arbeid og ikke har tapt retten som følge av vedtak om bortvisning (opplæringsloven § 3-8) eller heving av lærekontrakt eller opplæringskontrakt (opplæringsloven § 4-6). Ungdom som allerede har fullført videregående opplæring vil dermed være utenfor oppfølgingstjenestens målgruppe. Nærmere analyser viser at det blant de tiltaksdeltakerne i NOVAs register som ikke er i OTTO, finnes 78 personer som allerede har fullført VG3 før det skoleåret de deltok på tiltak (ifølge NOVAs register). Disse utgjør samlet sett én prosent av alle ungdommene i NOVAs tiltaksregister.

En annen gruppe der en betydelig andel av ungdommene kan tenkes å være utenfor oppfølgingstjenestens målgruppe er tiltaksdeltakere som er elever eller lærlinger/lærekandidater i videregående opplæring høsten det aktuelle skoleåret. I materialet gjelder dette nokså mange, både blant de som er regi-strert i OTTO og de som ikke er det. Blant deltakere i NOVAs tiltaksregister som *ikke* er registrert i OTTO, utgjør elever eller lærlinger/lærekandidater 18 prosent. Det er størst grunn til å tro at ungdom med elev- eller lærlingstatus faller utenfor oppfølgingstjenestens målgruppe hvis de er registrert i videre-gående opplæring gjennom hele skoleåret. For skoleåret 2012/13 har vi opp-lysninger om elevstatus også ved slutten av skoleåret. Beregninger som er foretatt på grunnlag av opplysninger om dette skoleåret tyder på at 85 prosent av ungdommene som er registrert som elever eller lærling/lærekandidat per 1. oktober, også er registrert i videregående på slutten av skoleåret, mens 15 prosent ikke er det. Vi kan dermed anta at de fleste av de som er registrert med elevstatus på høsten mest trolig ikke tilhører oppfølgingstjenestens målgruppe.

Det er mulig at noen av tiltaksdeltakerne som ikke er i OTTO har mistet retten til videregående opplæring på grunn av bortvisning/oppheving av lærling- eller opplæringskontrakt, eller fordi de har brukt opp retten. Videre kan det være at noen av disse ungdommene er i ordinært arbeid og dermed

²³ I lærefag der opplæringstiden er lengre enn tre år gis det rett til den opplæringstiden som er fastsatt for faget. For elever som gjør omvalg og bytter utdanningsprogram, åpnes det for rettighet til ett ekstra år, men det er kun mulighet for ett omvalg innenfor ungdomsretten.

også falle utenfor Oppfølgingstjenestens målgruppe. Opplysninger fra NAV viser at 25 prosent av ungdommene i NOVAs tiltaksregister som ikke er i OTTO, var registrert i ordinært arbeid våren 2014. Omfanget av deres arbeidsmarkedsdeltakelse er imidlertid uklar. I og med at de er rapportert inn som tiltaksdeltakere skoleåret 2013/14 er det lite trolig at de har en stabil arbeidsmarkedstilknytning på ordinære vilkår, og vi anser det derfor som mest sannsynlig at disse ungdommene hører inn under OTs målgruppe.

Når vi ekskluderer ungdom som har fullført videregående opplæring og ungdom som var elever eller lærlinger/lærekandidater det skoleåret de deltok på tiltak, står vi igjen med en gruppe på drøyt 800 ungdommer. Disse utgjør 12 prosent av ungdommene i NOVAs tiltaksregister. Dette er en gruppe ungdommer vi skulle forvente var registrert i OTTO, ut fra de opplysningene vi har tilgang på. De er aldersmessig i målgruppen for Oppfølgingsprosjektet, de har ikke fullført videregående opplæring og de er ikke i gang med videregående opplæring.

For ytterligere å undersøke statusen til tiltaksdeltakere i NOVAs register som verken gjenfinnes i OTTO eller har elev-/lærlingestatus i VIGO, har vi sett på registreringer i OTTO skoleåret før eller etter. Blant tiltaksdeltakere skoleåret 2012/13, som ikke gjenfinnes i OTTO det samme skoleåret, har 14 prosent minst en registrering i OTTO i løpet av skoleåret 2013/14. Det er altså en relativt liten andel av tiltaksdeltakerne som ikke er i OTTO, som fanges opp av OT det påfølgende skoleåret. Tilsvarende var kun 16 prosent av de som ble innrapportert til NOVA som tiltaksdeltakere skoleåret 2013/14, men som ikke var i OTTO, registrert i OTTO skoleåret i forveien. Det ser dermed heller ikke ut til å være slik at majoriteten av tiltaksungdommene som ikke er registrert i OTTO skoleåret 2013/14, var inne i OTs register skoleåret før.

Forskjeller mellom fylkene

Tabell 6-1 viser betydelig variasjon mellom fylkene når det gjelder andelen av innrapporterte ungdom på tiltak som ikke gjenfinnes i OTTO. I tabellen sammenliknes tiltaksungdom som er registrert i OTTO med to grupper av tiltaksungdom som ikke er i oppfølgingstjenestens register: A) de som vi antar faller utenfor målgruppen til OT (de som har elevstatus og de få som allerede har fullført VG3) og B) de ungdommene som muligens tilhører målgruppa

for OT, men som av ulike grunner ikke er registrert der (de som verken har fullført VG3 eller er registrert med elev-/lærlingestatus).

Tabell 6-1 Andel av personene i hvert fylke som NOVA har fått opplyst deltar på tiltak som er registrert i OTTO eller ikke – og om de har fullført VG3, har elevstatus i VGO eller ingen av delene. Skoleårene 2012/13 og 2013/14 samlet. Prosent og N

Fylke	Ungdom på tiltak som er registrert i OTTO	Ungdom på tiltak som ikke er registrert i OTTO		Totalt	N=	Antall tiltak med person-opplysninger
		A: Har elevstatus/ fullført VGO	B: Har ikke elevstatus/ ikke fullført VGO			
Møre og Romsdal	100	0	0	100	303	9/10
Vestfold	99	0	0	100	704	2/4
Hordaland	98	1	0	100	240	4/7
Nordland	96	3	1	100	723	9/12
Hedmark	95	1	4	100	220	2/3
Aust-Agder	94	4	2	100	82	3/4
Buskerud	84	13	2	100	248	1/5
Troms	80	7	13	100	312	5/5
Finnmark	77	13	9	100	137	6/11
Østfold	72	20	8	100	188	4/5
Akershus	64	19	17	100	620	10/17
Nord-Trøndelag	58	10	32	100	136	8/9
Sør-Trøndelag	57	38	5	100	207	11/15
Oppland	56	18	25	100	684	3/4
Sogn og Fjordane	48	50	2	100	96	3/3
Vest-Agder	43	41	16	100	319	4/7
Oslo	42	32	26	100	575	17/34
Rogaland	36	48	15	100	466	2/4
Telemark	33	44	23	100	468	10/18
Totalt	69	19	12	100	6728	113/177

I Møre og Romsdal, Vestfold, Hordaland, Hedmark og Aust-Agder er det mer eller mindre utelukkende rapportert inn ungdom til NOVAs tiltaksregister som også er registrert hos oppfølgingstjenesten. I den andre enden av skalaen finner vi Rogaland og Telemark der kun en av tre ungdom i NOVAs tiltaksregisteret også er registrert hos oppfølgingstjenesten. I Oslo, Sogn og Fjordane og Vest-Agder er omlag halvparten av tiltaksungdommene registrert i OTTO, og i resten av fylkene gjelder dette mellom 56 og 84 prosent.

Det kan være ulike grunner til at variasjonen mellom fylkene er såpass stor. Som beskrevet i metodekapittelet har det vært noen utfordringer med å få tak i opplysninger om alle ungdommer på tiltak, og det har variert i hvilken grad fylkene og aktuelle kontaktpersoner i NAV har hatt mulighet til å bistå oss med dette. Kolonnen til høyre i tabellen viser hvor mange av tiltakene vi har fått innrapportert fra fylkene totalt og hvor mange vi har fått personopplysninger fra. En korrelasjonsanalyse av sammenhengen mellom hvor mange av tiltakene det finnes opplysninger fra og hvor stor andel av ungdommene som «matcher» med registrering i OTTO, tyder imidlertid ikke på en sammenheng mellom andelen tiltak vi har personopplysninger fra i fylket og andelen tiltaksungdom som ikke gjenfinnes i OTTO (resultatet fra korrelasjonsanalysen vises ikke her).

Ulike tolkninger av bestillingen fra NOVA om å rapportere inn alle opplæring-, motivasjons- og aktiviseringstiltak som oppfølgingstjenesten i fylket bruker ovenfor ungdom i OTs målgruppe, kan også ha bidratt til forskjeller mellom fylkene. Selv om bestillingen til fylkene var lik og det ble gitt en relativt detaljert beskrivelse av hvilke tiltak som skulle inkluderes, vil det alltid være rom for tolkninger. Det ble presisert at tiltaksoversikten både skulle inkludere tiltak tatt i bruk for å redusere frafall fra videregående opplæring (altså tiltak som kan brukes ovenfor ungdom med elev- eller lærlingestatus) og tiltak for å hjelpe ungdom som allerede er utenfor opplæring og arbeid over i kompetansefremmende aktivitet eller arbeid. Frafallsforebyggende arbeid ligger utenfor OTs primære ansvarsområde, men i forskriften til opplæringsloven som spesifiserer OTs ansvarsområde kommenteres det at OT *kan* bistå i det frafallsforebyggende arbeidet. Det vil derfor variere hvordan fylkene tolker OTs rolle i det frafallsforebyggende arbeidet og i hvilken grad de oppfatter tiltak som primært er frafallsforebyggende som en del av deres ansvarsområde. Halvparten av fylkene har for eksempel rapportert inn færre enn fem prosent i kategori B (ikke registrert verken i OTTO eller som elev i videregående). I Nord-Trøndelag gjelder det så mange som 29 prosent, i Oppland 18 prosent, i Rogaland, Akershus, Telemark, Oslo og Vest-Agder rundt 15 prosent. Når forskjellene mellom fylkene er så store, tyder det på litt ulike rapporteringsrutiner og tolkninger av hvem som inngår i målgruppen for OT.

Vi har sett nærmere på hvilke enkelttiltak tiltaksungdom som ikke er registrert i OTTO har deltatt på, sammenliknet med de som ikke har en tiltakskode i OTTO (resultatet vises ikke her). Flest blant de som ikke er registrert i OTTO finner vi for tiltak med betegnelsen «arbeidspraksis». Analysen tyder likevel ikke på en klar systematikk i hvilke tiltak som har deltakere registrert i OTTO og hvilke som ikke har det. For alle tiltak der det er rapport inn ungdom som *ikke* er i OTTO det aktuelle skoleåret, er det rapportert inn flere tiltaksungdommer som er registrert i OTTO. Det at en tiltaksungdom ikke er oppført i OTTO kan dermed ikke forklares av hvilket tiltak hun eller han deltar på alene.

6.2 Kjennetegn på tiltaksdeltakere som ikke er i OTTO

Koblingen av opplysninger fra NOVAs tiltaksregister med opplysninger fra OTTO og VIGO, viser at drøyt 800 av ungdommene som har deltatt på tiltak i fylkene verken er registrert i OTTO eller registrert som elever eller lærlinger/lærekandidater det aktuelle skoleåret. Hva kjennetegner disse ungdommene sammenliknet med annen tiltaksungdom? Er det særlig de eldste som ikke gjenfinnes i OTs register, eller har registreringen av tiltaksdeltakere i OTTO sammenheng med kjennetegn som innvandrerbakgrunn og tidligere skoleerfaringer?

Tabell 6-2 viser kjønn, alder, familiebakgrunn og skolehistorikk ved ungdom i NOVAs tiltaksregister. Igjen skiller vi mellom tre grupper: 1) ungdom som er registrert i OTTO, 2) ungdom som ikke er registrert, men som vi antar faller utenfor målgruppen til OT (kategori A), og 3) ungdommene som muligens tilhører målgruppa for OT, men som av ulike grunner ikke er registrert i OTTO (kategori B).

Tabell 6-2 Kjennetegn ved ungdom som NOVA har fått opplyst deltar på tiltak – etter om personen er registrert i OTTO eller ikke – og om de har elevstatus/fullført VG3 eller ikke. Samlet for skoleårene 2012/13 og 2013/14

Kjennetegn ved ungdommene	Ungdom på tiltak som er registrert i OTTO	Ungdom på tiltak som ikke er registrert i OTTO	
		A. Har elevstatus/fullført VGO	B. Har ikke elevstatus/ikke fullført VGO
Andel gutter (%) (NS)	62	65	64
Alder (gjennomsnitt 17-21) *	19,1	18,9	20,2
Antall skoleår siden grunnskolen *			
Ett år	15	20	2
To år	20	20	2
Tre år	28	29	17
Fire år	22	19	38
Fem år	14	12	42
Totalt	100	100	100
Familiebakgrunn			
Foreldrene har lav utdanning (%) *	33	29	35
Foreldrene har lav inntekt (%) *	20	19	26
Innvandrerbakgrunn (%) *	12	20	24
Innvandret til Norge etter 13 år (%) *	4	6	8
Bor hos en eller begge foreldrene (%) *	88	90	82
Foreldrene bor sammen (%) *	35	45	34
Historikk grunnskolen			
Spesielt høyt fravær (%) *	34	22	21
Grunnskolepoeng (10-60) *	29,0	31,2	30,7
Historikk videregående			
Fullført VG1 (%) *	28	43	45
Fullført VG2 (%) *	15	32	37
Har gått på VG3 (%) *	1	11	25
Registrert i VGO våren før tiltaksåret (%) *	47	60	54
Har vært utenfor skole og arbeid mer enn ett år (%) *	25	10	25
N=	4643	1276	809

Note: * sig p<0,0001. NS=ikke statistisk signifikant (p>0,05)

På ett område er de tre gruppene like. Omtrent to av tre er gutter uavhengig av om de er registrert i OTTO eller ikke, og om de «uregistrerte» har elev-/lærlingestatus eller ikke. De tydeligste forskjellene finner vi i alder. Tiltaksdeltakere som ikke er registrert i OTTO, men som muligens burde vært det (kategori B), er langt eldre enn de andre ungdommene. I gjennomsnitt er det

mer enn ett års forskjell i alder, og så mange som 80 prosent av disse ungdommene er inne i sitt 4. eller 5. år etter at de var ferdig med grunnskolen. Til sammenlikning gjelder det siste 36 prosent av ungdommene som er registrert i OTTO og 31 prosent av ungdommene som ikke er registrert i OTTO, men som har elevstatus eller har fullført VG3 (kategori A).

At tiltaksdeltakere som ikke er registrert i OTTO jevnt over er eldre, kan indikere at noen har mistet rett til videregående opplæring og dermed ikke er i OTs målgruppe. En annen forklaring kan være at OT jevnt over har bedre rutiner for å fange opp de yngste ungdommene, de som faller fra allerede i overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring eller tidlig i opplæringsløpet. De siste årene har fylkene jevnt over strammet inn sine rutiner og fått bedre oversikt over målgruppa. Det kan imidlertid se ut som innsatsen i mindre grad har omfattet de eldste ungdommene i OTs målgruppe og at det derfor blant disse finnes en større andel som deltar på tiltak uten at det framgår i OTTO.

På enkelte områder er det noen likhetstrekk mellom kategori A og B, som skiller dem fra de som er registrert i OTTO. Felles for disse to gruppene er at flere har innvandrerbakgrunn, og de har noe bedre karakterer og lavere fravær i grunnskolen enn de som er registrert i OTTO. Det er også flere av de utenfor OTTO som har fullført VG1 og VG2, og som har begynt på VG3 uten nødvendigvis å fullføre. Slik kan det se ut som ungdom på tiltak som ikke er registrert i OTTO, jevnt over er noe nærmere gjennomføring av videregående opplæring enn tiltaksdeltakere som er registrert i OTTO. Selv om relativt flere har gjennomført deler av videregående opplæring, er det likevel verd å merke seg at det også blant ungdom i kategori A og B kun er et mindretall som har fullført VG1 og VG2.

Hvor mange – i og utenfor OTTO – er registrert i ARENA?

NOVAs tiltaksregister og tiltakskodene i OTTO omfatter tiltak der NAV har en sentral rolle. Det er derfor grunn til å tro at mange av ungdommene både i NOVAs register og i OTTO, kan gjenfinnes som tiltaksdeltakere i NAVs arbeidssøkerregister ARENA. Nedenfor gjør vi et forsøk på å anslå omtrent hvor mange av tiltaksdeltakerne i NOVAs register som kun er registrert i ARENA og ikke i OTTO. Vi har ARENA-data for våren 2014, og analysen

avgrenses derfor til de ungdommene som er registrert i NOVAs tiltaksregister i løpet av skoleåret 2013/2014.

Koblingen viser at mange av ungdommene i NOVAs tiltakskartlegging også er registrert i ARENA. Dette gjelder i omtrent like stor grad for de som er registrert i OTTO og ungdom utenfor OTTO i kategori B (de som vi antar er i målgruppen for OT). I begge disse to gruppene er de aller fleste (8 av 10) registrert hos NAV. Blant tiltaksungdom utenfor OTTO i kategori A (de med elev/lærlingstatus eller fullført VGO) er betydelig færre (36 prosent) registrert hos NAV.

Sammenstillingen av opplysninger fra NOVAs tiltaksregister, OTTO og Arena viser dermed at mange av de tiltaksungdommene som ikke er i OTTO – men som vi likevel kan anta er i OTs målgruppe – kan gjenfinnes i NAVs arbeidssøkerregister. Bare 21 prosent av de innrapporterte tiltaksdeltakerne i kategori B er heller ikke registrert i ARENA. Dette utgjør om lag 90 tiltaksdeltakere på landsbasis.

Tabell 6-3 Andel som er registrert hos NAV blant ungdom i OTTO og ungdom som ikke er i OTTO – brutt ned etter om de har elevstatus/fullført VGO. Skoleåret 2013/14

Kjennetegn ved ungdommene	Ungdom på tiltak som er registrert i OTTO	Ungdom på tiltak som ikke er registrert i OTTO	
		A. Har elevstatus/fullført VGO	B. Har ikke elevstatus/ikke fullført VGO
Er registrert hos NAV ARENA våren 2014 (*)	82	36	79
Andel som er registrert i NAV ARENA våren 2014 som...			
Helt ledig (*)	42	15	42
Nedsatt arbeidsevne (*)	25	9	29
Delvis sysselsatt (*)	11	4	10
Ordinært tiltak (*)	52	20	47
Ordinær arbeidssøker (NS)	<1	0	<1
Andre registreringer (*)	3	9	4
N=	2643	616	437

Note: Vi har kun opplysninger om NAV-registrering i perioden januar-juni 2014. Tabellen omfatter derfor kun ungdom som er registrert i tiltak i skoleåret 2013/14. (* sig p<0,0001)

Det mest vanlige for tiltaksdeltakere i OTTO og tiltaksdeltakere utenfor OTTO i kategori B, er at de er registrert som ordinære tiltaksdeltakere og/eller

at de er registrert som helt arbeidsledige. Rundt én av fire er registrert i ARENA med nedsatt arbeidsevne og rundt hver tiende som delvis sysselsatt. Også blant tiltaksdeltakere utenfor OTTO i kategori A – de som er elev/lærling/lærekandidat eller har fullført VGO – er de fleste registrert i ordinære tiltak eller som helt ledig. Andelen her er imidlertid betydelig lavere enn for de to andre gruppene.

6.3 Hvilke tiltak deltar ungdom som ikke er i OTTO på?

Hva slags typer av tiltak har ungdom i NOVAs tiltaksregister deltatt på? Vi ønsker å undersøke om ungdom som gjenfinnes i OTTO, deltar i andre typer av tiltak enn tiltaksungdom som ikke er registrert i oppfølgingstjenestens register. Som nevnt i tidligere kapitler har vi for tiltakene i NOVAs tiltaksregister kartlagt noen typiske trekk som omhandler hvilken arena opplæringen vanligvis foregår på, hva som har vært målsettingen og innholdet i tiltaket, hvilke aktører som har vært involvert og hvem som har bidratt med ressurser. Mange av tiltakene har flere ulike målsettinger samtidig og opplæring kan foregå på mer enn én arena, og vi har derfor kategorisert hvert enkelt tiltak ut fra hva som kan oppfattes som det mest typiske trekket ved tiltaket.

Tabell 6-4 viser at det er noen systematiske forskjeller i hva slags typer tiltak ungdom deltar på, men skillet går ikke først og fremst mellom de som er registrert i OTTO og de andre, men på tvers av alle de tre gruppene av tiltaksdeltakere vi så langt har analysert. Ungdom som er registrert i OTTO deltar oftest i tiltak der både fylkeskommunen og NAV er involvert i tiltaket. Likevel er det kun en av fire som deltar i tiltak der både fylket og NAV *bidrar med ressurser*.

Ungdommene som ikke er i OTTO, men som har elev- eller lærlingestatus (kategori A), deltar i langt større grad enn de andre tiltaksungdommene på tiltak som gjennomføres i regi av fylkeskommunen uten at NAV er involvert. Denne gruppen skiller seg også ut ved at de oftest deltar i tiltak der det kun er fylkeskommunen som bidrar med ressurser. Motsatt er tiltaksungdom som verken er registrert i OTTO eller har elev-/lærlingestatus (kategori B), oftere enn de andre, med i tiltak som NAV har ansvaret for uten at fylkeskommunen er involvert, og tiltak der det kun er NAV som bidrar med ressurser.

Tabell 6-4 Kjennetegn ved de tiltakene som ungdom i NOVAs tiltaksregister deltar på – ut fra om personen er registrert i OTTO eller ikke – og om de har elevstatus/fullført VG3 eller ikke. Samlet for skoleårene 2012/13 og 2013/14.

