

# NAVs samarbeid med fylkeskommunen i Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet

Angelika Schafft og Tatiana Maximova-Mentzoni



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2015  
© Work Research Institute  
© Forfatter(e)/Author(s)

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

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

ISBN 978-82-7609-366-7

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO

Work Research Institute  
P.O.Box 4 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00  
E-post: [postmottak@afi.hioa.no](mailto:postmottak@afi.hioa.no)  
Webadresse: [www.afi.no](http://www.afi.no)

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

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

*Temaområde*

*Rapport nr.:*

Mestring, arbeid og mangfold

14/2015

*Tittel:*

*Dato:*

*NAVs samarbeid med fylkeskommunen i  
Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet*

*Desember 2015*

*Forfatter(e):*

*Antall sider:*

Angelika Schafft og Tatiana Maximova-Mentzoni

77 + vedlegg

*Resymé:*

Arbeidsforskningsinstituttet har evaluert NAVs oppfølgingsinnsats mot ungdom med rett til videregående opplæring, nærmere bestemt NAVs rolle i Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet, som varte fra 2011 til 2013. Oppfølgingsprosjektet har vært et forsterket samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV, med sikte på å få ungdom som står utenfor videregående opplæring og arbeid tilbake i videregående opplæring, eventuelt over i ordinært arbeid. Prosjektet har særlig fokusert på samhandling mellom den fylkeskommunale Oppfølgingstjenesten (OT), de videregående skolen, fagopplæringen og NAV med sikte på å kombinere samarbeidspartenes tjenester og virkemidler. Fylkesvise samarbeidsavtaler har avklart roller og forventinger og gitt føringer for arbeidet og de har vært sterkt forankret i ledelsen i NAV fylke og fylkeskommunen. Erfaringene med disse avtalene og implementeringen av disse, viser partenes innsats samordnes på en bedre måte enn tidligere og gitt en klarere rollefordeling. Oppfølgingsprosjektet har styrket det tverrsektorielle samarbeidet på lokalt plan mellom NAV, Oppfølgingstjenesten og skolen, og partene har utviklet hensiktsmessige kombinasjoner av arbeidsrettede NAV-tiltak og videregående opplæring. Samtidig har dette samarbeidet vært utfordrende. Svingninger i budsjetter, sentrale føringer og prioriteringer internt i NAV har påvirket samarbeidet på lokalt nivå og evalueringen viser at det kan være behov for mer stabile og forutsigbare rammebetingelser for NAVs tiltaksbruk overfor målgruppen.

*Emneord:*

NAV, Ny GIV Oppfølgingsprosjektet, fylkeskommunen, oppfølgingstjeneste, kombinasjonstiltak, tverrsektorielt samarbeid, utsatt ungdom

## Forord

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i oppdrag å gjennomføre en evaluering av NAVs oppfølgingsinnsats mot ungdom med rett til videregående opplæring, nærmere bestemt om NAVs rolle i Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet. Oppfølgingsprosjektet har vært et forsterket samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV, med sikte på å få ungdom som står utenfor videregående opplæring og arbeid tilbake i videregående opplæring, eventuelt over i ordinært arbeid. Prosjektet har særlig fokusert på samhandling mellom den fylkeskommunale Oppfølgingstjenesten (OT), de videregående skolene, fagopplæringen og NAV med sikte på å kombinere samarbeidspartneres tjenester og virkemidler.

Flere av AFIs forskere deltok i datainnsamlingen: Karen-Sofie Pettersen gjennomførte og rapporterte en landsomfattende spørreundersøkelse blant NAV-fylkesledd og fylkeskommuner og hun var også en av dem som reiste ut på feltarbeid i flere casekommuner. I dette feltarbeidet deltok ellers Kristin Reichborn-Kjennerud, Kjetil Frøyland, Tatiana Maximova-Mentzoni, Hanne Heen og undertegnede. Kristin Reichborn-Kjennerud bidro med dokumentstudier og systematisering av de fylkesvise samarbeidsavtalene for Ny GIV, et arbeid som ble videreført av Halvor Hanisch. Tatiana Maximova-Mentzoni analyserte og systematiserte det omfattende kvalitative intervjumaterialet og skrev flere kapittelutkast til den foreliggende rapporten basert på dette arbeidet. Knut Fossetøl har lest det aller siste utkastet og gitt nyttige innspill og konstruktive kommentarer.

Vi vil takke medlemmene i referansegruppa for nyttige innspill til rapporten i slutfasen: Nils Wulfsberg (Arbeids- og velferdsdirektoratet), Linda Bredesen (NAV Vestfold), Hilde Schjelderup Leirimo og Bente Hagerupsen (Arbeids- og sosialdepartementet), Lennart Hartgen og Knut Alfarnæs (Kunnskapsdepartementet) samt Jens Oldgård som representerer oppdragsgiver.

Oslo i desember 2015

Angelika Schafft  
prosjektleder

## INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG.....	VI
1 INNLEDNING .....	1
1.1 Bakgrunn .....	1
1.2 Oppdraget .....	3
1.3 Temaer og problemstillinger .....	4