Kjennetegn ved tiltakene	Ungdom på tiltak som er registrert i OTTO	Ungdom på tiltak som ikke er registrert i OTTO	
		A. Har elevstatus/fullført VGO	B. Har ikke elevstatus/ikke fullført VGO
Opplæringsarena (%-fordelt) (*)			
Ingen	0	1	2
Skole	9	38	8
Alternativ arena	8	5	17
Bedrift	33	46	53
Kombinasjon alternativ arena/bedrift	49	10	21
Totalt	100	100	100
Målet med tiltaket (%-fordelt) (*)			
Læreplanmål	4	22	5
Læreplanmål og arbeidspraksis	19	40	20
Dokumentert kompetanse	30	8	14
Arbeidspraksis	43	24	50
Kun veiledning, oppfølging, hverdagsmestring	4	5	11
Totalt	100	100	100
Innhold (prosent)			
Systematisk motivering (*)	75	68	57
Langsiktig plan (*)	78	61	46
Tett oppfølging (*)	57	46	44
Samarbeid med foresatte (*)	35	19	15
Sosiale tjenester (*)	30	9	14
Behandling (NS)	7	7	5
Involverte aktører (%-fordelt)			
NAV og Fylkeskommunen	71	45	38
Fylkeskommunen	8	32	10
NAV	21	23	52
Totalt	100	100	100
Bidrar med ressurser (%-fordelt)			
NAV og Fylkeskommunen	26	24	21
Kun fylkeskommunen	27	41	11
Kun NAV	43	29	60
Kun andre	3	6	7
Totalt	100	100	100
N=	4643	1276	809

Note: * sig p<0,0001

Mønsteret for hvilke opplæringsarenaer tiltaket foregår på, tilsvarer i stor grad mønsteret for hvilke aktører som er involvert i tiltakene. Blant tiltaksdeltakerne som vi gjenfinner i OTTO er det vanligst å kombinere bedrift og alternativ opplæringsarena, men det er også en del som deltar i tiltak som utelukkende har

bedrift som opplæringsarena. Videre er det – ikke uventet – klart flest av ungdommene i kategori A som har skolen som sin primære opplæringsarena. Blant ungdom i kategori B deltar i overkant av halvparten i tiltak der bedriften er den primære opplæringsarenaen. Resten har fått opplæring på en alternativ arena eller opplæring i bedrift i kombinasjon med en alternativ arena.

Kort oppsummert kan vi dermed si at analysen tyder på at tiltaksungdom som er registrert i OTTO oftere enn de øvrige deltar i en form for «kombinasjonstiltak» der opplæringen både foregår i og utenfor bedriftsarenaen. Tiltaksungdom med elevstatus som ikke er i OTTO (kategori A) deltar oftere i rene fylkeskommunale tiltak, og tiltaksungdom som verken er registrert i OTTO eller har elev-/lærlingestatus (kategori B) deltar oftest i rene NAV-tiltak med bedrift som den sentrale opplæringsarenaen.

Tabell 6-4 viser også variasjoner i forhold til om tiltakene har som målsetting å gi læreplanmål, annen dokumentert kompetanse, arbeidspraksis eller kombinasjoner av disse målene. Ikke uventet er det klart flest i kategori A som deltar i tiltak der det å oppnå læreplanmål i videregående opplæring er en uttalt målsetting. Forskjellen mellom tiltaksungdom som er registrert i OTTO og tiltaksungdom i kategori B ikke spesielt store. I begge grupper er rundt 50 prosent deltakere i tiltak der arbeidspraksis er målet med tiltaket og 20 prosent er med i tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål. Tyngdepunktet ligger altså mot tiltak som skal bidra med arbeidspraksis for begge grupper. Blant tiltaksungdom som er registrert i OTTO er det imidlertid flere enn blant tiltaksungdom i kategori B, som deltar i tiltak som skal gi annen dokumentert kompetanse.

Når det gjelder annet innhold i tiltakene, skiller de ungdommene som er registrert i OTTO seg ut ved at de oftere deltar i tiltak med et variert innhold, der en både jobber systematisk med motivering, lager en langsiktig plan og gir tett oppfølging. Mens bare 19 prosent av ungdommene i kategori A og 15 prosent i kategori B, deltar i et tiltak der samarbeid med foresatte inngår som virkemiddel, gjelder det samme 35 prosent av ungdommene som er registrert i OTTO. Om denne forskjellen skyldes egenskaper ved ungdommene som deltar i tiltaket, eller at det ytes en ekstra innsats ovenfor ungdom som oppfølgingstjenestens har kontakt med, er vanskelig å avgjøre på bakgrunn av dataene.

6.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi undersøkt hvor godt Oppfølgingstjenestens register dekker tiltaksaktiviteten i OTs målgruppe. Gjennom en kobling av opplysninger om tiltaksdeltakere som vi selv har samlet inn med det som er registrert i oppfølgingstjenestens administrative register fant vi at kun tre av fire av de ungdommene som NOVA hadde fått innrapportert som tiltaksdeltakere, var registrert i oppfølgingstjenestens register (OTTO). Analysene tyder dermed på at tiltaksaktivitet i fylkene er noe underrapportert i OTTO og at det i større grad gjelder tiltak som har til hensikt å oppfylle læreplanmål.

Det store flertallet av tiltaksungdom som ikke gjenfinnes i OTTO, er enten registrert med elevstatus per 1. oktober i skoleåret eller de har fullført videregående opplæring. Ser vi bort fra disse sitter vi igjen med en gruppe på 12 prosent av tiltaksungdommene som NOVA har fått innrapportert fra fylkene, som vi skulle forvente var registrert i OTTO. De er aldersmessig i målgruppen, har ikke fullført videregående og de er ikke i gang med videregående opplæring.

I dette kapittelet har vi også analysert en del kjennetegn ved ungdommene. Formålet var å undersøke om OT har dårligere rutiner for å fange opp noen grupper av ungdom som deltar på tiltak enn andre. Analysene viser at ungdom på tiltak som ikke er registrert i OTTO, jevnt over er noe eldre, og flere har gjennomført deler av videregående opplæring sammenliknet med tiltaksdeltakere som er registrert i OTTO. Slik kan det se ut som OT fremdeles har en vei å gå når det gjelder å få oversikt over tiltaksaktiviteten blant de eldste ungdommene i målgruppen og de som faller fra relativt sent i opplæringsløpet.

Tiltaksungdom som ikke er i OTTO, men som vi kan anta er i målgruppen for OT, deltar oftere enn andre tiltaksungdommer i tiltak som NAV har ansvaret for uten at fylkeskommunen er involvert. En stor andel av tiltaksungdom som ikke er i OTTO kan derfor gjenfinnes i NAVs tiltaksregister ARENA. For ungdom vi antar er i målgruppen for OT gjelder dette åtte av ti. Dette tilsier at en kobling av OTTO- og ARENA-data på fylkesnivå vil gi et mer helhetlig bilde av tiltaksaktiviteten særlig overfor de eldste av ungdommene i OTs målgruppe.

Analysene viser en betydelig variasjon mellom fylkene. Mens noen fylker kun har rapportert inn personnummer på ungdom som er i OTTO, gjelder

det kun en av tre i andre fylker. Det ser ikke ut til å være noen sammenheng mellom hvor mange av tiltakene vi har fått personopplysninger om og andelen av tiltaksungdommene som ikke er registrert i OTTO. Det er heller ikke slik at noen enkelttiltak skiller seg spesielt ut ved at alle eller nesten alle ungdommene vi har fått rapportert inn, ikke er registrert i OTTO. Det er derfor sannsynlig at det særlig er kjennetegn ved ungdommene, som for eksempel alder, som har vært bestemmende for hvem som er registrert av oppfølgings-tjenesten og hvem som ikke er det.

7 Erfaringer med innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet

I dette kapitlet undersøker vi hvordan de ansatte som jobber med ungdommene i målgruppen for Oppfølgingsprosjektet opplever at de tre nasjonale innsatsområdene har fungert. Hvilke aktiviteter samarbeider de vanligvis om og hvordan opplever de kvaliteten på samarbeidet? Hvordan beskriver de situasjonen når det gjelder utprøving av opplæringsmodeller, og hvor nyttig har kompetansehevingstiltakene vært? I kapitlet vil vi følge analyser fra delrapporten fra 2013 for å undersøke om vi kan spore en positiv utvikling fra skoleåret 2012/13 til skoleåret 2013/14. Viktige spørsmål i denne sammenheng er om ansatte i OT og NAV er blitt enda mer fornøyd med samarbeidet seg imellom og med andre aktører, og om de opplever at fylkene i større grad bruker tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål.

Vi ser først på samarbeidet mellom OT og NAV, deretter på OT og NAVs oppfatning av samarbeidet med andre aktører. Fordi det har vært et mål i Oppfølgingsprosjektet å ansvarliggjøre skolene i forhold til å involvere OT og andre aktører tidlig i frafallsprosessen, vier vi særlig oppmerksomhet til aktørenes oppfatning av samarbeidet med skolene. Deretter undersøker vi aktørenes oppfatning av situasjonen når det gjelder utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Har de ansatte i OT og NAV og rektorer på skolene inntrykk av at tiltak som kombinerer arbeidspraksis og læreplanmål brukes i økende grad, og er det behov for et større og bredere tilbud av slike alternative løp? Til slutt beskrives deltakelse i og opplevd utbytte av ulike kompetansehevingstiltak.

7.1 Vurdering av samarbeidsrelasjoner

En forutsetning for et bærekraftig og varig samarbeid er at involverte aktører opplever samarbeidet som velfungerende og hensiktsmessig. Underveisevalueringen fra 2013 viste at ansatte i oppfølgingstjenesten og i NAV oppfattet at Oppfølgingsprosjektet hadde bidratt til å styrke *samarbeidet* mellom de sentrale aktørene i arbeidet for å få unge utenfor tilbake på skolen eller ut i

arbeid. De aller fleste både i OT og NAV var svært eller ganske fornøyd med hvordan samarbeidet dem imellom fungerte. Få opplevde samarbeid som en viktig begrensning i det daglige arbeidet, men koordineringsarbeidet ble av flere oppfattet som tidkrevende, og mange OT- og NAV-ansatte opplevde tiden de hadde til rådighet i jobben som en sentral utfordring for å få til et godt samarbeid. Undersøkelsen viste dessuten et potensiale for mer og enda bedre samarbeid mellom NAV og skolene, og for mer samarbeid med fagopp-læringen. Vi har hatt som ambisjon å undersøke endring i løpet av Ny GIV-perioden, og en del av spørsmålene til de ansatte i OT- og NAV er derfor gjentatt i undersøkelsene som ble gjennomført i 2014.

Samarbeidet mellom OT og NAV

For å få et samlet inntrykk av hvor godt samarbeidet i sektoren fungerer, ble de ansatte i OT og NAV bedt om å si sin mening om hvordan de «alt i alt» vurderte samarbeidet med ulike aktører. Vi ba NAV-ansatte vurdere hvor godt samarbeidet med OT fungerte og OT-ansatte skulle vurdere samarbeidet med NAV. Svaralternativene var «svært godt», «nokså godt», «nokså dårlig» eller «svært dårlig». De som oppfattet at spørsmålet ikke var aktuelt for dem, for eksempel fordi de ikke hadde samarbeidserfaringer, kunne krysse av for dette («ikke aktuelt»), og er holdt utenfor i analysene.

Tabell 7-1 gir en oversikt over de OT- og NAV-ansattes svar skoleårene 2013/13 og 2013/14. Tabellen viser også svar på spørsmål om ulike typer samarbeidsaktiviteter (planlegging av aktiviteter og tiltak, rekruttering av ungdom inn i aktivitet, oppfølging av ungdom når de befinner seg i aktiviteter og tiltak, samt utveksling av erfaringer).

Sammenlikningen av de to skoleårene viser ingen endringer over tid, verken for den samlede vurderingen av samarbeidet eller de ulike samarbeids-områdene. I begge årene er ni av ti ansatte i OT, og nesten like mange av de ansatte i NAV, positive i sine vurderinger av samarbeidet. Bare et mindretall gir uttrykk for at samarbeidet fungerer dårlig. Dette gjelder også alle de delområdene som er kartlagt.

Tabell 7-1 Ansatte i OT og NAV sine synspunkter på hvordan samarbeidet mellom dem fungerer på ulike områder. 2013 og 2014. Prosent

Hvor godt synes du samarbeidet med OT/NAV har fungert dette skoleåret?		Ansatte i OT		Ansatte i NAV	
		2012/13	2013/14	2012/13	2013/14
Alt i alt	Svært godt	50	41	50	50
	Nokså godt	40	51	37	33
	Nokså dårlig	8	6	9	11
	Svært dårlig	3	2	4	5
	N	(182)	(156)	(232)	(204)
Planlegging av aktiviteter og tiltak	Svært godt	29	30	27	34
	Nokså godt	50	55	42	40
	Nokså dårlig	16	9	21	18
	Svært dårlig	6	6	9	9
	N	(182)	(156)	(230)	(190)
Rekruttering av ungdom i aktivitet og tiltak	Svært godt	37	35	30	34
	Nokså godt	46	50	45	43
	Nokså dårlig	12	11	19	14
	Svært dårlig	5	4	7	9
	N	(177)	(157)	(227)	(193)
Oppfølging av ungdom i aktivitet og tiltak	Svært godt	27	24	29	33
	Nokså godt	50	59	44	41
	Nokså dårlig	16	14	20	16
	Svært dårlig	6	3	7	10
	N	(181)	(157)	(232)	(195)
Utvexling av erfaringer	Svært godt	40	39	42	45
	Nokså godt	44	50	37	37
	Nokså dårlig	12	8	16	12
	Svært dårlig	4	3	5	6
	N	(185)	(160)	(234)	(195)

Note: Ingen sammenhenger er statistisk signifikante (det vil si $p > 0,05$).

Samtidig viser resultatene at de ansatte i OT på alle områder er noe mer fornøyd med samarbeidet enn de ansatte i NAV. Separate analyser for ansatte i NAV-stat og NAV-kommune tyder imidlertid ikke på noen forskjeller mellom dem (tallene vises ikke her).

Selv om det store flertallet vurderer samarbeidet som godt, er det langt fra alle som mener at samarbeidet fungerer optimalt. Nokså mange gir uttrykk for at samarbeidet fungerer «nokså godt». I 2014-undersøkelsen har halvparten av de OT-ansatte krysset av for dette svaralternativet. Det samme gjelder hver

tredje av de ansatte i NAV. Resultatet kan tolkes som et uttrykk for at samarbeidet *kunne* vært enda bedre, og at det også i samarbeidet mellom OT og NAV er et forbedringspotensial.

Samtidig viser det seg at de som er mest fornøyd med samarbeidet er de som i størst grad samarbeider med den andre instansen. Dette framkommer i tabell 7-2 der vi viser vurderinger av samarbeidet etter hvor ofte de vanligvis samarbeider med den andre parten. I overkant av 40 prosent av de OT-ansatte oppgir at de i stor grad samarbeider med NAV, enten om planlegging av tiltak, rekruttering av ungdom inn i aktivitet og tiltak, om oppfølging eller utveksling av erfaringer. Litt over halvparten samarbeider med NAV «i noe grad» og rundt fem prosent samarbeider vanligvis ikke med NAV. Andelene blant NAV-ansatte som samarbeider mye med OT er lavere. Totalt mener 35 prosent at de vanligvis samarbeider med OT «i stor grad», i overkant av 40 prosent samarbeider «i noe grad» og i overkant av 20 prosent samarbeider vanligvis ikke med OT.

Tabell 7-2 viser at det går et tydelig skille i vurderingene av samarbeidsrelasjonene etter hvor mye den enkelte i sin arbeidshverdag samarbeider med den andre parten. Blant OT- og NAV-ansatte som *i stor grad* samarbeider med den andre parten, er det i praksis ingen som vurderer samarbeidet som dårlig. 65 prosent av de ansatte i OT som samarbeider mye med NAV vurderer dette samarbeidet alt i alt som «svært godt». Blant de NAV-ansatte som har omfattende samarbeid med OT er tallet enda høyere, 87 prosent. Kontrasten er stor til de i NAV som sjelden eller aldri samarbeider med OT, der to prosent vurderer samarbeidet med OT som «svært godt». Dette forteller oss at opplevd kvalitet henger sammen med kvantiteten i samarbeidet. Et visst omfang og en viss hyppighet i samarbeidet ser ut til å være nødvendig for at samarbeidet skal fungere og oppleves som nyttig av aktørene.

Tabell 7-2 Vurderinger av hvordan samarbeidet med NAV/OT fungerer etter hvor mye de ansatte i OT og NAV vanligvis samarbeider med den andre instansen. Alt i alt og på ulike områder. Skoleåret 2013/14

Hvor godt synes du samarbeidet med OT/NAV har fungert dette skoleåret...?		OT-ansatte som vanligvis samarbeider med NAV			NAV-ansatte som vanligvis samarbeider med OT....		
		... i stor grad	... i noe grad	... i svært liten grad	... i stor grad	... i noe grad	... i svært liten grad
Alt i alt	Svært godt	65	27	(22)	87	43	2
	Nokså godt	34	67	(44)	12	46	43
	Nokså dårlig	2	5	(33)	1	12	29
	Svært dårlig	0	1	(0)	0	0	26
	Totalt	100	100	100	100	100	100
	N	69	83	9	75	87	42
Planlegging av aktiviteter/tiltak	Svært godt	53	16	(0)	67	17	3
	Nokså godt	44	55	(25)	30	60	11
	Nokså dårlig	3	13	(25)	1	20	49
	Svært dårlig	0	6	(50)	1	4	37
	Totalt	100	100	100	100	100	100
	N	68	80	8	73	82	35
Rekruttering av ungdom inn i aktivitet og tiltak	Svært godt	59	18	(0)	65	19	0
	Nokså godt	37	62	(43)	31	55	28
	Nokså dårlig	3	17	(14)	1	21	36
	Svært dårlig	2	2	(43)	3	5	36
	Totalt	100	100	100	100	100	100
	N	68	82	7	74	85	36
Oppfølging av ungdom i aktivitet og tiltak	Svært godt	44	9	(0)	65	19	0
	Nokså godt	46	73	(29)	31	55	28
	Nokså dårlig	10	16	(29)	1	21	36
	Svært dårlig	0	3	(43)	3	5	36
	Totalt	100	100	100	100	100	100
	N	69	81	7	74	85	36
Utveksling av erfaringer	Svært godt	62	24	(0)	80	33	3
	Nokså godt	30	70	(22)	17	54	41
	Nokså dårlig	7	5	(44)	3	10	33
	Svært dårlig	0	1	(33)	0	3	23
	Totalt	100	100	100	100	100	100
	N	69	82	9	75	81	39

Note: Alle sammenhenger er statistisk signifikante ($p < 0,001$).

OT og NAV om samarbeidet med andre aktører

Tabell 7-3 på neste side, viser hvordan ansatte i OT og NAV vurderte samarbeidet med andre relevante aktører i henholdsvis 2013 og 2014. Spørsmålene hadde samme ordlyd på de to tidspunktene og var stilt på en måte som ga respondentene i oppdrag å vurdere hvordan samarbeidet «alt i alt» fungerer

på en firedelt skala fra «svært dårlig» til «svært godt». Respondenter som krysset av for «ikke aktuelt» er også her utelatt i analysene, og antall respondenter varierer derfor noe mellom enkeltpørsmålene.

Tabell 7-3 Ansatte i OT og NAV sine synspunkter på hvordan samarbeidet mellom dem og andre aktører fungerer. 2013 og 2014. Prosent

Alt i alt, hvor godt synes du samarbeidet med følgende aktører fungerer?		Ansatte i OT		Ansatte i NAV	
		2012/13	2013/14	2012/13	2013/14
Skolene	Svært godt	42	40	12	11 (*)
	Nokså godt	52	55	48	41 (*)
	Nokså dårlig	4	4	30	26 (*)
	Svært dårlig	1	1	10	21 (*)
	Totalt	100	100	100	100
	N	(187)	(162)	(210)	(187)
Fagopplæringen	Svært godt	11	17	8	10
	Nokså godt	52	52	46	45
	Nokså dårlig	28	23	31	32
	Svært dårlig	10	8	15	13
	Totalt	100	100	100	100
	N	(167)	(154)	(198)	(186)
Bedrifter	Svært godt	27	35	33	26
	Nokså godt	53	49	54	61
	Nokså dårlig	17	11	11	12
	Svært dårlig	3	6	2	1
	Totalt	100	100	100	100
	N	(151)	(140)	(230)	(199)
Sosiale entreprenører/ frivillige organisasjoner	Svært godt	6	13	7	10
	Nokså godt	44	42	38	33
	Nokså dårlig	35	36	41	41
	Svært dårlig	15	9	15	15
	Totalt	100	100	100	100
	N	(82)	(86)	(122)	(136)
Helsetjenester (helsesøster, lege, BUP)	Svært godt	25	28	12	12
	Nokså godt	58	53	56	53
	Nokså dårlig	16	17	27	26
	Svært dårlig	2	3	5	9
	Totalt	100	100	100	100
	N	(179)	(156)	(204)	(193)
Barnevernet	Svært godt	-	16		
	Nokså godt	-	54		
	Nokså dårlig	-	21		
	Svært dårlig	-	10		
	Totalt	-	100		
	N		(153)		

Note: Statistisk signifikante forskjeller ($p < 0,05$) mellom 2013 og 2014 er markert med stjerne (*).

Flest OT-ansatte er godt fornøyd med samarbeidet med skolene. Fire av ti mener samarbeidet fungerer «svært godt» og fire av ti at det fungerer «nokså godt». De OT-ansatte er derimot ikke så godt fornøyd med samarbeidet med fagopplæringen. Bare én av ti mener samarbeidet fungerer «svært godt» og tre av ti at det fungerer dårlig. NAV-ansatte er derimot nokså delt, både i sine vurderinger av samarbeidet med skolene og med fagopplæringen. Halvparten mener samarbeidet fungerer godt, mens den andre halvparten mener det fungerer dårlig. Bare én av ti mener samarbeidet med skolene og fagopplæringen fungerer «svært godt».

Mest fornøyd er NAV-ansatte med bedriftene, hvor nesten 90 prosent vurderer samarbeidet som godt. Nesten like mange i OT gir uttrykk for det samme. Det er også et stort flertall av ansatte i både OT og NAV som mener at samarbeidet med helsetjenestene fungerer godt. Men her er NAV-ansatte mer kritiske, og hver tredje gir uttrykk for at samarbeidet ikke er spesielt godt. Samarbeidet med sosiale entreprenører og frivillige organisasjoner har færre av respondentene i undersøkelsen besvart. Sannsynligvis skyldes det at de ikke har samarbeidet med denne typen aktører. Fra de som har svart, er tilbakemeldingene varierte. En del er godt fornøyd med samarbeidet, samtidig som mange vurderer samarbeidet som dårlig. Spørsmål om samarbeid med barnevernet ble kun stilt til OT-ansatte i 2014. Resultatene viser at omtrent halvparten synes samarbeidet fungerte «nokså godt» og noen få at det fungerte «svært godt». Hver tredje oppfatter samarbeidet med barnevernet som dårlig.

En sammenlikning av undersøkelsene i 2013 og 2014 viser at de ansatte stort sett vurderer samarbeidet med de andre aktørene likt på de to undersøkelsestidspunktene. Bare for NAVs vurdering av skolene finner vi en statistisk signifikant forskjell. Utviklingen gir imidlertid ikke inntrykk av at samarbeidet er styrket i løpet av evalueringsperioden. Færre NAV-ansatte i 2014 vurderer samarbeidet med skolene som godt sammenliknet de NAV-ansattes svar i 2013.

For å gi et samlet inntrykk av hvordan OT- og NAV-ansatte vurderer samarbeidet med andre aktører har vi slått sammen svarene (med unntak av spørsmålet om barnevernet). Samlemålet er laget som en skala fra null til tre. Null betyr at respondentene har svart at samarbeidet med samtlige av «andre aktører» har fungert «svært dårlig», mens tre innebærer det motsatte. I tabell 7-4 har vi videre beregnet et gjennomsnitt og delt inn respondentene i ulike

kategorier etter hvor godt de samlet sett vurderer samarbeidet med andre. Blant ansatte i OT er både fordelingen på skalaen og gjennomsnittet så å si identiske i 2013 og 2014. For de ansatte i NAV er det bare mindre forskyvninger, uten at disse forskjellene statistisk sett er signifikante ($p=0,68$).

Tabell 7-4 Samlet vurdering av samarbeid med andre aktører (på en skala fra 0-3). Ansatte i OT og ansatte i NAV. 2013 og 2014. Prosent

	Ansatte i OT		Ansatte i NAV	
	2013	2014	2013	2014
Fungerer svært godt (2.01-3.00)	51	53	37	33
Fungerer nokså godt (1,50-2.00)	41	40	41	42
Fungerer nokså dårlig (1.00-1.49)	7	6	20	19
Fungerer svært dårlig (0-0.99)	1	2	3	6
Totalt	100	100	100	100
N=	191	162	237	208
Gjennomsnitt	2,10	2,12	1,91	1,82
Standardavvik	0,43	0,48	0,53	0,56

Note: Ingen av forskjellene mellom 2013 og 2014 er statistisk signifikant forskjellig fra null (dvs. alle $p>0,05$).

Oppsummert viser analysene dermed ingen store endringer i løpet av evalueringsperioden når det gjelder hvordan de ansatte i OT og NAV vurderer samarbeidet med andre aktører. Når gjennomsnittet for OT ligger i overkant av 2,0, viser dette dessuten at tyngdepunktet i svarene indikerer at samarbeidet fungerer «nokså godt». Blant de NAV-ansatte ligger gjennomsnittet i underkant av 2,0, og de er altså litt mer skeptiske i sine vurderinger. Denne forskjellen mellom sektorene gjelder både i 2013 og i 2014.

7.2 Samarbeid mellom skolene og OT/NAV

Oppfølgingsprosjektet har hatt som ambisjon å tydeliggjøre de videregående skolenes ansvar for å involvere OT i oppfølgingen allerede før elever slutter og formelt skrives ut av skolen. Det skulle prøves ut en modell der de videregående skolene innkaller til avslutningssamtaler og legger til rette for at det utarbeides oppfølgingsavtaler i samarbeid med OT og andre instanser. Ansvaret for Oppfølgingsplanene ligger imidlertid hos OT. Ved å tydeliggjøre skolenes rolle i den tidlige fasen av oppfølgingen, kan man oppnå å redusere andelen ungdom som er ukjente for OT. Dessuten vil en samlet kartlegging av situasjonen gjøre det mulig å sette i gang nødvendige tiltak på flere områder samtidig.

Både i undersøkelsene til OT- og NAV-ansatte var det spørsmål om kontakten med de videregående skolene før en elev skrives ut av skolen. Tabell 7-5 viser andelene som oppgir at skolene i de aller fleste tilfellene tar kontakt med OT/NAV før en elev skrives ut av skolen, og andelene som mener OT/NAV vanligvis deltar på avklaringsmøter når en elev slutter underveis i skoleåret eller ikke møter opp ved et nytt skoleår. Tabellen viser også andelene som oppgir at avklaringsmøtene «alltid» eller «vanligvis» resulterer i en signert individuell oppfølgingsplan.

Tabell 7-5 Samarbeid mellom videregående og OT/NAV om elever som står i fare for å avslutte opplæringen. Prosent. 2012/13 og 2013/14.

Andelen som oppgir at ...	Ansatte i OT		Ansatte i NAV	
	2013	2014	2013	2014
Skolene i de aller fleste tilfellene tar kontakt med OT/NAV før en elev skrives ut av skolen (*)	42 (n=181)	54 (n=91)	16 (n=238)	19 (n=209)
OT/NAV alltid eller vanligvis deltar på avklaringsmøter når en elev slutter underveis i skoleåret – eller ikke møter opp ved et nytt skoleår (*)	68 (n=179)	78 (n=91)	19 (n=238)	17 (n=208)
Avklaringsmøtene alltid eller vanligvis resulterer i en signert individuell oppfølgingsplan	59 (n=156)	62 (n=81)	24 (n=107)	32 (n=121)

Note: (*) statistisk signifikant forskjell mellom skoleårene blant OT-ansatte ($p < 0,05$).

Tabellen viser for det første at skolene har en tettere kontakt med OT enn med NAV. I 2014 oppgir drøyt halvparten av de OT-ansatte at de vanligvis blir kontaktet i forkant av at en elev skrives ut, og nær åtte av ti mener de alltid eller vanligvis deltar på avklaringsmøter. Blant OT-ansatte viser tabellen en positiv endring fra 2013 til 2014. Om lag 10 prosentpoeng flere mener skolene tar kontakt før elever skrives ut (fra 42 til 54 prosent) og at OT deltar på avklaringsmøter (fra 68 til 78 prosent). De NAV-ansattes svar viser ingen tilsvarende utvikling når det gjelder involvering i forkant og deltakelse på avklaringsmøter. Blant NAV-ansatte som har deltatt på avklaringsmøter er det imidlertid en større andel i 2014 enn i 2013, som oppgir at møtene har resultert i en signert individuell oppfølgingsplan.

Skolelederne på de videregående skolene fikk et liknende sett med spørsmål og skulle svare på om de involverte OT når en elev sto i fare for å avslutte opplæring, om det ble avholdt avklaringsmøter med OT og om møtene resulterte i en oppfølgingsplan.

Tabell 7-6 Skoleledere i videregående sine vurderinger av kontakt med OT i forbindelse med at elever står i fare for å avslutte opplæringen

Andelen som oppgir at ...	Skoleledere	
	2012/13	2013/14
Skolen i de aller fleste tilfeller involverer OT når en elev står i fare for å avslutte opplæringen (før han eller hun skrives ut av skolen)	70 (n=106)	68 (n=91)
Det alltid/vanligvis avholdes avklaringsmøter med OT når en elev slutter underveis i skoleåret – eller ikke møter opp ved et nytt skoleår	83 (n=105)	81 (n=91)
Avklaringsmøtene alltid eller vanligvis resulterer i en signert individuell oppfølgingsplan	55 (n=95)	62 (n=81)

Rektorenes beskrivelse av situasjonen er tilnærmet lik i de to skoleårene. Tabell 7-6 viser at et klart flertall (7 av 10) mener de tar kontakt med OT før en elev skrives ut og drøyt åtte av ti mener det vanligvis avholdes avklaringsmøter med OT. I overkant av halvparten av rektorene – både i 2013 og i 2014 – mente møtene vanligvis resulterte i en signert individuell plan.

I 2014-undersøkelsen ble rektorene på de videregående skolene spurt om skolen hadde store problemer med frafall eller ikke. Totalt oppga 22 av de som deltok i undersøkelsen, at skolen hadde svært store eller ganske store problemer med frafall. Blant disse skolelederne var det en litt større andel (77 prosent) som oppga at skolen tok kontakt med OT når en elev sto i fare for å slutte (før hun eller han skrives ut). På spørsmålene om avklaringsmøter og oppfølgingsplaner, var det derimot ingen forskjeller mellom skoler med store frafallsproblemer og de øvrige.

For å få vite mer om de tilfellene der det ikke avholdes møter og årsaken til dette, fikk skoleledere i videregående som svarte at skolen vanligvis ikke gjennomførte avklaringsmøter med OT, et oppfølgingsspørsmål der de ble bedt om å beskrive de vanligste årsakene til dette. 48 skoleledere har besvart spørsmålet.

Tabell 7-7 Kategorisering av svar på åpent spørsmål om årsaker til at det ikke avholdes avklaringsmøter med OT i VGO. Antall besvarer av 48

	Antall svar
Får ikke eleven til å stille	19
Allerede i oppfølging/andre samarbeidsformer	10
Ikke hensiktsmessig	7
Møter ikke ved skolestart	6
Ikke rettighetselever	3
Annet	7
Totalt antall svar	48

Den årsaken som går igjen i flest av besvarelsene, er at eleven ikke ønsker et slikt møte eller de ikke møter opp til avtalt tid. Det kan også være at skolene forsøker å kalle inn til et møte, men ikke får kontakt med eleven. Den nest vanligste grunnen er at eleven allerede får annen oppfølging eller at skolen samarbeider med og informerer OT på andre måter. En annen relativt vanlig grunn, er at skolene har ment at et slikt møte er lite hensiktsmessig (eleven er f.eks. i jobb, i militære eller av andre grunner ikke tilgjengelig for oppfølgings tiltak). En del skoleledere har også beskrevet at det ikke gjennomføres avklaringsmøter når en ungdom med skoleplass ikke har møtt ved skolestart, enten fordi de ikke får kontakt med eleven eller fordi de ikke opplever at det er skolens ansvar.

Samlet gir skoleledernes svar dermed *ikke* inntrykk av at eventuelle utfordringer i arbeidet med å få gjennomført avklaringssamtaler primært ligger i systemet eller hos de ulike sektorene. Den viktigste forklaringen ser ut til å være at ungdomsgruppen er sammensatt, og til dels vanskelig å nå fram til.

7.3 Utprøving av opplæringsmodeller

Vi skal nå gå over til å se på de ulike aktørenes oppfatning av arbeidet innenfor innsatsområde 1 – utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Utprøving av opplæringsmodeller skal forttrinnsvis realiseres som et samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV. Fylkeskommunen har hovedansvar for opplæringselementene, mens NAV kan bistå med arbeidsmarkedstiltak. Tiltak der bedrifter brukes som alternativ læringsarena og kombinert med kompetanse på et lavere nivå enn full studie- og yrkeskompetanse, er særlig relevante i denne sammenheng.

Skolene har en viktig rolle både i utforming og bruk av tiltakene. Skolene er som regel de som først blir oppmerksomme på at en elev har behov for et alternativt opplæringsløp. Skolen sitter videre på den kompetansen som skal til for å sikre at ulike typer utplassering og arbeidspraksis blir gjort relevant og kompetansegivende. Et aktivt samarbeid med arbeidsliv og bedrifter kan dessuten også fungere som drivkraft til at skolene tar initiativ til å utvikle egne fleksible opplæringsløp.

Alternative opplæringsløp og frafallsforebygging i skolen

For teorisvak ungdom kan det være hensiktsmessig å søke seg mot praksisnære opplæringsløp der hele eller større deler av opplæringen foregår ute i bedrift, og mot ulike typer grunnkompetanseløp (f.eks. lærekandidat eller praksisbrev) som gir elevene sluttkompetanse på et lavere nivå enn fullt fagbrev. Både undersøkelsen til skolelederne i 2013 og i 2014, inneholdt spørsmål om bruk av opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål i skolenes frafallsforebyggende arbeid.

Tabell 7-8 Skolenes bruk av alternative opplæringsløpet i det frafallsforebyggende arbeidet. Rektorer på grunnskoler med ungdomstrinn og rektorer i videregående opplæring. Skoleårene 2012/13 og 2013/14. Prosent

	2012/13	2013/14
Andel ungdomskoler som har hjulpet elever med å søke opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål (inneværende skoleår)	31 (260)	28 (231)
Andel videregående skoler som har brukt opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål for å forebygge frafall (Inneværende skoleår)	44 (106)	58 (90)

Note: Ingen av sammenhengene er statistisk signifikante (det vil si $p > 0,05$). Forskjellen mellom svarene til rektorene i videregående er imidlertid helt på grensen til å være signifikant ($p = 0,06$).

Ungdomsskolenes praksis med å hjelpe skolesvake eller lite motiverte avgangselever til å søke opplæringsløp som kombinerer arbeid og læreplanmål, ser ut til å være omtrent lik de to skoleårene. Tabell 7-8 viser at knapt én av tre skoleledere mener skolen har gjort dette siste år.

Sammenlikningen av de videregående skolenes praksis tyder derimot på en viss endring fra skoleåret 2012/13 til 2013/14. Relativt flere det siste skoleåret (58 prosent), enn det første (44 prosent), oppgir at skolen har brukt alternative opplæringsløp i sitt frafallsforebyggende arbeid. Som nevnt tidligere oppga 22 av skolelederne i 2014-undersøkelsen at skolen hadde store eller ganske store problemer med frafall. Blant disse igjen er andelen høyere enn for de øvrige skolene. 16 (73 prosent) av de 22 skolene som hadde problemer med frafall, har brukt opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål frafallsforebyggende skoleåret 2013/14.

OT-ansatte om utprøving av opplæringsmodeller

I tillegg til å være et virkemiddel i forebygging av frafall kan opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål være et tiltak for å hjelpe

ungdom som allerede står utenfor tilbake til opplæring. Oppfølgingsprosjektet har hatt som en av målsettingene at relativt flere av ungdommene OT jobber med skal aktiviseres i tiltak som gir dokumentert kompetanse – og at en større del av tiltaksinnsatsen dreies mot tiltak som kombinerer arbeidspraksis og læreplanmål framfor ren arbeidspraksis. Hvis OT skal veilede og hjelpe flere av ungdommene over i denne typen tiltak, forutsetter det at slike opplæringsløp faktisk er tilgjengelig i fylket og at de OT-ansatte kjenner til dem. Både i 2013- og i 2014-undersøkelsen, fikk de OT-ansatte derfor spørsmål om de kjente til tilbud om alternative opplæringsløp som kombinerte arbeidspraksis med læreplanmål i sitt fylke.

Tabell 7-9 OT-ansatte om utprøving av alternative opplæringsmodeller. Skoleårene 2012/13 og 2013/14

	2013	2014
Andelen OT-ansatte som oppgir at det gis tilbud om alternative opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål (f.eks. praksisbrevordningen) i fylke	74 (191)	61 (160)
Andelen OT-ansatte som mener det er behov for flere typer aktiviteter/tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål, enn de som i dag tilbys i fylket i dag	-	86 (162)

I 2014 oppga seks av ti at det ble gitt tilbud om opplæringsløp som kombinerte arbeidspraksis med læreplanmål i fylket. Overraskede nok er andelen som oppgir at fylket tilbyr alternative opplæringsløp noe lavere i 2014 enn i 2013. Det er både en større andel som har svart «nei» på spørsmål og litt flere i 2014 enn i 2013, som har svart «vet ikke». I 2014-undersøkelsen ble det i tillegg stilt spørsmål om det var behov for flere typer av aktiviteter/tiltak der arbeidspraksis ble kombinert med læreplanmål. Langt de fleste (86 prosent) svaret «ja» til dette.

Separate fylkesanalyser viser at svarene varierer en del innad i fylkene. Det er for eksempel ingen fylker der alle de OT-ansatte (som har deltatt i undersøkelsen) svarer at fylket *ikke* gir tilbud om opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Når de OT-ansatte i samme fylke svarer ulikt på dette spørsmålet kan det skyldes at de ikke sitter på den samme kunnskapen, eller at situasjonen varierer en del innad i fylket og at de kun har kjennskap til sin region. Det kan også være at de har ulik forståelse av hva som skal inkluderes under betegnelsen «tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål».

For å undersøke hva hver enkelt av de OT-ansatte legger i betegnelsen «opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål», ba vi de OT-ansatte om å gi eksempler på slike tiltak i eget fylke. Tabell 7-10 gir en oversikt over de vanligste svarene.

Tabell 7-10 OT-ansattes beskrivelser av typer av opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål

	Antall svar
Kombinasjon utplassering i praksis og skole - ulike skreddersydde opplegg	29
Lærekandidat/praksiskandidat/grunnkompetanseløp	25
Arbeidspraksis som forberedelse til VGO, opplærings- eller lærlingekontrakt	12
Kun oppgitt hvilke faglinjer det tilbys slike opplæringsløp i	8
Navngitte enkelttiltak: Den tredje vei, finn din vei, VOX profiler, OPS, Veidekke prosjektet m.m.	6
Totalt	69

I 2014-undersøkelsen besvarte 69 respondenter det åpne spørsmålet. Flest (29) beskrev ulike typer individuelt tilpassede kombinasjonsløp der deler av undervisningen foregikk i skole og deler i bedrift. Herunder finnes også varianter der hele opplæringen foregikk ute i bedrift. Deretter er det relativt mange (25) som konkret nevner lærekandidat-, praksiskandidat- eller grunnkompetanseløp. Tolv av respondentene beskriver arbeidspraksis som skal forberede de unge på videregående opplæring eller være en vei inn til en framtidig opplærings- eller lærlingekontrakt. Svarene i 2014 på dette spørsmålet skiller seg litt fra svarene i 2013-undersøkelsen, der flere av de OT-ansatte beskrev opplæringsløp der det var mindre tydelig om arbeidspraksis inngikk eller ikke (f.eks. nett- og privatistundervisning, OT-skole, VG3 i skole, ulike kurs og alternative tiltak). Det kan slik se ut som de OT-ansatte som svarte på undersøkelsen i 2014, har operert med en noe snevrere definisjon av hvilke typer tiltak som hører inn under kategorien «opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål». Sannsynligvis har dette bidratt til at færre i 2014 enn i 2013, oppgir at det finnes et slikt tilbud i fylket. Hvis dette også indikerer at de ansatte i OT i løpet av prosjektperioden har fått større kunnskap om kombinerte løp, kan det kanskje også tolkes som et positivt resultat av Oppfølgingsprosjektets arbeid.

OT-ansatte som svarte bekreftende på spørsmålet om at det var behov for flere typer av aktiviteter og tiltak som kombinerte arbeidspraksis med læreplanmål, ble videre bedt om å beskrive hvilke tiltak de mente det var behov for. 107 respondenter svarte på spørsmålet.

Tabell 7-11 Kategorisering av OT-ansattes svar på åpent spørsmål om hvilke nye typer av aktiviteter/tiltak som kombinerer arbeidspraksis og læreplanmål det er behov for i fylket OT-ansatte

	Antall svar
Utvidet bruk og mer systematisk bruk av eksisterende vekslingsmodell (flere fagområder, trinn, skoler, lettere å få til, nivåer, satt i system)	46
Opplæringsløp som starter i bedrift (ikke innebærer skole)	21
Egne fylkeskommunale tiltak (OT-skole, Arbeidsinstituttet, skjermede grupper i skolen)	19
Flere tilbud til de aller svakeste, flere tilbud med tett oppfølging.	18
Tilbud med større fleksibilitet (deltidsløp, starte midt i skoleåret)	15
Annet	8

Klart flest (46) skrev at det først og fremst var behov for å utvide bruken av eksisterende vekslingsmodeller der opplæring i skole ble kombinert med arbeidspraksis. Bruken bør utvides til flere fagområder, flere trinn i videregående og ved at flere skoler tilbyr slike modeller. Det bør generelt bli lettere å få til slike ordninger for enkeltelever, ordningene bør settes mer i system og gjøres søkbare for alle. Relativt mange (21) argumenterte også for at forholdet mellom skole og arbeidspraksis burde vektas annerledes og at det bør finnes flere opplæringsløp som ikke innebærer skole, slik at ungdom kan gå rett over i lære etter grunnskolen eller at de kan søke seg til ulike typer «produksjonsskoler». Nesten like mange (19) har uttrykt et behov for mer sammensatte fylkeskommunale tiltak som ikke kun innebærer en kombinasjon av praksis og læreplanmål, men som også inkluderer ulike støttetiltak, motivasjonsarbeid, tett oppfølging, mulighet til å ta opp fag eller liknende. Flere beskriver også at det trengs flere tiltak for de aller svakeste med helsemessige utfordringer, svak hverdagslivskompetanse osv. Innenfor denne kategorien sorterer dessuten beskrivelser av behov for tiltak som innebærer tett oppfølging av enkelt-ungdom (veileder- og mentorordninger). Endelig er det også en gruppe respondenter som er opptatt av at opplæringsløpene bør bli mer fleksible, åpne for flere deltidsløp og gi større rom for å starte opplæringsløpet midt i skoleåret.

NAV-ansatte om utprøving av opplæringsmodeller

I undersøkelsen til de NAV-ansatte ble det brukt en litt annen formulering i spørsmålene om utprøving av opplæringsmodeller enn i OT-undersøkelsen. De NAV-ansatte ble bedt om oppgi hvor ofte det forekom at aktiviteter eller tiltak som de formidlet ungdom inn i, hadde henholdsvis dokumentert kompetanse og oppfylling av læreplanmål som målsetting.

Tabell 7-12 NAV-ansatte om utprøving av alternative opplæringsmodeller. Skoleårene 2012/13 og 2013/14

Andel NAV-ansatte som ...	2012/13	2013/14
Oppgir at det «svært vanlig» eller «ganske vanlig» at aktiviteter/tiltak de har formidlet ungdom inn i har dokumentert kompetanse (kursbevis, vitnemål eller liknende) som målsetting (*)	51 (237)	41 (207)
Oppgir at det «svært vanlig» eller «ganske vanlig» at aktiviteter/tiltak de har formidlet ungdom inn i har oppfylling av læreplanmål (helt eller delvis) som målsetting.	43 (234)	39 (207)
Mener det er behov for flere typer aktiviteter/tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål, enn de som i dag tilbys i fylket i dag	-	80 (210)

Note: Statistisk signifikante forskjeller ($p < 0,05$) er markert med en stjerne.

Én av fire svarer at det er vanlig at aktivitetene de formidler ungdom inn i har dokumentert kompetanse som mål, og omtrent like mange mener det er vanlig at aktiviteten har oppfylling av læreplan som mål. Sammenlikningen av de NAV-ansattes svar i 2013 og 2014, viser videre at litt færre i den siste undersøkelsen mener det er vanlig at ungdom formidles inn i tiltak som skal lede til dokumentert kompetanse eller oppfylling av læreplanmål. Slik gir verken OT-undersøkelsene eller NAV-undersøkelsene grunnlag for å konkludere med at aktiviteten i fylkene er endret i retning av at opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål brukes mer.

Også de NAV-ansatte ble bedt om å vurdere hvorvidt det var behov for flere typer aktiviteter eller tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål (enn de som allerede ble tilbudt i fylket). I likhet med de OT-ansatte mente en klar majoritet (80 prosent) at det var behov for flere slike tiltak. De NAV-ansattes svar på et åpent spørsmål om hvilke typer av tiltak det i så fall er behov for, tyder imidlertid ikke på det trengs helt nye tiltakstyper.

Tabell 7-13 OT-ansattes kategorisering av svar på åpent spørsmål om hvilke nye typer av aktiviteter/tiltak som kombinerer arbeidspraksis og læreplanmål, det er behov for i fylket.

	Antall svar
Flere tiltaksplasser i eksisterende tiltak	37
Praksis i kombinasjon med VGO	34
Hverdagslivskompetanse, tett oppfølging, oppfølging i tiltak, jobbsøkerkurs	25
Fylkeskommunale tiltak (som f.eks. arbeidsinstituttet i drammen)	21
Mer ressurser og bedre samarbeid	17
Annet	10

Mange (37) beskrev et behov for flere tiltaksplasser innenfor eksisterende aktivitetstyper – som flere praksisplasser, flere lærlingeplasser, flere korte kompetansegivende kurs (AMO-kurs), flere tiltaksbedrifter og flere i ordinært arbeid. Deretter var det relativt mange (34) som mener at det var behov for aktiviteter/tiltak der praksis i større grad kombineres med videregående opplæring, eller at praksisplasser i større grad legges opp slik at de oppfyller læreplanmål eller forbereder de unge på et lærlingeløp eller andre opplæringsløp i videregående. Deretter etterspurte en del av de NAV-ansatte også mer skreddersydde tiltak utenfor skole og ordinær arbeidspraksis, som gir hverdagslivskompetanse, trening i jobbsøking og tett oppfølging. Det er også verdt å merke seg at en del (21) ønsket at fylkene tar et større ansvar på tiltakssiden. Innenfor denne kategorien var det flere som peker på at tiltak for OTs målgruppe bør være et fylkeskommunalt ansvar og ikke en oppgave for NAV.

Tiltak for de mest risikoutsatte

Gjennom Oppfølgingsprosjektet er det vektlagt spesielt at de mest risikoutsatte – de som har vært utenfor skole og arbeid i ett år eller mer – skal gis høyest prioritet. Både i 2013- og 2014-undersøkelsene har vi spurt om ansatte i OT og NAV kjenner til tiltak i sin region, som er spesielt rettet inn mot denne delen av OTs målgruppe.

Tabell 7-14 viser andelen som kjenner til tiltak for ungdom som har vært lenge utenfor opplæring og arbeid, samt andelen i 2014 som mener det er behov for flere tiltak rettet spesielt mot denne ungdomsgruppa.

Tabell 7-14 Tiltak for ungdom som har vært utenfor opplæring og arbeid sammenhengende mer enn et år. Andel av de ansatte i OT og NAV som kjenner til slike tiltak og som mener det er behov for flere tiltak. Prosent (N)

	Ansatte i OT		Ansatte i NAV	
	2012/13	2013/14	2012/13	2013/14
Kjenner til tiltak i eget fylke	64 (184)	60 (161)	59 (235)	42 (210)
Mener det er behov for flere tiltak for denne ungdomsgruppen	-	80 (163)	-	76 (211)

Blant de OT-ansatte er det rundt 60 prosent som sier de kjenner til slike tiltak både i 2013 og 2014. Blant NAV-ansatte er andelen som oppgir at det finnes slikt tiltak derimot klart lavest i den siste undersøkelsen. Andelen utgjør 42 prosent i 2013, mot 59 prosent i 2013-undersøkelsen. Sammenlikningen av svar i 2013 og 2014 gir dermed ingen indikasjon på at utbredelsen av tiltak spesielt rettet inn mot ungdom som har vært utenfor opplæring lenge, har økt i løpet av evalueringsperioden. Både blant OT- og NAV-ansatte opplever en klar majoritet (henholdsvis 80 og 76 prosent) dessuten at det er behov for flere tiltak spesielt innrettet for denne delen av OTs målgruppe.

7.4 Kompetanseheving

Det tredje nasjonale innsatsområdet i Oppfølgingsprosjektet handler om å øke kompetansen til de ansatte som jobber med ungdom i målgruppen. For evalueringsprosjektet har det vært et mål å få undersøkt omfanget av kompetanseheving og i hvilken grad de ansatte i OT og NAV opplever at kompetansehevingstiltaket de har deltatt i, har vært nyttig i arbeidet med å få flere unge til å gjennomføre videregående opplæring. Analysene i denne sluttrapporten baserer seg på spørreundersøkelsene som er gjennomført blant OT- og NAV-ansatte. Som et bakteppe til analysene beskriver vi her kort de to kompetansehevingstiltakene som er gjennomført fra sentralt hold i løpet av prosjektperioden.

Som nevnt i kapittel 2, ble det i Oppfølgingsprosjektets første fase gjennomført en bred kompetanseheving rettet mot OT og NAV-ansatte i alle landets fylker. Høgskolen i Lillehammer utviklet og gjennomførte opplæringen på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Det ble holdt to samlinger i hver av de tre opplæringsregionene (nord, sør/vest og øst). Samlingene skulle

gi verktøy og inspirasjon, og bidra til økt systemforståelse, det vil si kunnskap om ulike sektorer, etater, regelverk, tiltak, ansvarsområder og roller. Høgskolen i Lillehammer har selv evaluert kompetansehevingen²⁴. I evalueringsnotatet oppsummeres det at praksisfeltet i stor grad opplevde kompetansehevingen som relevant og viktig, og at den i flere regioner/lokalmiljø førte til utvidet og nytenkende samarbeid mellom OT og NAV. Den skriftlige oppgaven mellom samlingene ble av mange brukt til videreutvikling og konkretisering av etablerte samarbeidsavtaler mellom OT og NAV. Blant de av deltakerne som kom med kritikk til samlingen var det imidlertid flere som kommenterte at en del av det de fikk presentert var for lite konkret.

For skoleårene 2012/13 og 2013/14 har det vært et tilbud om videreutdanning ved Høgskolen i Finnmark og Høgskolen i Telemark for ansatte i oppfølgingstjenesten og andre med sosialpedagogiske oppgaver. Noen NAV-ansatte har også deltatt på videreutdanningen. Tilbudet dekker hele landet. Våren 2013 gjennomførte NOVA en undersøkelse blant disse og gjorde en samlet vurdering av utdanningstilbudet i forhold til målsettingene i Oppfølgingsprosjektet. Resultatene ble presentert i underveisrapporten fra evalueringen (Sletten mfl. 2013). Hovedinntrykket fra undersøkelsen var at studentene var fornøyd med utdanningene og at de særlig ga uttrykk for at utdanningene hadde vært nyttig i forhold til samarbeidet med andre aktører. Få mente at de hadde fått mer kunnskap om tiltak og alternative opplæringsmodeller gjennom å delta på videreutdanningen.

Om kompetanseheving – fra OT- og NAV-undersøkelsene

I 2014-undersøkelsene ble de OT- og NAV-ansatte spurt om de hadde deltatt i seks ulike typer kompetanseheving: 1) videreutdanning i regi av Ny GIV, 2) annen videreutdanning, 3) kurs og samlinger i regi av Ny GIV som ikke gir studiepoeng, 4) andre kurs og samlinger, 5) intern skolering på arbeidsplassen og 6) annen kompetanseheving. Det ble i spørreskjemaet presisert at de skulle inkludere «kompetanseheving som er relevant for ditt arbeid med ungdom under 25 år». Tabell 7-15 neste side, viser andelen ansatte i OT og NAV som har deltatt i ulike typer kompetanseheving i løpet av skoleåret 2013/14.

²⁴ http://www.udir.no/Upload/radgiver/Evaluering_%20kompetanseutvikling_i_regi_av%20Ny%20GiV%20H-11.pdf?epslanguage=no

Tabell 7-15 Andelen av ansatte i OT og NAV som har deltatt på ulike typer kompetanseheving skoleåret 2013/14.

	Ansatte i OT	Ansatte i NAV
Kurs og samlinger i regi av Ny GIV som ikke gir studiepoeng (%)	59 (161)	32 (208)
Andre kurs og samlinger (%)	76 (160)	53 (206)
Videreutdanning i regi av Ny GIV (%)	15 (161)	4 (207)
Annen videreutdanning (%)	12 (155)	11 (205)
Intern skolering på arbeidsplassen (%)	37 (156)	26 (203)
Annen kompetanseheving (%)	24 (154)	31 (206)

Undersøkelsen tyder på en betydelig kompetansehevingsaktivitet i skoleåret 2013/14. 91 prosent av de ansatte i oppfølgingstjenesten har deltatt på ett eller flere kompetansehevingstiltak. For NAV-ansatte gjaldt dette 73 prosent. Mønsteret i hvilken type kompetanseheving som er mest utbredt, er imidlertid ganske lik i de to sektorene. Flest oppgir at de har vært med på kurs og samlinger som *ikke* gir studiepoeng, deretter er det også en del som har fått intern skolering på arbeidsplassen, mens forholdsvis få er i gang med en videreutdanning.

De OT-ansattes svar tyder videre på en betydelig kompetansehevingsaktivitet i Ny GIV også dette skoleåret. I løpet av skoleåret 2013/14 har nesten 60 prosent deltatt på kurs og samlinger i regi av Ny GIV. Det er grunn til å tro at dette stort sett gjelder kurs og samlinger som den fylkesvise prosjektledelsen selv har tatt initiativ til, i og med at det ikke har vært gjennomført noen bred kompetanseheving fra sentralt hold skoleåret 2013/14. Kurs og samlinger i regi av Ny GIV har omfattet færre (32 prosent) NAV-ansatte. NAV-ansatte deltok imidlertid sjeldnere på kurs og samlinger totalt sett.

Ikke uventet har relativt få deltatt i mer omfattende videreutdanninger som gir studiepoeng. Også denne typen kompetanseheving er imidlertid mer utbredt blant OT-ansatte, enn blant NAV-ansatte. Forskjellen mellom OT- og NAV-ansatte ser ut til å skyldes videreutdanning som er arrangert i regi av Ny GIV. 15 prosent i OT oppgir at de har deltatt i en slik utdanning, mens NAV-ansatte oftere har deltatt i videreutdanninger som ikke er direkte relatert

til Ny GIV. Når det gjelder andre typer videreutdanninger, er likevel andelen blant OT og NAV-ansatte ganske like.

Hvor nyttig har kompetansehevingen vært for arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid? Tabell 7-16 viser at kompetansehevingen har vært mest nyttig for den jobben de gjør med veiledning av enkeltungdom. Relativt få ansatte i OT og NAV, opplevde at kompetansehevingene har vært nyttig for arbeid med særlig risikoutsatt ungdom (utenfor arbeid og opplæring mer enn ett år), planlegging av tiltak og aktiviteter eller frafallsforebyggende arbeid.

Tabell 7-16 Andelen blant OT- og NAV-ansatte som mener kompetanseheving de har deltatt i har vært «svært nyttig» for ulike sider ved deres arbeid. Prosent

Har kompetansehevingen vært nyttig for følgende arbeidsoppgaver ...?	OT	NAV
Veiledning av enkeltungdom	30 (133)	41 (150)
Arbeid med særlig risikoutsatt ungdom (utenfor arbeid og skole mer enn ett år)	19 (135)	17 (150)
Planlegging av tiltak og aktiviteter for ungdom utenfor opplæring og arbeid	16 (134)	17 (150)
Frafallsforebyggende arbeid	16 (127)	10 (151)

I en tilleggsanalyse har vi sett nærmere på opplevd nytte blant OT-ansatte som har deltatt på *ulike typer* kompetanseheving. De som har deltatt på videreutdanninger oppfatter kompetansehevingstiltakene som mest nyttige. Interessant er det også at andelen OT-ansatte som mener kompetansehevingen har vært «svært nyttig» for *planlegging av tiltak og aktiviteter*, er klart størst blant de som har deltatt på videreutdanningen i regi av Ny GIV. Antallet respondenter som har deltatt i denne videreutdanningen er imidlertid lite, noe som gjør dette resultatet usikkert.

7.5 Oppsummering

I underveisevalueringen var en hovedkonklusjon at samarbeidet mellom NAV og OT ble vurdert som godt av de som jobber med ungdom utenfor opplæring og arbeid til daglig. Dette resultatet bekreftes i undersøkelsene fra skoleåret 2013/14. I begge årene er ni av ti ansatte i OT, og nesten like mange av de

ansatte i NAV, positive i sine vurderinger av samarbeidet. Selv om det store flertallet vurderer kvaliteten på samarbeidet som godt, er det langt fra alle som mener at samarbeidet fungerer optimalt. En betydelig andel beskriver samarbeidet som «nokså godt». Det er altså fortsatt et forbedringspotensial. Samtidig viser undersøkelsen at den opplevde kvaliteten på samarbeidet henger sammen med hvor mye disse to etatene jobber sammen. De ansatte som samarbeider mest med den andre etaten, er betydelig mer fornøyd med samarbeidet enn de som samarbeider mindre.

Når det gjelder samarbeid med andre relevante aktører, er bildet mer sammensatt. Ansatte i OT er godt fornøyd med samarbeidet med skolene, mens mange NAV-ansatte (rundt halvparten) mener samarbeidet fungerer dårlig. Dette er nokså likt som resultatene i underveisrapporten fra 2013, der vi konkluderte med at OT- og NAV-ansatte var mest fornøyd med de aktørene de samarbeidet mest med. Når det gjelder NAV-ansattes vurdering av samarbeidet med skolene over tid, finner vi imidlertid at flere opplever samarbeidet som dårlig i den siste undersøkelsen. Vi ser dermed ikke tegn til at samarbeidet mellom de to aktørene er forbedret i prosjektets siste fase, snarere det motsatte.

Et fellestrekk ved svarene både fra OT- og NAV-ansatte, er videre at relativt mange opplever samarbeidet med fagopplæringen som dårlig, tre av ti i OT og fire av ti i NAV. På dette området er det åpenbart et stort forbedringspotensiale. Samarbeidet med bedriftene vurderes derimot som nokså godt fungerende av de fleste.

I Oppfølgingsprosjektet har det vært en intensjon at skolene involverer OT allerede før elevene slutter og formelt skrives ut. En sammenlikning av skoleårene 2012/13 og 2013/14 viser en utvikling i tråd med denne intensjonen. Flere ansatte i OT opplever at skolene tar kontakt med OT før en elev skrives ut, og flere opplever at OT deltar på avklaringsmøter når en elev slutter underveis i skoleløpet, eller ikke møter opp ved et nytt skoleår.

Også når det gjelder bruk av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål i de videregående skolenes frafallsforebyggende arbeid, har det vært en økning i evalueringsperioden. Blant ansatte i OT er det derimot noen færre som over tid svarer at det gis tilbud om alternative opplæringsmodeller i deres fylke. Heller ikke de ansatte i NAV rapporterer om økning i bruk av denne typen tiltak. Det er imidlertid grunn til å tro at

OT- og NAV-ansatte har blitt mer bevisst på hva som kjennetegner et opplæringsløp der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål og de inkluderte flere typer av tiltak når de svarer på disse spørsmålene i den første undersøkelsen. Et fellestrekk for OT og NAV er uansett at de aller fleste mener det er behov for flere typer aktiviteter og tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål, enn det som tilbys ungdom i dag. Dette gjelder ikke nødvendigvis helt nye aktivitetstyper, men at bruken av eksisterende vekslingsmodeller utvides og blir mer fleksibel.

De aller fleste ansatte i OT og NAV har i løpet av skoleåret 2013/14 deltatt i kurs, samlinger, videreutdanning eller liknende der målet har vært å heve kompetansen om arbeidet med ungdom under 25 år. Godt over halvparten av de OT-ansatte har deltatt i kompetansehevinger som er gjennomført i regi av Ny GIV, noe som tyder på en betydelig regional kompetansehevingsaktivitet i prosjektet. I løpet av skoleåret 2013/14 ser OT- og NAV-ansatte særlig ut til å ha deltatt på kurs, samlinger og utdanninger som er nyttig for arbeidet med enkeltungdom, og de har i mindre grad tilegnet seg kunnskap som kan brukes til planlegging av tiltak og aktiviteter.

8 Har Oppfølgingsprosjektet bidratt til å endre praksis?

I dette kapittelet gå nærmere inn på hva selve Oppfølgingsprosjektet har bidratt med av endringer. I hvilken grad opplever de som jobber med ungdom i det daglige at Oppfølgingsprosjektet har ført til endringer i måten de jobber på? Vi er spesielt opptatt av endringer som kan knyttes til de tre innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet:

- Har *Oppfølgingsprosjektet* bidratt til at det i større grad prøves ut opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål?
- Gis den mest risikoutsatte delen av målgruppen (de som har vært utenfor skole og arbeid i ett år eller mer) høyere prioritet som en følge av *Oppfølgingsprosjektet*?
- Opplever disse aktørene som jobber med ungdomsgruppa i hverdagen, at *Oppfølgingsprosjektet* har bidratt til mer og bedre tverrsektorielt samarbeid generelt, og til en endret rolle for skolene i det frafallsforebyggende arbeidet?

Kapittelet starter med å gi en oversikt over hvor godt kjent Oppfølgingsprosjektet er i sektoren. Deretter undersøker vi om prosjektet har bidratt til endringer i retning av målsettingene med Oppfølgingsprosjektet. Analysene er basert på spørreskjemaundersøkelser til ansatte i OT og NAV skoleårene 2012/13 og 2013/14, i tillegg til spørreskjemaundersøkelser til skoleledere i videregående de samme skoleårene. Vi behandler svar fra de ulike aktørene for seg, først OT-ansatte, så NAV-ansatte og til slutt undersøker vi skoleledernes vurdering av hva Oppfølgingsprosjektet i praksis har bidratt til.

8.1 Kjennskap til Oppfølgingsprosjektet

At Oppfølgingsprosjektet er godt kjent blant de involverte aktørene, og da særlig blant de som jobber direkte mot målgruppen, vil vanligvis være en forut-

setning for at innsatsen skal bidra til å endre måtene det jobbes på. Underveisevalueringen viste at prosjektet stort sett var godt kjent i 2013, og naturlig nok var prosjektet best kjent blant OT-ansatte.

Tabell 8-1 viser hvor godt de ulike aktørene kjente til prosjektet våren 2014, rett etter at prosjektet var avsluttet. Hovedbildet er at de aller fleste kjenner til Oppfølgingsprosjektet. Andelen som kjenner til prosjektet «veldig godt» er jevnt over noe høyere i den siste undersøkelsen – særlig blant skoleledere.

Tabell 8-1 Ansatte i OT og NAV og skoleledere i grunnskolen og videregående sitt kjennskap til Oppfølgingsprosjektet. 2012/13 og 2013/14. Prosent

Hvor godt kjenner du til Oppfølgingsprosjektet?		2012/13	2013/14
Ansatte i OT	Veldig godt	50	54
	Nokså godt	45	40
	Nokså dårlig	5	6
	Ikke i det hele tatt	0	0
	N	(192)	(163)
Ansatte i NAV	Veldig godt	26	29
	Nokså godt	52	49
	Nokså dårlig	18	20
	Ikke i det hele tatt	4	2
	N	(236)	(212)
Skoleledere i videregående opplæring	Veldig godt	32	39
	Nokså godt	58	52
	Nokså dårlig	9	9
	Ikke i det hele tatt	2	0
	N	(106)	(92)
Skoleledere i grunnskolen (*)	Veldig godt	27	39
	Nokså godt	51	46
	Nokså dårlig	17	13
	Ikke i det hele tatt	5	2
	N	(259)	(231)

Note: (*) statistisk signifikant forskjell mellom skoleårene ($p < 0,05$).

De aller fleste OT-ansatte rapporterer om veldig god eller nokså god kjennskap til prosjektet. Ingen i OT rapporterer at de ikke kjenner til det i det hele tatt. Prosjektet er nesten like godt kjent blant skoleledere, og det er bare mindre forskjeller mellom skoleledere i videregående og skoleledere i grunnskolen med ungdomstrinn. NAV-ansatte er de som kjenner prosjektet dårligst. Men også blant disse har flertallet en viss kjennskap til prosjektet.

8.2 Oppfølgingstjenesten

I underveisevalueringen kom det fram at det store flertallet av de ansatte i OT opplevde at Oppfølgingsprosjektet hadde bidratt til å endre deres arbeidshverdag (Sletten mfl. 2013: 105). De fleste opplevde at det var på samarbeidsområdet at arbeidsoppgavene hadde endret seg i størst grad, både samarbeidet med skolene og andre aktører, og da særlig NAV. Det var også en del som ga uttrykk for at Oppfølgingsprosjektet hadde medført at de jobbet tettere mot enkeltungdom enn før, og at de hadde intensivert kartleggings- og oppsøkningsarbeidet.

Tabell 8-2 viser hvordan de ansatte i OT i de to skoleårene som evalueringen omfatter, svarer på et spørsmål om de har endret arbeidet sitt som et resultat av Oppfølgingsprosjektet. De aller fleste (to av tre) mente at Oppfølgingsprosjektet hadde bidratt til endringer, og en liten gruppe på fem prosent mente endringene hadde vært betydelige. Rundt en av fire sa at Oppfølgingsprosjektet ikke har bidratt til endringer i arbeidet. De OT-ansatte svarte omtrent likt våren 2013 og våren 2014.

Tabell 8-2 Ansatte i OT sine vurderinger av om de har endret sitt arbeid som et resultat av Oppfølgingsprosjektet. Skoleårene 2012/13 og 2013/14

Har du endret ditt arbeid i OT som et resultat av Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV?	Ansatte i OT	
	2012/13	2013/14
Ja, i stor grad	4	5
Ja, i noe grad	63	64
Nei	28	23
Vet ikke	5	8
Totalt	100	100
N=	(192)	(160)

En viktig målsetting med Oppfølgingsprosjektet har vært å bidra til at flere unge utenfor opplæring og arbeid motiveres tilbake til opplæring eller ordinært arbeid. Satsingen innebærer både en tydeliggjøring av roller, en styrking av samarbeidsrelasjoner og en dreining mot tiltak og virkemidler som bidrar til formalisering og dokumentasjon av kunnskap og kompetanse blant ungdom i målgruppen. I hvilken grad opplever de ansatte i OT at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til endringer i praksis?

Vi har bedt de OT-ansatte om å vurdere prosjektets betydning for utprøving av opplæringsmodeller, for det tverrfaglige samarbeidet, for skolenes rolle og for arbeidet med de mest risikoutsatte i målgruppen. I tillegg skulle de svare på om prosjektet hadde bidratt til at ledelsen i fylket prioriterte arbeidet med ungdom i OTs målgruppe høyere og til at OTs rolle og ansvarsområde var blitt tydeligere. Resultatene er gjengitt i tabell 8-3 på neste side. Hovedmønsteret er at respondentene svarer nokså likt i de to årene som evalueringen omfatter. Det er riktignok gjennomgående noen flere som er positive i 2014 enn i 2013, noe som kan være et tegn på at virkningen av innsatsene i prosjektet øker noe over tid. Kun på ett område er endringen så stor at forskjellen er statistisk signifikant. Dette gjelder andelene som mener at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til at skolene oftere tar kontakt med OT når elever står i fare for å avslutte opplæringen.

Generelt viser tabellen størst oppslutning om at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til et bedre samarbeid med andre aktører som jobber med ungdom i OTs målgruppe, og at skolene oftere selv tar kontakt med OT når en elev står i fare for å avslutte opplæringen. Relativt færre mener prosjektet har bidratt til at det i større grad gis tilbud om opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål eller at aktiviteter og tiltak i større grad tilrettelegges for de mest risikoutsatte. I 2014-undersøkelsen fikk de OT-ansatte et spørsmål som ikke var med i 2013. De ble bedt om å svare på om OTs rolle og ansvarsområde hadde blitt tydeligere som en følge av Oppfølgingsprosjektet. Ganske mange mente at dette stemte, i hvert fall i nokså stor grad.

Tabell 8-3 OT-ansatte om hva Oppfølgingsprosjektet har bidratt til

I hvilken grad mener du at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til...		Ansatte i OT	
		2012/13	2013/14
... at samarbeidet mellom OT og andre aktører som jobber med ungdom i OTs målgruppe har blitt bedre?	I svært stor grad	11	17
	I nokså stor grad	54	52
	I liten grad	32	27
	Ikke i det hele tatt	4	4
	N	(189)	(161)
... at skolen oftere selv tar kontakt med OT når en elev står i fare for å avslutte opplæringen? (*)	I svært stor grad	16	20
	I nokså stor grad	43	49
	I liten grad	38	28
	Ikke i det hele tatt	3	3
	N	(185)	(160)
... at aktivitetstilbud og tiltak for ungdom utenfor opplæring og arbeid i større grad tilrettelegges for de mest risikoutsatte (utenfor skole og arbeid mer enn ett år sammenhengende)?	I svært stor grad	3	8
	I nokså stor grad	31	30
	I liten grad	54	53
	Ikke i det hele tatt	12	9
	N	(188)	(161)
... at det i større grad gis opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål?	I svært stor grad	6	5
	I nokså stor grad	28	36
	I liten grad	51	51
	Ikke i det hele tatt	15	9
	N	(188)	(162)
... at ledelsen i fylkeskommunen har gitt arbeidet med ungdom i OTs målgruppe høyere prioritet?	I svært stor grad	16	12
	I nokså stor grad	50	50
	I liten grad	29	33
	Ikke i det hele tatt	4	6
	N	(189)	(159)
... at OTs rolle og ansvarsområde har blitt tydeligere?	I svært stor grad		15
	I nokså stor grad		48
	I liten grad		32
	Ikke i det hele tatt		5
	N		(162)

Note: (*) statistisk signifikant forskjell mellom skoleårene ($p < 0,05$).

Vurdering av OTs arbeid før og etter Oppfølgingsprosjektet

Vi har også undersøkt hvor mange av de ansatte i OT som samlet sett vurderer at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til å gjøre oppfølgingstjenesten bedre i stand til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag. For å finne ut av dette kartla vi først hvor mange som på undersøkelsestidspunktet (altså i 2014) mente at OT lyktes med hovedoppgaven sin – å hjelpe ungdom utenfor opplæring og arbeid over i opplæring, arbeid eller annen sysselsetting. Deretter undersøkte vi hvor

mange som mente at OT i dag arbeider bedre enn før Ny GIV-satsingen og hvor mange som eventuelt mente at OT arbeider dårligere enn før. For å kartlegge betydningen av Oppfølgingsprosjektet i så måte, spurte vi de som svarte at OT klarte samfunnsoppdraget sitt bedre om det var Oppfølgingsprosjektet som hadde bidratt til forbedringene.

For det første mente de aller fleste i OT – så mange som 90 prosent – at tjenesten klarer oppgaven med å hjelpe ungdommene som står utenfor opplæring og arbeid over i aktivitet enten «svært godt» (33 prosent) eller «nokså godt» (57 prosent). Syv prosent mente at OT klarte oppgaven «verken godt eller dårlig», og tre prosent at de klarer oppgaven dårlig.

For det andre, på spørsmålet om OT arbeidet bedre eller dårligere enn før Ny GIV, var det ingen som mener at OT arbeidet *dårligere*. Langt de fleste (69 prosent) mente at arbeidet i OT var forbedret, hvorav 22 prosent mente OT jobbet «mye bedre» sammenliknet med perioden før Ny GIV, mens 47 prosent mente OT jobbet «litt bedre» enn før.

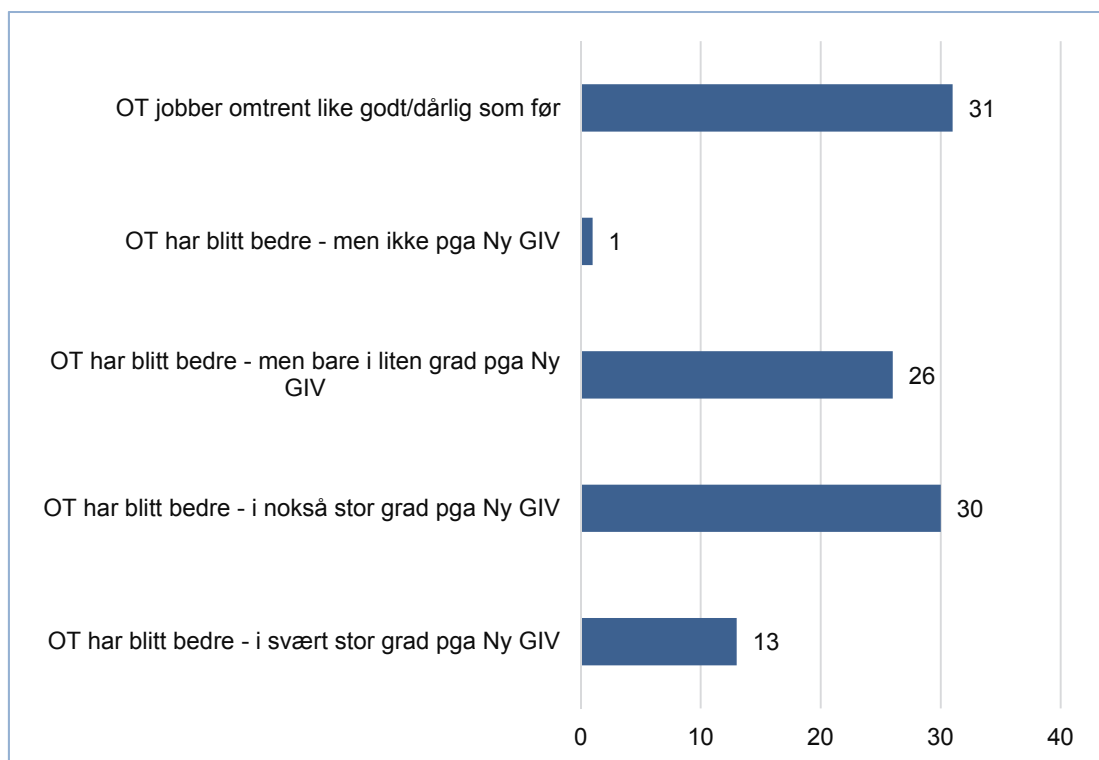
Hvordan vurderer ansatte i OT Oppfølgingsprosjektets betydning for forbedringene? For å svare på dette spørsmålet ble de som mente at OT hadde blitt bedre til å ivareta sin hovedoppgave, bedt om å ta stilling til følgende påstand «Oppfølgingsprosjektet har bidratt til at OT arbeider bedre nå enn for 3–4 år siden (før Ny GIV)». Noen få (5 prosent) ga uttrykk for at de ikke hadde noen formening om dette. Når disse utelates kan vi angi hvor stor andel av de ansatte i OT som samlet sett mente at Oppfølgingsprosjektet har forbedret måten OT jobber på.

Figur 8-1 neste side, viser at nesten ingen svarer at Oppfølgingsprosjektet har vært uten betydning for forbedringene i OT. Samlet er det rundt 4 av 10 ansatte i OT som mener at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til at OT arbeider bedre enn før, hvorav 30 prosent mener prosjektet har bidratt i «nokså stor grad» og 13 prosent i «svært stor grad».

En tilleggsanalyse viser at OT-ansatte med en lederstilling i OT svarer omtrent likt som de øvrige (tallene vises ikke her). Det er heller ikke forskjeller av betydning mellom de som gjennom sitt arbeid i OT følger opp enkelt-ungdom og de som ikke gjøre det. De ansatte som sier at de kjenner godt til Oppfølgingsprosjektet, er derimot mer positive i sine vurderinger av hva

Oppfølgingsprosjektet har bidratt med, enn de som har dårligere kjennskap til prosjektet.

Figur 8-1 Ansatte i OT sine vurderinger av om oppfølgingstjenesten jobber bedre enn før Ny GIV – og eventuelt i hvor stor grad Oppfølgingsprosjektet Ny GIV har bidratt til forbedringer.



Note: N=151

De OT-ansatte som mente Oppfølgingsprosjektet hadde en positiv effekt ble videre bedt om å utdype på hvilken måten de mente prosjektet hadde bidratt. 81 respondenter svarte på dette åpne spørsmålet. Svarene tyder på at prosjektet særlig har bidratt til forbedringer ved at de nå samarbeider mer og har bedre rutiner for samarbeidet med andre aktører. Dette er i tråd med konklusjonene i underveisrapporten fra evalueringen. Et eksempel er en av de ansatte som skriver at: «Oppfølgingsprosjektet har bidratt til tverretatlig og tverrfaglig samarbeid og brutt ned barrierer mellom etatsgrensene». Blant samarbeidspartnerne er det oftest NAV og skolene som nevnes, men også fagopplæringen, PPT og helsetjenester.

Tabell 8-4 Kategorisering av svar på åpent spørsmål om på hvilken måte Oppfølgingsprosjektet har bidratt til at OTs arbeid er forbedret.

På hvilken måte har Oppfølgingsprosjektet bidratt til at OT arbeider bedre? (samlekategorier basert på åpne svar)	Antall svar
Bedre samarbeid med andre aktører	38
Høyere prioritering av OTs arbeid	26
Bedre rutiner internt	18
Skolenes (fagopplæringens) rolle er tydeligere	13
Nye tiltak, flere og bedre tilbud til ungdommene	11
Kompetanseheving	8

I tillegg beskriver mange at Oppfølgingsprosjektet har ført til en større bevissthet om OTs arbeid både på lokalt nivå og på fylkesnivå; fokus på OT og målgruppen har ført til mer gehør, stor vilje til tverrfaglig samarbeid og gode samarbeidsavtaler. Flere fremhever også det å ha en egen koordinator for arbeidet på fylkesnivå; «vi har fått en leder på fylkesnivå som koordinerer informasjon, tilbakemeldinger, samlinger m.m.» At prosjektet blant annet har vært fokusert på skolenes rolle når en elev står i fare for å avslutte opplæringen, beskrives også som positivt, i tillegg til at OT har fått bedre rutiner for arbeidet internt – de jobber mer systematisk og målrettet i dag enn tidligere. «Først og fremst har Oppfølgingsprosjektet ført til forbedring av rutiner og satt fokus på viktigheten av å fange opp/følge opp ungdom som faller ut av skolen». Noen (11) beskriver også nye tiltak eller konkrete tilbud til ungdom som har kommet i kjølvannet av Oppfølgingsprosjektet, eller nevner at Oppfølgingsprosjektet har bidratt med kompetanseheving som har styrket OTs arbeid. Et eksempel på det siste er følgende sitat: «... vi har fått god oppfølging og faglig påfyll i form av samlinger, og vi tilbys kurs og etter- og videreutdanning». Samlet får vi dermed et inntrykk av at prosjektets bidrag særlig ligger i at samarbeidet med andre aktører er utvidet, samtidig er de interne rutinene og kunnskapen i OT styrket. Derimot er det lite å spore i svarene om bidrag til tiltaksutvikling eller aktiviteter særlig rettet mot de mest risikoutsatte ungdommene.

8.3 NAV

NAV har en mer begrenset rolle i Oppfølgingsprosjektet enn OT. Underveisevalueringen viste likevel at 43 prosent av de ansatte i NAV hadde endret sitt arbeid som et resultat av Oppfølgingsprosjektet (Sletten mfl. 2013: 107-

108). Som for ansatte i OT, var det mange i NAV som viste til at endringene i arbeidssituasjonen først og fremst handlet om endringer i samarbeidet med andre aktører. Flere pekte på forbedringer i det tverrsektorielle samarbeidet, at de hadde fått på plass bedre rutiner og knyttet til seg kontakter som var nyttige i arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeidet.

Tabell 8-5 viser andelen av de ansatte i NAV som opplever at de har endret arbeidet sitt som et resultat av Oppfølgingsprosjektet. Tre prosent mener at de har endret arbeidet sitt i «stor grad» og 44 prosent i «noe grad». Resultatene viser bare små endringer fra 2013 til 2014.

Tabell 8-5 Ansatte i NAV sine vurderinger av om de har endret sitt arbeid som et resultat av Oppfølgingsprosjektet. Skoleårene 2012/13 og 2013/14

Har du endret ditt arbeid i NAV som et resultat av Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV?	Ansatte i NAV	
	2012/13	2013/14
Ja, i stor grad	4	3
Ja, i noe grad	39	44
Nei	53	46
Vet ikke	5	7
Totalt	100	100
N=	(236)	(211)

På samme måte som for de ansatte i OT, ble også ansatte i NAV bedt om å vurdere om Oppfølgingsprosjektet hadde bidratt med endringer på ulike områder. I spørreundersøkelsen fikk de spørsmål om prosjektet hadde bidratt til bedre samarbeide mellom NAV og andre aktører, til økt bruk av tiltak som skal gi dokumentert kompetanse, til arbeidet med særlig risikoutsatt ungdom og til NAV-ledelsens prioritering av ungdom som brukergruppe.

Svarfordelingene vises i tabell 8-6 neste side. De ansatte i NAV har langt på vei det samme inntrykket av hva Oppfølgingsprosjektet har bidratt til som OT-ansatte. Prosjektet har hatt størst betydning for samarbeidet mellom aktørene på feltet og har bidratt til at ledelsen prioriterer arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid høyere. Færre mener prosjektet har bidratt til økt aktivitetstilbud, at tiltak i større grad gir dokumentert kompetanse eller at tiltakene i større grad tilrettelegges for de mest risikoutsatte. Når det gjelder prosjektets betydning for bruk av tiltak som gir dokumentert kompetanse, ser vi imidlertid en statistisk signifikant endring fra skoleåret 2012/13 til skoleåret 2013/14. Ti prosentpoeng flere mener Oppfølgingsprosjektet har bidratt til at

tiltak og aktiviteter i større grad gir dokumentert kompetanse. Når det gjelder samarbeidet mellom NAV og andre aktører, og om NAV-ledelsen gir arbeidet med unge utenfor opplæring og arbeid større prioritet, er det ingen endringer fra 2013 til 2014.

Tabell 8-6 NAV-ansatte om hva Oppfølgingsprosjektet har bidratt til

I hvilken grad mener du at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til...		Ansatte i NAV	
		2012/13	2013/14
... at samarbeidet mellom NAV og andre aktører som jobber med ungdom utenfor opplæring og arbeid har blitt bedre?	I svært stor grad	19	19
	I nokså stor grad	49	44
	I liten grad	28	32
	Ikke i det hele tatt	4	5
	N	(223)	(211)
... at aktivitetstilbud og tiltak for ungdom utenfor opplæring og arbeid i større grad gir dokumentert kompetanse (kursbevis, vitnemål e.l.) (*)	I svært stor grad	5	4
	I nokså stor grad	28	39
	I liten grad	57	48
	Ikke i det hele tatt	10	9
	N	(221)	(208)
... at aktivitetstilbud og tiltak for ungdom utenfor opplæring og arbeid i større grad tilrettelegges for de mest risikoutsatte (utenfor skole og arbeid mer enn ett år sammenhengende)?	I svært stor grad	5	7
	I nokså stor grad	39	42
	I liten grad	51	42
	Ikke i det hele tatt	5	10
	N	(222)	(209)
... at ledelsen i NAV har gitt arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid høyere prioritet?	I svært stor grad	11	11
	I nokså stor grad	54	49
	I liten grad	28	34
	Ikke i det hele tatt	7	5
	N	(224)	(210)

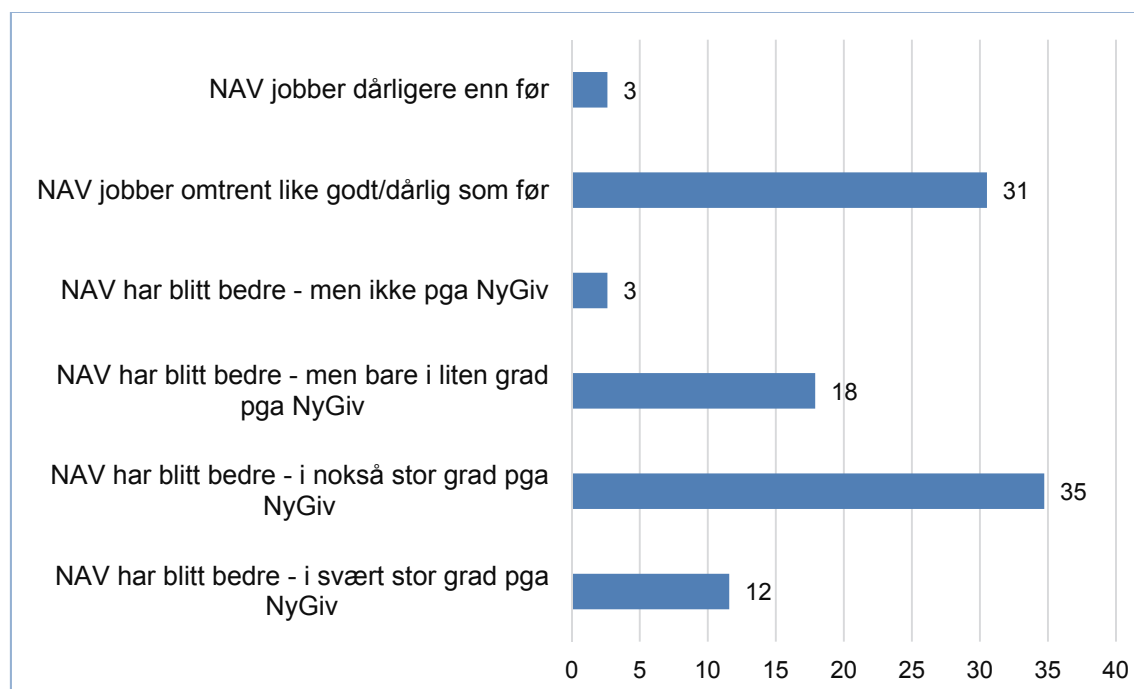
Note: (*) statistisk signifikant forskjell mellom skoleårene ($p < 0,05$).

Vurdering av NAVs arbeid før og etter Oppfølgingsprosjektet

Også i undersøkelsen til de ansatte i NAV var vi opptatt av å finne ut om Oppfølgingsprosjektet hadde bidratt til å gjøre NAV som etat bedre i stand til å hjelpe ungdom over i opplæring, arbeid eller annen sysselsetting. Først ble de spurt om hvor godt de alt i alt syntes NAV (i sitt fylke) klarte denne oppgaven i dag. Ansatte i NAV er generelt mindre fornøyd med eget arbeid enn de OT-ansatte. Totalt mener 64 prosent at NAV lykkes (mot 90 prosent i OT). Kun syv prosent mener NAV klarer oppgaven svært godt, mens 56 prosent mente NAV klarte oppgaven nokså godt. 27 prosent vurderte arbeidet som «verken godt eller dårlig» og ti prosent mente NAV klarte denne oppgaven dårlig.

Også en klar majoritet blant de NAV-ansatte opplever at de arbeider bedre i dag enn for 3–4 år siden (før Ny GIV). Herunder mente 29 prosent at arbeidet har blitt mye bedre, mens 41 prosent mente det hadde blitt litt bedre. Disse andelene ligner på andelene blant OT-ansatte som mente arbeidet hadde blitt bedre.

Figur 8-2 Ansatte i NAV sine vurderinger av om NAV jobber bedre enn før Ny GIV – og eventuelt i hvor stor grad Oppfølgingsprosjektet Ny GIV har bidratt til forbedringer.



Note: N=190

Figur 8-2 gir en samlet framstilling av hvordan de ansatte i NAV vurderte Oppfølgingsprosjektets rolle for NAVs evne til å hjelpe ungdom over i aktivitet. På samme måte som blant de OT-ansatte var det nesten ingen ansatte i NAV som svarte at Oppfølgingsprosjektet ikke har hatt noen betydning for de forbedringene som de mente hadde funnet sted. Samlet mente nær halvparten av de ansatte i NAV at Oppfølgingsprosjektet hadde bidratt til at NAV i dag arbeidet bedre med ungdom enn før, hvorav 35 prosent i «nokså stor grad» og 12 prosent i «svært stor grad». Fordelingen blant de ansatte i NAV er dermed nokså lik fordelingen i OT.

En tilleggsanalyse viser at ansatte i NAV-stat og NAV-kommune svarte relativt likt på spørsmålene om hvordan NAV lykkes med sitt ungdomsarbeid, og på spørsmålene om Oppfølgingsprosjektets bidrag til forbedringene i

arbeidet (tallene vises ikke her). Det er heller ikke noen forskjeller av betydning mellom de som har lederstillinger og de som ikke har det. De ansatte som jobber på et NAV-kontor der det finnes et eget ungdomsteam og som sier at de kjenner godt til Oppfølgingsprosjektet, er derimot mer positive i sine vurderinger av Oppfølgingsprosjektets bidrag til NAVs arbeid enn de øvrige.

På hvilken måte opplever de ansatte i NAV at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til at NAV er blitt bedre i sitt arbeid mot målgruppa for Oppfølgingsprosjektet? Dette ble stilt som et åpent spørsmål og tabell 8-7 viser en kategorisering av de 84 svarene på dette spørsmålet.

Tabell 8-7 Kategorisering av svar på åpent spørsmål om på hvilken måte Oppfølgingsprosjektet har bidratt til at NAVs arbeid er forbedret

Bedre samarbeid med andre aktører	58
Tydeligere rolle/høyere prioritering av arbeidet	22
Bedre rutiner internt, bedre tilbud til ungdommene	16
Bedre kompetanse	7
Annet	3
Antall svar:	84*

Bedre samarbeidsrelasjoner til andre aktører er det flest av de NAV-ansatte trekker fram når de skal beskrive på hvilken måte Oppfølgingsprosjektet har forbedret NAVs arbeid med unge utenfor opplæring og arbeid. En skrev for eksempel at «i vår region har det vært arbeidet aktivt i grupper som ble satt sammen av Oppfølgingsprosjektet mot å opprette samarbeidsarenaer. Nå er dette på plass, og vi samarbeider derfor på en mye bedre måte enn tidligere». En annen påpekte at prosjektet hadde bidratt til at «instansene har blitt bedre kjent med hverandre, grensesnittet har blitt tydeligere og derav også ansvarsforholdene».

Nest etter bedre samarbeid, nevnte flest at prosjektet hadde bidratt til en høyere prioritering av arbeidet med ungdom i NAV eller til en tydeliggjøring av NAVs rolle i forhold til ungdom i OTs målgruppe. «Mere fokus på ungdom og spesialkompetanse har ført til at denne gruppen blir sett. En annen viktig faktor er at NAV prioriterer ungdom». Noen nevnte at de interne rutinene har blitt bedre. For eksempel skrev en at «det er laget lokale rutiner for oppfølging av

lister over nye OT-ungdom». Enkelte framhevet også at de har fått økt kompetanse om opplæring i skole og om utdanningsmuligheter for ungdom. Utsagn som «mye større kunnskap om ungdommers muligheter til utdanning» og «jeg har fått større kunnskap om opplæring i skolen, og gode samarbeidspartnere fra flere videregående skoler og fra fylket», er eksempler på dette.

8.4 Videregående skole

I hvilken grad har Oppfølgingsprosjektet bidratt til å endre de videregående skolenes arbeid for å motvirke frafall? Underveisevalueringen viste at de videregående skolene var nokså delt i synet på hvor stor betydning Oppfølgingsprosjektet hadde hatt for endringer i måten skolene jobber på. I følge halvparten av alle skolelederne, hadde Oppfølgingsprosjektet ikke hatt noen betydning for de endringene som hadde skjedd, mens den andre halvparten opplevde at Oppfølgingsprosjektet hadde bidratt til at de hadde endret sitt frafallsforebyggende arbeidet «i noen grad».

Tabell 8-8 på neste side, viser rektorenes vurderinger av Oppfølgingsprosjektets bidrag de to skoleårene evalueringen omfatter. Rektorene fikk først et overordnet spørsmål. De ble bedt om å angi om skolen hadde endret sitt frafallsforebyggende arbeid som et resultat av Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. Deretter fikk de konkrete spørsmål om Oppfølgingsprosjektet hadde bidratt til endringer i hvordan skolene jobbet tidlig i elevenes frafallsprosess, om skolene oftere tok kontakt om oppfølgingstjenesten, om de samarbeidet mer med aktører utenfor skolen for å forebygge frafall og om skolene i større grad la til rette for opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål.

Tabell 8-8 Rektorer i videregående skole sine vurderinger av om de har endret sitt frafallsforebyggende arbeid som et resultat av Oppfølgingsprosjektet. Skoleårene 2012/13 og 2013/14

		Skoleledere i videregående opplæring	
		2012/13	2013/14
Har skolen endret sitt frafallsforebyggende arbeid som et resultat av Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV?	Ja, i stor grad	1	7
	Ja, i noen grad	50	52
	Nei	47	38
	Vet ikke	3	3
	N	(105)	(90)
I hvilken grad har Oppfølgingsprosjektet bidratt til...		2012/13	2013/14
... at det forebyggende arbeidet starter tidligere i elevenes «frafallsprosess»?	I svært stor grad	13	12
	I nokså stor grad	44	39
	I liten grad	31	40
	Ikke i det hele tatt	13	9
	N	(101)	(87)
... at skolen oftere selv tar kontakt med OT når en elev står i fare for å avslutte opplæringen? (*)	I svært stor grad	7	26
	I nokså stor grad	44	26
	I liten grad	38	39
	Ikke i det hele tatt	12	8
	N	(101)	(87)
... at skolen i større grad legger til rette for opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål?	I svært stor grad	5	7
	I nokså stor grad	31	27
	I liten grad	43	41
	Ikke i det hele tatt	21	25
	N	(100)	(84)
... at skolen samarbeider oftere med aktører utenfor skolen for å forebygge frafall?	I svært stor grad	3	9
	I nokså stor grad	41	28
	I liten grad	42	52
	Ikke i det hele tatt	14	11
	N	(98)	(85)

Note: (*) statistisk signifikant forskjell mellom skoleårene ($p < 0,05$).

Svarene tyder på en vridning i retning av at flere rektorer mener Oppfølgingsprosjektet har hatt en betydning for endringer i skolens frafallsforebyggende arbeid. For eksempel var det i 2012/13 kun en prosent av rektorene som mente at Oppfølgingsprosjektet «i stor grad» hadde bidratt til endringer i måten skolen jobber med frafall på. I 2013/14 gjaldt dette syv prosent. Denne endringen er statistisk signifikant.

Også når rektorene ble spurt om mer konkrete endringer knyttet til intensjonene i Oppfølgingsprosjektet, var svarene nokså delt. Rundt halvparten av rektorene mente at Oppfølgingsprosjektet i «svært stor» eller «nokså stor» grad hadde bidratt til at skolene satte i gang det frafallsforebyggende arbeidet tidligere i elevenes «frafallsprosess». Like mange mente at skolene oftere tok kontakt med OT når en elev sto i fare for å falle fra. Færre av rektorene, rundt en tredel, mente at Oppfølgingsprosjektet hadde bidratt til at skolen i større grad la til rette for opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål og at skolen i større grad samarbeidet med aktører utenfor skolen for å forebygge frafall.

I hovedsak svarte rektorene i skoleåret 2013/14 omtrent som rektorene skoleåret før. På ett området finner vi imidlertid en økning i andelen som mener at det har skjedd endringer i «svært stor grad». Det gjelder endringer knyttet til at skolene oftere tar kontakt med OT i forbindelse med at en elev står i fare for å avslutte opplæringen. Dette kan tyde på en praksisendring i tråd med det som har vært en viktig intensjon med Oppfølgingsprosjektet: at skolene tilrettelegger for tidlig involvering av OT og andre instanser. Resultatet passer godt med de OT-ansattes oppfatning av situasjonen. Også blant de OT-ansatte er det flest i den siste undersøkelsen som mener at prosjektet har ført til at skolene tar kontakt med OT tidligere. Vi har også sett en utvikling i løpet av evalueringsperioden der flere OT-ansatte mener at skolene vanligvis innkaller til avklaringsmøter med OT når en elev skrives ut av skolen.

Som nevnt tidligere, ble rektorene i videregående spurt om skolen hadde et problem med frafall. Bare to prosent av rektorene svarte at de hadde «svært store problemer», men ytterligere 22 prosent at de hadde «ganske store problemer». Resten svarte altså «nei», hvorav 55 prosent svarte «nei, ikke spesielt store problemer» og 20 prosent «nei, frafall er ikke et problem ved vår skole».

I tabell 8-9 neste side, har vi sammenliknet den firedelen av rektorene som svarte «ja» med de som svarte «nei». Tabellen tyder på at Oppfølgingsprosjektet har hatt størst betydning for skoler som har et problem med frafall. Men selv om dette gjelder både det generelle spørsmålet og de mer konkrete spørsmålene om Oppfølgingsprosjektets bidrag, er få av forskjellene statistisk sett signifikante. Dette skyldes at utvalget av skoler er nokså begrenset.

Tabell 8-9 Rektorers vurdering av om Oppfølgingsprosjektet har bidratt til endringer på deres videregående skole. Etter om rektor mener skolen har et frafallsproblem eller ei og etter hva slags utdanningsprogram som finnes på skolen. Skoleåret 2013/14. Prosent

	Om rektor mener at skolen har et frafallsproblem		Utdanningsprogram på skolen		
	Ja	Nei	Kun studiespes	Kun yrkesfag	Begge deler
At skolen har endret sitt frafallsforebyggende arbeid som et resultat av Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV (i stor eller nokså stor grad)	73	54	39	47	68 (*)
At det forebyggende arbeidet starter tidligere i elevenes «frafallsprosess» (i svært stor eller nokså stor grad)	64	46	41	47	55
At skolen oftere selv tar kontakt med OT når en elev står i fare for å avslutte opplæringen (i svært stor eller nokså stor grad)	59	51	59	33	57
At skolen i større grad legger til rette opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål (i svært stor eller nokså stor grad)	50	29 (*)	0	33	45 (*)
At skolen samarbeider oftere med aktører utenfor skolen for å forebygge frafall (i svært stor eller nokså stor grad)	55	32 (*)	18	36	44
N=	22	68	18	14	57

Note: (*) statistisk signifikante forskjeller ($p < 0,05$).

Tabellen viser videre at rektorene på skoler med yrkesfaglige utdanningsprogrammer, oftere opplever at Oppfølgingsprosjektet har hatt betydning for endringene i det frafallsforebyggende arbeidet på skolen enn de øvrige.

Til slutt vil vi gi et noe mer utfyllende bilde av hva som har skjedd på de skolene der rektor svarer at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til endringer. Rektorene som i spørreskjemaet svarte at Oppfølgingsprosjektet hadde bidratt til å endre skolens frafallsforebyggende arbeid, ble bedt om å beskrive hva disse endringene innebar. 45 av rektorene svarte på spørsmålet, og selv om det er en del variasjon i svarene som gis, er det påfallende mange som vektlegger at skolene i større grad enn tidligere jobber tettere på elevene, at de tilrettelegger bedre for enkeltelever og at de er mer systematiske i dette arbeidet enn før. Flere av skolelederne skriver at de har utviklet tydeligere rutiner for frafallsforebygging, at det er tettere oppfølging av enkeltelever fra ledelsen og fra rådgivere og kontaktlærere. En skriver at skolen har et «meir systemretta arbeid i alle ledd», en annen at de har satt i gang flere tiltak rettet mot enkeltelever,

der de «vekker elever, henter elever, har flere samtaler og mer oppfølging av samtaler.»

Noen rektorer er mer opptatt av endringer i samarbeidsrutiner. De skriver at skolen jobber tettere med hjemmene enn før, mens andre understreker at de jobber mer systematisk mot grunnskolene, for å være «mer oppmerksomme på elevenes problemer når de kommer, og vi har derfor kunnet tilrettelegge bedre med hensyn til inndeling av grupper osv.». En annen rektor vektlegger at «Ny GIV stiller krav til skolen på en ny måte. Det følger forventninger om ekstra oppfølging fra avgiverskole og elev/foresatte. I tillegg finnes beskrivelser av konkrete tiltak som er satt i gang som et resultat av i Ny GIV, som for eksempel sommerkurs, leksehjelp eller et opplegg der elevene møter før skolestart for å gjøre dem tryggere.

8.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi undersøkt om aktørene på operativt nivå opplever at det har vært forhold ved selve innsatsen i *Oppfølgingsprosjektet* som har bidratt til praktiske endringer – både i egen arbeidssituasjonen og når det gjelder de områdene som Oppfølgingsprosjektet har hatt som intensjon å styrke. Vi har også undersøkt om OT- og NAV-ansatte opplever at etatene deres har blitt bedre til å hjelpe ungdom som står utenfor opplæring og arbeid over i aktivitet.

Et hovedfunn er at de aller fleste i OT og NAV mener det er forhold ved selve Ny GIV-satsingen og Oppfølgingsprosjektet som har ført til endringer – men oppfatningene varierer en del og det er langt fra alle som mener at prosjektet har hatt spesielt stor betydning. Om lag 70 prosent mener at OT og NAV i dag er bedre i stand til å ivareta sine viktige oppgave i arbeidet med å hjelpe ungdom utenfor opplæring og arbeid over i aktivitet, enn tidligere. En god del mener at Oppfølgingsprosjektet enten i «svært stor» grad eller «nokså stor» grad har bidratt til denne positive utviklingen – og det er få som mener at Oppfølgingsprosjektet ikke har hatt betydning i denne sammenheng. De fleste oppfatter at det først og fremst er på samarbeidssiden at forbedringene har skjedd. Dette bekrefter funnene fra undersevalueringen, og det er relativt få endringer å spore over tid.

Det er mange i OT som mener at Oppfølgingsprosjektet har ført til at skolene oftere tar kontakt med OT, at ledelsen gir arbeidet med ungdom i

målgruppa for OT høyere prioritet og at OTs rolle og ansvarsområde har blitt tydeligere. Færre oppfatter at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til at tiltakene i større grad tilrettelegges for de mest risikoutsatte ungdommene og at det i større grad gis tilbud om opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål.

Selv om NAV relativt sett har hatt en mer begrenset rolle i Oppfølgingsprosjektet enn OT, er det også mange i NAV som mener at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til forandringer. I likhet med ansatte i OT, mener ansatte i NAV at det er bedre samarbeidsrelasjoner og det at ledelsen har gitt arbeidet med målgruppa høyere prioritet, som i særlig grad har bidratt positivt.

Når det gjelder hvordan rektorene i videregående skole vurderer Oppfølgingsprosjektets bidrag til endringer, er de nokså delt. Omtrent halvparten mener at skolene har endret sitt frafallsforebyggende arbeid som et direkte resultat av den nasjonale satsingen. Endringene har vært størst for skolenes rutiner for å kontakte OT når elever står i fare for å avslutte opplæringen.

9 Avslutning

Målet med denne rapporten har vært å gi en vurdering av hvordan de nasjonale innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet har fungert. I dette avslutningskapitlet gir vi en overordnet framstilling av det evalueringen har kommet fram til. Først vil vi kort trekke fram de viktigste konklusjonene fra evalueringen.

For det første viser evalueringen at det har skjedd en dreining i tiltaksinnsatsen over tid slik at flere ungdommer deltar i tiltak som ligger tettere opp mot videregående opplæring. Dette er i tråd med intensjonen til Oppfølgingsprosjektet. Relativt flere av ungdommene som er i tiltak deltar i aktiviteter der målet er å kombinere arbeidspraksis og læreplanmål i videregående, mens det har vært noe nedgang i bruken av de arbeidsrettede NAV-tiltakene. Samtidig er det fortsatt slik at de tradisjonelle NAV-tiltakene brukes klart mest, og evalueringen viser heller ikke tegn til en særlig prioritering av de mest risikoutsatte ungdommene. Så mange som halvparten av de eldste i OTs målgruppe, har vært utenfor skole og arbeid i mer enn ett år. Dette er en gruppe som dessuten er risikoutsatt på andre måter enn at de har vært lenge utenfor. De har oftere foreldre med lav utdanning og inntekt, og dårligere karakterer fra grunnskolen enn andre ungdommer OT har kontakt med. Rapporten understreker betydningen av å øke innsatsen ovenfor ungdom som har vært lenge utenfor.

For det andre har Oppfølgingsprosjektet bidratt til å øke oppmerksomheten om målgruppen og til økt bevissthet om nødvendigheten av å ha en helhetlig og samordnet tilnærming i arbeidet for å få flere utenfor opplæring og arbeid til å gjennomføre videregående opplæring. Mye tyder på at arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid er blitt styrket i løpet av prosjektperioden, og at Ny GIV har bidratt til økt systemforståelse og bedre samarbeidsrelasjoner både i oppfølgingstjenesten og i NAV. Det har også skjedd endringer ved at de videregående skolene oftere involverer oppfølgingstjenesten før en elev skrives ut av skolen. Oppfølgingstjenesten har også fått bedre oversikt over målgruppen. Samtidig viser evalueringen at det kan være grunn til å gjennomgå og endre måten tiltaksaktivitetene registreres i oppfølgingstjenestens saksbehandlersystem OTTO.

Når det gjelder kompetanseheving for de ansatte som jobber med målgruppen, tyder evalueringen på at tilbudet som er gitt i regi av Ny GIV primært har styrket samarbeidskompetansen til aktørene, og i mindre grad gitt kunnskap som kan brukes til planlegging av tiltak generelt, og til utvikling av aktiviteter rettet mot de mest risikoutsatte i OTs målgruppe spesielt.

9.1 Målretting av tiltaksinnsatsen

Ett av hovedspørsmålene i evalueringen har vært om det har skjedd en tydeligere målretting av tiltaksinnsatsen, mot tiltak som øker sjansen for at flere gjennomfører videregående opplæring. Det er flere tegn til at fylkene i dag jobber mer målrettet med ungdom som står utenfor opplæring og arbeid. For det første viser Gjennomføringsbarometeret som siden 2011 har publisert resultater fra den registrerte aktiviteten i OT, at OT generelt får kontakt med flere av ungdommene i målgruppen og at flere kommer i aktivitet. I denne rapporten har vi vist at det også har vært en dreining i tiltaksaktiviteten i løpet av prosjektperioden, mot tiltak som er kompetansehevende og som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål i videregående.

Økt bruk av tiltak der fylket har en sentral rolle og tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål

Evalueringen har hatt som premiss at økt bruk av tiltak der fylkeskommunen har en rolle og tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål, indikerer økt målretting av tiltaksinnsatsen. Rene NAV-tiltak har først og fremst til hensikt å kvalifisere ungdom for ordinært arbeid, og effekten – i forhold til gjennomføring av videregående opplæring – vil i de fleste tilfeller begrenses til å endre ungdommenes motivasjonen for å returnere til opplæring/få fagbrev. Tiltak som involverer fylkeskommunen har oftere til hensikt å heve ungdommenes skolefaglige kvalifikasjoner og/eller gjøre institusjonelle tilpasninger i opplæringssystemet slik at det øker sjansen for at enda flere fullfører videregående opplæring. Innledningsvis argumenterte vi for at tiltak som innebærer tilpasninger i opplæringssystemet er særlig relevant å bruke i forhold til ungdom som allerede befinner seg utenfor opplæringssystemet (sent i frafallsprosessen). Tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål er eksempler på slike tiltak.

NOVAs analyser av den aktiviteten som oppfølgingstjenesten har oversikt over i skoleårene 2012/13 og 2013/14, viser at denne er noe mer i tråd med Oppfølgingsprosjektets målsetting det siste skoleåret, sammenliknet med det første. Når ungdom som oppfølgingstjenesten jobber med er registrert i en eller annen form for aktivitet, gjelder dette litt oftere *fylkeskommunale tiltak, kombinasjonstiltak* og *elev-/lærlingestatus* framfor rene NAV-tiltak og ordinært arbeid. Vi har også dokumentert at blant de ungdommene som på begynnelsen av skoleåret var under oppfølging og veiledning av oppfølgingstjenesten, er det noen flere over tid som går over i kombinasjonstiltak der fylket og NAV samarbeider.

Vår egen kartlegging av tiltak og hvilke ungdommer som har deltatt i disse, har også gitt resultater som peker i samme retning. Totalt har vi dokumentert 177 opplærings-, motivasjons- og aktiviseringstiltak i skoleårene 2012/13 og 2013/14, noe som i seg selv beskriver omfanget av tiltak ute i fylkene. Mange av disse tiltakene har som målsetting å kombinere arbeidspraksis med læreplanmål, og totalt var det 26 prosent av ungdommene på tiltak som deltok i et slikt tiltak i 2013/14. Dette var en økning fra 19 prosent i skoleåret 2012/13. Dette funnet underbygges av at relativt flere av ungdommene på tiltak skoleåret 2013/14 enn skoleåret 2012/13, er med i tiltak der både fylkeskommunen og NAV er inne med ressurser. Det er grunn til å tro at økt bruk av tilpasninger i opplæringssystemet – der læreplanmål kombineres med et større innslag av arbeidspraksis – har betydning for gjennomføring på lang sikt. Blant annet fordi tidligere evalueringer av praksisbrevordningen nettopp har konkludert med at det store innslaget av arbeidspraksis i slike tilpassede opplæringsløp er avgjørende for at ungdommene kommer seg gjennom opplæringen.

Selv om vi har dokumentert en dreining i retning av økt bruk av tiltak der fylkeskommunen har en rolle og mot tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål, viser analysene at det er de arbeidsrettete NAV-tiltakene og tiltak som hovedsakelig har til hensikt å gi arbeidspraksis som fortsatt brukes i størst grad. NAV og bedriftene spiller en svært viktig rolle når det gjelder å aktivisere ungdom i OTs målgruppe. I NOVAs tiltakskartlegging deltar fire av ti ungdommer på tiltak som bare involverer NAV og som verken skal oppfylle læreplanmål eller gi annen dokumentert kompetanse. Tilsvarende gjelder

over 70 prosent av tiltaksaktiviteten som er registrert i OTTO rene NAV-tiltak. NOVAs evaluering har dokumentert en endring i løpet av Oppfølgingsprosjektet, men det er fortsatt en jobb å gjøre for å målrette større deler av tiltaksinnsatsen.

Behov for flere kombinasjonsløp?

Oppfølgingstjenesten har hatt en viktig pådriverrolle når det gjelder å opprette den typen kombinasjonstiltak som Oppfølgingsprosjektet skulle stimulere til mer bruk av. Dette kom fram i underveisrapporten fra evalueringen. Analysene i denne sluttrapporten viser at mange ansatte i OT kjenner til og har brukt, tiltak der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål i sitt arbeid med ungdom i målgruppa. Dette gjelder også mange av de ansatte i NAV. Samtidig viser evalueringen at mange både i OT og NAV mener at det er stort behov for flere kombinasjonsløp og flere aktiviteter der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål. De ansatte mener ikke nødvendigvis at det er behov for helt «nye» tiltak, men etterlyser flere tiltaksplasser i eksisterende kombinasjonsløp eller en utvidet bruk av eksisterende vekslingsmodeller – utvidet til flere fagområder, flere trinn i videregående og knyttet til flere skoler/regioner i fylkene.

I den tidlige fasen av arbeidet med å veilede ungdom inn i alternative løp har skolene en viktig rolle. Undersøkelser til skoleledere i ungdomsskolen og videregående viser at det er et potensiale for at skolene i større grad tar en pådriverrolle for en mer aktiv bruk av alternative opplæringsløp i det frafallsforebyggende arbeidet. Bare rundt fem av ti videregående skoler og tre av ti ungdomsskoler har brukt alternative opplæringsløp for å forebygge frafall. Samtidig viser evalueringen at bruken av denne typen virkemidler henger sammen med behovet. På skoler der rektor opplever at de har store frafallsproblemer har mer enn to av tre tatt i bruk opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål for å forebygge frafall. Utviklingen fra våren 2013 til våren 2014, indikerer dessuten en positiv utvikling der litt flere videregående skoler bruker denne typen opplæringsløp i sitt frafallsforebyggende arbeid.

Samlet viser spørreskjemaundersøkelsene til OT og NAV-ansatte, og til skolelederne at opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål faktisk prøves ut i fylkene. Etter en periode med utprøving gir de OT- og NAV-ansatte uttrykk for at tilbudet bør utvides og få en større bredde.

9.2 Ungdom som har vært lenge utenfor

Oppfølgingsprosjektet skal rettes mot alle i målgruppen for den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT), men likevel på en måte der de mest risikoutsatte ungdommene – det vil si som har vært utenfor skole og arbeid mer enn ett år – prioriteres. Bakgrunnen har vært at denne gruppen er særlig viktig å nå, fordi sjansen for varig utenforskap øker med tiden en ungdom står uten jobb eller skoleplass.

Det er videre grunn til å tro at ungdom som har vært lenge utenfor vil være mindre motivert for eller ha større problemer med å gjennomføre et ordinært løp i videregående. Alternative løp kan derfor være et viktigere virkemiddel for disse ungdommene, enn for ungdom som har vært kortere tid utenfor. Spørreundersøkelsen blant ungdom på tiltak som ble analysert i underveisrapporten fra evalueringen, viste nettopp at ungdom som hadde vært utenfor opplæring og arbeid over lengre tid, oftere var motivert for å jobbe enn for å gjennomføre ordinær opplæring. Sammenliknet med tiltaksdeltakere med kortere tid uten skoleplass og jobb, var motivasjonen deres for å delta i tiltak oftere at de ønsket seg en vanlig jobb framfor å returnere til videregående opplæring.

Få tegn til økt prioritering av de mest risikoutsatte

Analysene i denne sluttrapporten viser at nærmere hver fjerde av ungdommene i OT – som er eller potensielt kunne vært på tiltak – har vært utenfor skole og arbeid i mer enn ett år. Andelen varierer med alder, og blant de eldste gjelder dette nær halvparten. Ungdom som har vært utenfor ett år eller mer, er dessuten risikoutsatt også på andre måter. De har oftere foreldre med lav utdanning og inntekt, og dårligere karakterer fra grunnskolen enn andre ungdommer i OT. Dette understreker betydningen av at gruppen prioriteres i OTs innsats.

Evalueringen viser at ungdom som har vært utenfor lenge oftere enn andre deltar på tiltak, og at ni av ti – blant de som er i tiltak – deltar i arbeidsrettete NAV-tiltak og tiltak der arbeidspraksis er den aller viktigste målsettingen. Dette er langt vanligere enn det som gjelder for ungdommene som har vært kortere tid utenfor skole og arbeid. Selv om vi tar hensyn til ungdommenes alder og andre kjennetegn som påvirker hvilken type tiltak

ungdom rekrutteres inn i, er det slik at ungdom som har vært lenge utenfor sjeldnere enn andre, deltar i tiltak der fylkeskommunen og NAV samarbeider, og i tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Sammenlikningen av tiltaksaktiviteten de to skoleårene som evalueringen dekker, viser heller ikke at andelen i denne typen kombinasjonstiltak har økt mer blant de mest risikoutsatte, enn blant OT-ungdom flest. Det er heller motsatt.

Det er vanskelig ut fra de dataene som foreligger å vite om dette resultatet skyldes at de mest risikoutsatte ikke prioriteres eller om det har andre årsaker. Sannsynligvis vil det være mange faktorer utenfor OTs kontroll som påvirker tiltaksdeltakelse blant ungdom som har vært lenge utenfor. Blant annet kan det være grunn til å forvente en betydelige selvseleksjon inn i tiltak. I analysene har vi tatt hensyn til en del av kjennetegnene vi har grunn til å tro påvirker tiltaksdeltakelse, men selv om vi har justert for forskjeller i alder, familiebakgrunn og tidligere skolehistorikk kan det være at ungdom som har vært lenge utenfor skiller seg ut på andre måter som gjør det vanskelig for OT å rekruttere dem inn i opplæringsløp der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål. Som nevnt, tyder resultater fra spørreskjemaundersøkelsen til ungdom på tiltak (beskrevet i underveisrapporten fra evalueringen) på at ungdom som har vært lenge utenfor, i større grad ønsker å arbeid framfor å gjennomføre videregående opplæring. De oppga også sjeldnere enn andre, at de hadde valgt å delta i tiltaket fordi de siktet mot et vitnemål/fagbrev.

Behov for flere tiltak tilrettelagt for de mest risikoutsatte?

I underveisrapporten fra evalueringen undersøkte vi om tiltakene som blir brukt ute i fylkene er tilrettelagt for de mest risikoutsatte. Tidligere forskning har for eksempel pekt på individuell tilpasning, tett oppfølging og en innretning mot helheten i ungdoms liv som særlig virkningsfulle innsatser i arbeidet med ungdom som har sammensatte og langvarige utfordringer. Underveisrapporten fra evalueringen konkluderte med at mange av tiltakene – om lag tre av fire – inneholdt virkemidler som systematisk motivering/veiledning, at det ble utarbeidet langsiktige planer, og at ungdommene ble fulgt tett opp.

Selv om mange av tiltakene har et innhold vi kan anta er særlig viktig for de mest risikoutsatte av ungdommene i OTs målgruppe, tyder evalueringen også på et behov for ytterligere tilrettelegging på tiltakssiden. I spørreskjemaundersøkelsene til ansatte i OT og NAV svarte hele åtte av ti at det var behov for flere tiltak rettet spesielt mot ungdom som har vært lenge utenfor opplæring og arbeid. Sammenlikningen av svar fra spørreundersøkelsene som ble gjennomført våren 2013 og våren 2014, gir heller ingen indikasjon på at omfanget av tiltak spesielt rettet mot særlig risikoutsatt ungdom, har økt i løpet av perioden for Oppfølgingsprosjektet.

9.3 En styrket oppfølgingstjeneste gjennom bedre samarbeid

Et viktig utgangspunkt for Oppfølgingsprosjektet har vært at utfordringene med å få flere ungdom til å fullføre videregående er sammensatte og at de derfor ikke lar seg løse med ett sett virkemidler innenfor én sektor. Prosjektet har hatt som mål å samordne innsatser på tvers av etater og departementale ansvarsområder, og mellom departement, fylker og kommuner. Evalueringen har vært avgrenset til det operative nivå, til de som jobber direkte med ungdom i målgruppen. Det er et gjennomgående funn i evalueringen at Oppfølgingsprosjektet har påvirket samarbeidet mellom aktørene på en positiv måte. Både ansatte i OT og ansatte i NAV opplever at deres etater i dag lykkes bedre i arbeidet med å hjelpe ungdom utenfor opplæring og arbeid over i opplæring, arbeid eller annen sysselsetting, enn de gjorde i tiden før Oppfølgingsprosjektet. En god del av de ansatte i OT og NAV mener at Oppfølgingsprosjektet i seg selv har hatt betydning for disse forbedringene. Mange vektlegger betydningen av at de har fått bedre kjennskap til og kunnskap om andre aktører, og at de generelt har bedre systemforståelse. Vi tolker det slik at flere er bevisst at helheten i tiltakskjeden er viktig, og at det kreves en samordnet innsats hvis man skal lykkes med å få flere ungdommer til gjennomføre videregående opplæring.

Størst betydning for samarbeidet, likevel relativt få tiltak med integrerte virkemidler

Når ansatte i OT og NAV skal beskrive hvilke endringer Oppfølgingsprosjektet har bidratt til, nevner flest økt systemforståelse, bedre rutiner for samarbeidet med andre aktører og at de faktisk samarbeider mer. Kartleggingen viser samtidig at forholdsvis få mener at Oppfølgingsprosjektet har hatt særlig effekt på tiltakstilbudet og bruken av opplæringsløp der arbeidspraksis kombineres med læreplanmål. Resultatet fra spørreskjemaundersøkelsene gir dermed et litt annet inntrykk enn de analysene vi har foretatt av selve tiltaksinnsatsen, som altså viser en viss dreining i retning av at flere ungdommer deltar i tiltak som skal gi bedre muligheter for å gjennomføre videregående opplæring. Noe av grunnen til diskrepansen kan være at denne typen tiltak utgjør en nokså liten andel av den totale tiltaksaktiviteten. Bare et mindretall av tiltaksaktiviteten i fylkene representerer tiltak der virkemidler fra de to aktørene faktisk opptrer sammen – for eksempel gjennom en kombinasjon av læreplanmål (et fylkeskommunalt virkemiddel) og arbeidspraksis fra NAV.

Selv om de ulike aktørene vet mer om hverandres innsatser, utveksler opplysninger om enkeltungdom og samordner innsatsene i tid betyr det ikke nødvendigvis at samordningen vanligvis er på et slikt nivå at det innebærer at virkemidler fra ulike aktører brukes samtidig i ett og samme tiltak. For å beskrive situasjonen kan vi ta utgangspunkt i en modell der samordning beskrives som en stige med ulike *grader av samordning* (Difi 2014, Hanssen, Hovik & Hundere 2014). De lavere nivåene i «samordningsstigen» er begrenset til deling av informasjon og til utvikling av felles problemforståelse, mens de øverste trinnene i stigen omhandler endringer i eget arbeid og faktisk samarbeid om å utvikle felles innsatser på tvers av sektorene. Ut fra en slik modell kan vi konkludere med at det fortsatt er en relativt liten del av tiltaksaktiviteten i fylkene som representerer samarbeid som kan plasseres på de høyeste nivåene i en slik samordningsstige. Ved hjelp av en slik nyansering blir diskrepansen mellom aktørenes oppfatning av hva prosjektet har bidratt til og analysen av tiltaksinnsatsen, mer forståelig. Når de ansatte i OT og NAV oppfatter at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til et styrket samarbeid, men samtidig ikke opplever at prosjektet har ført til mer bruk av kombinerte innsatser, kan dette skyldes at det dreier seg om ulike grader av samarbeid. Selv

om vi registrerer en dreining i tiltaksinnsatsen mot mer bruk av kombinerte innsatser, er omfanget fremdeles begrenset, og det store flertallet av ansatte i OT og NAV opplever sannsynligvis ikke at samordning på dette nivået er et tydelig resultat av satsingen.

OT og NAV er fornøyd med samarbeidet seg imellom

I tillegg til å se på omfang og grader av samarbeid, har vi bedt de ansatte i OT og NAV om å vurdere *kvaliteten på samarbeidsrelasjonene*. Underveisrapporten fra evalueringen konkluderte med at OT og NAV har en relativt lik forståelse av de ulike sektorenes ansvar i innsatsen for økt gjennomføring i videregående opplæring. En hovedkonklusjon var videre at samarbeidet mellom OT og NAV på operativt nivå ble vurdert som godt. Sammenlikningen av de OT- og NAV-ansattes svar skoleåret 2012/13 og 2013/14, viser verken tegn til at samarbeidet dem imellom har blitt dårligere eller bedre i løpet av perioden for evalueringen. I begge undersøkelsene er ni av ti OT-ansatte og nesten like mange NAV-ansatte, fornøyd med samarbeidet. De aller fleste er både fornøyd med det samarbeidet som skjer når det skal planlegges aktiviteter og tiltak, rekruttering av ungdom inn i tiltak, oppfølging av ungdom og samarbeidet rundt utveksling av erfaringer. Blant de vi har kategorisert som «fornøyd» mener en betydelig andel riktignok at samarbeidet fungerer «nokså godt». Slik avdekker undersøkelsene også et rom for forbedring.

Analysene av aktørenes oppfatninger av samarbeidet viser at opplevd kvalitet i stor grad henger sammen med omfanget av samarbeid. De som i praksis samarbeider mest med den andre parten, er også mest fornøyd med samarbeidet. Samme mønster finner vi når OT og NAV skal vurdere samarbeidet med andre aktører. Underveisrapporten viste at OT samarbeider noe oftere enn NAV, med skolene og PPT. NAV på sin side har relativt oftere andre kommunale instanser og bedrifter som samarbeidspartnere. Både ansatte i OT og i NAV er mest fornøyd med de aktørene de samarbeider mest med. De to aktørene har dermed både litt ulike kontaktnett og har særlig gode relasjoner til ulike grupper. Særlig det at NAV har tettere kontakt til bedriftene, underbygger argumentet om at det er hensiktsmessig for fylkeskommunen å ha NAV med på laget når kombinasjoner av arbeidspraksis og læreplanmål brukes som virkemiddel i arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid.

Potensial for bedre samarbeid med skolene?

Samordningsinnsatsen i Oppfølgingsprosjektet har ikke bare handlet om samordning av de ulike aktørenes virkemidler, men også om *samordning av innsatser i tid*. 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. Evalueringen gir inntrykk av at fylkene har lyktes 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 trekker NAV inn i samarbeidet.

Blant skolelederne oppfatter en klar majoritet at skolen vanligvis tar kontakt og at det avholdes avklaringsmøter i forkant av et avbrudd. Litt færre OT-ansatte (om lag halvparten) mener skolene vanligvis tar kontakt med OT før en elev skrives ut av skolen. Evalueringen indikerer imidlertid en positiv utvikling, der litt flere OT-ansatte i det siste året som evalueringen omfatter, opplever at skolene tar kontakt med dem. I følge skolelederne er den klart vanligste grunnen til at det ikke avholdes avklaringsmøter, at det er vanskelig å få eleven til å møte. Det kan være at hun eller han ikke ønsker et møte, ikke dukker opp eller at skolen ikke får kontakt med ungdommen. De beskriver dermed *ikke* en situasjon der utfordringene primært ligger i rutinene rundt disse møtene, eller i systemene rundt ungdommene.

Kontakten mellom skolene og NAV tidlig i frafallsprosessen ser ut til å være betydelig svakere og her ser vi ingen forbedring i løpet av perioden. Bare knapt 20 prosent av de NAV-ansatte mener skolene tar kontakt med NAV i forkant av et avbrudd, og signifikant færre NAV-ansatte opplever samarbeidet med skolene som godt i den siste undersøkelsen sammenliknet med den første. Mens skolene er en åpenbar samarbeidspartner for OT, har NAV tradisjonelt hatt en mer uklar rolle i samarbeidet med skolene. Det pågående forsøket med NAV-veiledere i videregående skole som er satt i gang innenfor rammen av Oppfølgingsprosjektet, er en måte å organisere samarbeid mellom skolene og NAV tidlig i frafallsprosessen. I og med at forsøket har hatt liten utbredelse (involvert få skoler) i perioden for NOVAs evaluering, er det imidlertid lite

trolig at det har virket inn på de NAV-ansattes oppfatning av samarbeidet med skolene generelt.

Behov for samordning av opplysninger?

I tillegg til å kartlegge samordning av virkemidler og å se på samordning av innsatser i tid, har vi i denne rapporten utforsket behovet for *samordning av opplysninger* om ungdom i OTs målgruppe. Selv om OT i løpet av prosjektperioden for Ny GIV har fått bedre oversikt og kommer i kontakt med flere av ungdommene i målgruppa (Utdanningsdirektoratet 2014), har vår egen evaluering avdekket et potensial for bedre oversikt over den samlede tiltaksaktiviteten i fylkene.

I arbeidet med å etablere tiltaksregisteret som brukes i denne rapporten har vi fått erfare at sentraladministrasjonen i mange av fylkene har begrenset oversikt over den samlede tiltaksaktiviteten i sitt eget fylke. Ut over de tiltakskodene som registres av oppfølgingstjenesten i OTTO, sitter de færreste på lett tilgjengelig informasjon om hvilke typer tiltak som brukes og hvilke ungdommer som deltar på de ulike tiltakene. OTTO gir trolig heller ikke full informasjon om den totale tiltaksaktiviteten. Kobling av opplysninger fra NOVAs tiltaksregister med tiltakskodene i OTTO tyder i alle fall på at en del av tiltaksaktiviteten ikke registreres i OTTO.

Nærmere bestemt viser analysene at kun tre av fire av de ungdommene NOVA har fått rapportert inn som tiltaksdeltakere, er registrert i oppfølgings-tjenestens register. Mange av disse har elevstatus og kan derfor være utenfor OTs målgruppe. Ser vi bort fra disse er det fremdeles drøyt en av ti i NOVAs tiltaksregister som ikke gjenfinnes i OTTO. Underrapporteringen gjelder da særlig tiltak som kun har arbeidspraksis som mål og der kun NAV er inne med ressurser. Videre har OT dårligere oversikt over noen grupper av ungdom på tiltak enn andre. Ungdom som ikke er registrert i OTTO er jevnt over noe eldre enn de som er registrert i OTTO. De har også i større grad gjennomført deler av videregående opplæring. Slik kan det se ut som OT fremdeles har en vei å gå når det gjelder å få oversikt over tiltaksaktiviteten blant de eldste ungdommene i målgruppen, og blant de som faller fra relativt sent i opplæringsløpet.

Evalueringen understreker også betydningen av at OTTOs tiltakskoder gir begrenset informasjon om *innholdet i* og *målsettingen* med tiltakene. I prosjektperioden er kodeverket for OTTO revidert med virkning fra høsten 2012, og det er innført en ny tiltakskode for «kombinasjonstiltak». Koden skal gi oversikt over tiltak der opplæringslementer fra fylkeskommunen kombineres med arbeidspraksis og/eller andre virkemidler fra NAV. Sammenstillingen av NOVAs tiltaksregister og opplysninger fra OTTO tyder imidlertid på at kjennetegn ved de tiltakene som registreres under statuskodene for kombinasjonstiltak varierer en del, både når det gjelder hvilke aktører som er involvert og hva som er målsettingene med tiltakene. Kun et mindretall (en av tre) av de ungdommene som finnes i vårt eget tiltaksregister og som er registrert med koden for kombinasjonstiltak i OTTO, har deltatt på et tiltak der målsettingen er å oppfylle læreplanmål. Slik avdekker evalueringen også et potensial for bedre oversikt over innholdet i de tiltakene som brukes.

Samlet antyder evalueringen dermed at opplysningene fra OTTO, slik de framstår i rapporteringene til Utdanningsdirektoratet, ikke er tilstrekkelig for å beskrive den samlede tiltaksinnsatsen og innholdet i denne. Det er grunn til å tro at en samordning av registeropplysninger fra NAV og fylkenes systemer vil gi en mer helhetlig oversikt over den totale tiltaksaktiviteten. Særlig gjelder dette tiltaksaktivitet rettet mot de eldste av ungdommene i OTs målgruppe og blant de som faller fra relativt sent i opplæringsløpet. Det kan også være hensiktsmessig å gjøre flere endringer i kodestrukturen i OTTO, slik at kodene i større grad reflekterer innhold og målsetting med tiltaksaktivitet. En kodestruktur som i større grad reflekterer innhold og mål med, vil gi fylkene mer informasjon om omfanget av de ulike virkemidlene som brukes i innsatsen ovenfor ungdom utenfor opplæring og arbeid.

9.4 Kompetanseheving

Sammen med ambisjonen om utprøving av opplæringsmodeller og styrking av samarbeidsrelasjoner, har kompetanseheving vært et særlig innsatsområde i Oppfølgingsprosjektet. Selv om prosjektet har bestått av tre innsatsområder har de også en klar sammenheng, noe som nok er tydeligst når det gjelder målet om kompetanseheving. På samme måte som samordning inngår som en del av det å målrette tiltaksaktiviteten, er kompetanseheving et nødvendig

element både når det gjelder å implementere effektive tiltak i arbeidet med ungdommene, og i etableringen av gode samarbeidsrelasjoner.

Mest om systemforståelse, mindre om konkrete tiltak

Det er hver enkelt fylkeskommunes ansvar å sørge for at oppfølgingstjenesten har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp målgruppen, og til å planlegge og iverksette tiltak i samarbeid med andre aktører. I Oppfølgingsprosjektet har Kunnskapsdepartementet støttet fylkene i dette arbeidet ved å arrangere en bred nasjonal kompetanseheving høsten 2011, og ved å opprette et eget videreutdanningstilbud for de som jobber med oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid (primært OT-ansatte). Underveisrapporten fra NOVAs evaluering konkluderte med at kompetansehevingstilbudet i Oppfølgingsprosjektet så ut til å være særlig nyttig i arbeidet med å styrke samarbeidsrelasjonene mellom aktørene, men at det i mindre grad hadde bidratt til å øke aktørenes kunnskap om tiltak og utprøving av opplæringsmodeller.

Analysene i denne sluttrapporten støtter opp under konklusjonene fra underveisrapporten. Mange av de ansatte både i OT og NAV har deltatt på ulike typer kompetansehevinger skoleåret 2013/14. Godt over halvparten av de OT-ansatte har deltatt på en eller annen form for kompetanseheving i regi av Ny GIV. I og med at den sentrale prosjektledelsen ikke har initiert noen bred kompetanseheving dette skoleåret, kan det tyde på en betydelig regional kompetansehevingsaktivitet i kjølvannet av Oppfølgingsprosjektet.

Som vi konkluderte med i underveisrapporten fra evalueringen, er det imidlertid få (to av ti) som opplever at den kompetansehevingen de har deltatt i er nyttig i arbeidet med å planlegge tiltak og aktiviteter for ungdom i målgruppen. Det er også få som mener de har fått mer kunnskap som er relevant for arbeidet med særlig risikoutsatt ungdom.

Som tidligere nevnt, kan vi tenke på samordning som en stige, der graden av samordning øker etter hvert som man klatrer oppover – fra lav grad av samordning til faktisk samarbeid om innsatser og tiltak. De lavere trinnene i stigen omhandler informasjonsdeling og det å utvikle en felles problemforståelse. Å få til samordning på de lavere nivåene vil som regel være en forutsetning for å oppnå høyere grader av samordning. Samlet tyder evalueringen på at aktørene som jobber med ungdommene ute i fylkene har økt sin kompetanse

om hverandres innsatser og fått større systemforståelse. En viktig forutsetning for et bærekraftig samarbeid og en varig samordning ser dermed ut til å være innfridd gjennom kompetansehevingstiltak i Oppfølgingsprosjektet. Ut over dette er det mer uklart om kompetansehevingen som er gjennomført, har bidratt til å øke de lokale aktørenes kunnskap om planlegging og gjennomføring av tiltak for ungdom utenfor opplæring og arbeid.

9.5 Styrket innsats og et godt utgangspunkt for videre samarbeid, men fremdeles utfordringer

Oppfølgingsprosjektet som tiltak for å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring, har ikke primært handlet om styrking av ungdommenes skolefaglige kvalifikasjoner eller om å endre ungdommenes motivasjon. Prosjektet har først og fremst vært rettet mot bedre samordning av de ulike sektorenes innsatser – både for å avhjelpe problemer i ungdommenes livssituasjon rundt opplæringen, og for å prøve ut alternative opplæringsløp som skal bidra til at flere ungdommer finner en vei gjennom videregående opplæring som passer for dem. Prosjektet har vært rettet mot samordning av innsatser i det siste stadiet av frafallsprosessen, innsatser rettet mot ungdom som allerede står utenfor opplæring og arbeid.

I perioden for Oppfølgingsprosjektet har det vært lagt til rette for økt formalisering og konkretisering av samarbeidet mellom de sentrale aktørene på lokalt nivå. Kompetansehevingstilbudet i regi av Oppfølgingsprosjektet har også vært brukt til å heve deltakernes kunnskap om sektorer og etater rundt ungdommene, samt til videreutvikling og konkretisering av etablerte samarbeidsavtaler. Når NOVAs evaluering samtidig viser at de ansatte som jobber direkte mot ungdommene, i all hovedsak vurderer samarbeidet seg imellom som godt over tid, må dette tolkes som et gunstig utgangspunkt for et bærekraftig og varig samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring.

Innsats for økt gjennomføring i videregående opplæring som settes inn sent i opplæringsløpet, er avhengig av et samspill mellom flere aktører. Ikke minst er OT avhengig av et godt samarbeid med skolene hvis tjenesten skal lykkes med sitt samfunnsoppdrag. Ved å stimulere fylkene til å lage rutiner for skolenes kontakt med OT og andre aktører, skulle Oppfølgingsprosjektet bidra til å forhindre «flaskehalser» i arbeidsflyten mellom aktørene, og sikre at

OT (og NAV) tar over «stafettpinnen» umiddelbart etter at skolenes formelle ansvar for ungdommene avsluttes. Evalueringen viser at skolen i stor grad tar dette ansvaret. Likevel avholdes det på langt nær avklaringsmøter for alle ungdommer som avslutter opplæringen. Skolelederne mener årsaken ligger hos ungdom som ikke dukker opp eller ikke ønsker et møte. I planleggingen av den videre innsatsen er det viktig å ta med seg at ungdomsgruppen er sammensatt, og har mange og ulike utfordringer. Et system med avklaringsmøter i regi av skolene og påfølgende oppfølgingsplaner, vil derfor sannsynligvis ikke være tilstrekkelig som inngang til videre oppfølging for alle. Et mantra i arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid ser nettopp ut til å være at innsatsen må tilpasses den enkelte.

Oppfølgingsprosjektet har ikke vært begrenset til avklaring av roller, erfaringsutveksling og samordning av innsatser i tid. Prosjektet har også hatt en mer offensiv tilnærming. Målet har vært en type *positivt definert samordning*, der det bygges opp sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler. Et sentralt mål har vært å prøve ut opplæringsmodeller som i større grad enn ordinære løp, kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Det kan argumenteres for at tiltak som går ut på å gjøre denne typen tilpasninger i opplæringssystemet er særlig relevant sent i frafallsprosessen. Ungdom som allerede står utenfor opplæring har gjerne med seg en begrenset bagasje for å gjennomføre videregående og mange har kompetansehull, dårlige erfaringer med skole, svak sosial fungering og ulike helseutfordringer. Tradisjonelle tiltak for å heve ungdommenes skolekvalifikasjoner og motivasjon har ofte vært prøvd ut i løpet av grunnskolen. Derfor kan det være et behov for å tenke alternativt, ved at utdanningssystemet kommer de unge i møte på en måte som gir dem en ny start.

Slik har prosjektet fulgt et relasjonelt perspektiv, der man oppfatter at manglende gjennomføring oppstår i relasjonen – eller i møtet – mellom ungdommen med sine ressurser og opplæringssystemet med sine institusjonelle begrensninger. Det har videre ligget en implisitt forventning i prosjektet om at denne typen alternative opplæringsløp, best – og mest effektivt – implementeres i samarbeid med andre aktører. I og med at NAV har god kjennskap til arbeidsmarkedet, erfaring med å tilby arbeidspraksis og et bredt kontaktnett

av bedrifter, bør de ha en rolle i utformingen av opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål på operativt nivå.

Selv om vi ser klare tegn til at innsatsen rettet mot ungdom utenfor opplæring og arbeid er styrket, har evalueringen også avdekket utfordringer og rom for forbedringer. For det første kan vi ikke se at fylkene har lyktes med å vinkle tiltaksaktiviteten slik at relativt flere av de ungdommene som har vært lenge utenfor arbeid og opplæring prioriteres. For det andre tyder evalueringen på at det er behov for at tilbudet av tiltak som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål utvides. Kombinasjonsløp bør bli tilgjengelig innenfor flere fagområder og mulig å søke seg til for flere av ungdommene i målgruppen. Evalueringen kan også tyde på noe «flaskehalsproblematikk» i samarbeidet med skolene. Det er grunn til å tro at kombinasjonsløp som tiltak for økt gjennomføring, brukes aller mest effektivt hvis ungdommene i målgruppen får mulighet til å søke seg mot slike løp før de avslutter opplæringen – enten i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring, eller før en elev i videregående avslutter opplæringen.

Til slutt har evalueringen også avdekket et behov for bedre samordning av opplysninger om ungdom i OTs målgruppe, og at registreringen av tiltaksaktiviteten i fylkene i større grad gir informasjon om innhold og virkemidler i tiltakene. NOVA vil på bakgrunn av evalueringen anbefale at registeringsverktøyet som brukes i oppfølgingstjenesten gjennomgås på nytt, slik at innhold og virkemidler i tiltakene i større grad registreres på individnivå. En bedre oversikt over virkemidlene i innsatsene vil gi fylkene og de som arbeider med ungdom større oversikt, og i neste omgang gjøre det lettere å vurdere effekten av innsatsene, noe som er en viktig målsetting i videreføringen av innsatsen gjennom det nye «program for bedre gjennomføring i videregående opplæring».

Summary

One of the major goals in Norwegian education policy is to improve the completion rate in upper secondary education. In 2011, the Government initiated a large-scale three-year effort – Ny GIV. The overarching goal was to increase the proportion of young people who successfully complete secondary education to 75 percent by 2015 (from 69 percent in 2010). The effort comprises three major sub-projects. 1) “Statistikkprosjektet”, aiming at the development of a common database and statistical indicators to assess the extent to which the overarching objectives are obtained. 2) “Overgangsprosjektet”, targeting young people at the end of lower secondary school who are at risk of not attending or completing upper secondary education. 3) “Oppfølgingsprosjektet” targeting young people aged 15-21 years who are neither in of education or employment.

NOVA was commissioned by the Ministry of Education and Research to evaluate the latter project, Oppfølgingsprosjektet, during the school years 2012/13 and 2013/14. The overall objective of the evaluation project is to examine the extent to which the project contributes to achieving the main goal in Ny GIV. The work in the counties has been assessed on the basis of the three national and common priorities: 1) Testing of training models that combine work experience with learning objectives in upper secondary school, 2) Strengthening of cooperation between the actors (the counties, NAV, schools etc) responsible for the follow-up of young people neither in employment or education, and 3) Skills training for employees working in the counties or the Norwegian welfare and labour service (NAV).

In this final report of the evaluation project we provide an overall assessment of how Oppfølgingsprosjektet has worked. The main findings are as follows:

- In line with a core intention of Oppfølgingsprosjektet, there has been an increase in the proportion of young people neither in education nor in regular employment who has attended training models that combine work experience with learning objectives in upper secondary school. On the other side, there has been no corresponding change for those at greatest risk

of being outside school and work on a permanent basis, i.e. the young people who have been outside the school and work for more than one year.

- There has been an improvement in the collaborative relationships between the actors who are responsible for young people not attending secondary school. The follow-up service in the counties has now a better overview of their target group than before the intervention, it has been closer and better cooperation between the schools, the follow-up service and NAV and according to employees of these agencies, the management has given more priority to dropout prevention in the counties. A large proportion of the employees in these agencies believe that they have become better in this work.
- The training of skills to improve how the employees work has primarily strengthened cooperation competence of the participants, and to a lesser extent given skills that can be applied to the development and planning of measures and activities that are competence in relation to the implementation of secondary education.

In this final report, we recommend the authorities to improve the administrative register that the counties use to follow-up young people neither in education nor in employment, and to give more priority to those who are most at risk of long-term marginalisation from the labour market.

Litteraturreferanser

- Blöndal, Kristjana Stella & Jón Torfi Jónasson. 2010. "Frafall i skolen og tiltak mot frafall på Island: ulike perspektiver." I Markussen, E. (red): *Frafall i utdanning for 16-20-åringar i Norden*. Temanord. København: Nordisk ministerråd.
- Buland, Trond & Vidar Havn. 2004. *Organisering av Oppfølgingstjenesten: Slutt-rapport fra kartleggingen*. Trondheim: SINTEF, Teknologiledelse, IFIM.
- Buland, Trond & Ida Holth Mathiesen. 2008. *Gode råd? En kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgings-tjeneste i norsk skole*. Trondheim: SINTEF, Teknologi og samfunn, Gruppe for skole- og utdanningsforskning.
- Bäckmann, Olof, Vibeke Jakobsen, Thomas Lorentzen, Eva Österbacka & Espen Dahl. 2011. "Dropping out in Scandinavia - Social Exclusion and Labour Market Attachment among Upper Secondary School Dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden." Vol. 8. *Arbetsrapport*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Difi. 2014. *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Difi-rapport*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Eielsen, Gaute, Lars Johannessen Kirkebøen, Edwin Leuven, Marte Rønning & Oddbjørn Raaum. 2013. *Effektevaluering av intensivopplæringen i Overgangs-prosjektet, Ny Giv. Første delrapport*. Rapporter 54/2013. Oslo-Kongsberg: Statistisk sentralbyrå.
- Emanuelsson, I., B. Persson & J. Rosenqvist. 2001. *Forskning inom det special-pedagogiske området – en Kunnskapsöversikt*. Kalmar: Skolverket.
- Eurofound. 2014. *Social Situation of Young People in Europe*. Luxembourg: Eurofound.
- Fimreite, Anne Lise, Peter Langlo, Per Læg Reid & Lise Rykkja. 2011. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Follesø, Reidun. 2011. *Gi viljen en mulighet! Sluttrapport ungdom i svevet 2007 - 2010*. Bodø: Universitetet i Nordland.
- Forslund, Anders & Johan Vikström. 2011. *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads-politisk utvärdering IFAU.
- Grøgaard, Jens B., Tove Midtsundstad & Marit Egge. 1999. *Følge opp - eller forfølge - evaluering av Oppfølgingstjenesten i reform 94*. FAFO-rapport 263. Oslo: Fafo.

- Görlich, Anne, Mette Pless, Noemi Katznelson & Olsen Pia. 2011. *Hvem er de unge ledige? - Unge uten utdanning og arbeid i Faxe kommune*. København: Center for ungdomsforskning.
- Hammer, Torild & Christer Hyggen. 2013. *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenliv*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hernes, Gudmund. 2010. *Gull av gråstein. Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring*. Oslo: Fafo.
- Hodgson, Janet, Wenche Rønning, Clara Luckner Strømsvik & Peter Tomlinson. 2012. *Klasseromsobservasjoner av intensivopplæringen i Ny Giv. Underveisrapport*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Holen, Solveig & Berit Lødding. 2012. *Intensivopplæringen i Ny Giv for 10. trinnselever våren 2012. Kartlegging av deltakelse, organisering og opplevelse*. Oslo: NIFU.
- Høst, Håkon. 2011. *Disse ungdommene hadde nok ikke fullført. Evaluering av forsøk med praksisbrev. Delrapport 2*. Oslo: NIFU.
- Høst, Håkon. 2013. "Kan arbeidslivet være et bedre alternativ for skoletrøtte 16-åringer?" *Søkelys på arbeidslivet*, 30 (1-2):54-70.
- Kristiansen, Inger-Hege & Anna Skårberg. 2010. *Sluttevaluering av utviklingsarbeidet utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Kunnskapsdepartementet. 2014a. "Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring. Presentasjon av programmet" Nasjonalt oppstartsmøte 6. oktober 2014. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. 2014b. *Prosjektrapport Ny Giv 2010-2013*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Markussen, Eifred. 2010. *Frafall i utdanning for 16-20-åringer i Norden*. København: Nordisk ministerråd.
- Meld. St. 46 (2012–2013). Flere i arbeid. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Natland, Sidsel & Maja Rasmussen. 2012. "Jeg var Ganske usynlig...". Sju ungdommer om sine grunner for å avbryte videregående utdanning." *FONTENE forskning* 1(12):4-18.
- Pilegaard Jensen, Torben & Henrik Lindegaard Andersen. 2012. *Virker aktivisering for utsatte unge? En vidensoppsamling om effekten av beskæftigelsesindsatser rettet mod utsatte unge*. København: Det Nationale Analyse- og Forskningsinstitut for Kommuner og Regioner.
- Rambøll. 2011. *Kartlegging Av Pøbelprosjektet* Oslo: Rambøll.

- Rasmussen, Ingeborg, Vivian A. Dyb, Nicolai Heldal & Steinar Strøm. 2010. *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*. Oslo: Vista analyse.
- Rosholm, Michael & Michael Svarer. 2012. *Overordnede effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Simson, Kristine von. 2012. «Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring. Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv?" *Søkelys på arbeidslivet*, 29(1-2):76-96.
- Simson, Kristine Von. 2014. "Frafall i videregående skole og lokale arbeidsmarkedsforhold ". *Søkelys på arbeidslivet*, 31(1-2): 42-59.
- Sletten, Mira Aaboen, Anders Bakken & Hedda Haakestad. 2011. *Ny start med Ny Giv? Kartlegging av intensivopplæringen i regi av Ny Giv-prosjektet skoleåret 2010/11*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sletten, Mira Aaboen, Anders Bakken & Hans-Christian Sandlie. 2013. *Oppfølgingsprosjektet i Ny Giv. En kartleggingsundersøkelse. Første Delrapport. NOVA-rapport 13/13*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sletten, Mira Aaboen & Christer Hyggen. 2013. *Ungdom, frafall og marginalisering*. Temanotat - VAM. Oslo: Norges forskningsråd.
- Sloth, Bente. 2012. "Inklusion findes i relationen mellom lærer og elev." *Spæcial-pædagogik* (1):11-20.
- Sosial- og helsedirektoratet. 2012. *Arbeidsrettede tiltak for personer med psykiske problemer. En systematisk oppsummering av internasjonal effektforskning*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet. 2014. *Gjennomføringsbarometeret*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Vibe, Nils & Elisabeth Hovdhaugen. 2013. *Spørsmål til skole-Norge våren 2013. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. NIFU-rapport. Oslo: Nifu.
- Vibe, Nils & Berit Lødding. 2014. *Spørsmål til skole-Norge våren 2014: Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*." NIFU-rapport. Oslo: Nifu.
- Wilson, Sandra Jo, Emily Tanner-Smith, Mark W. Lipsey, Katarzyna Steinka-Fry & Jan Morrison. 2011. "Dropout Prevention and Intervention Programs: Effects on School Completion and Dropout among School-Aged Children and Youth." Vol. 8. *Campbell Systematic Reviews*. Vanderbilt University, Nashville: The Campbell Collaboration.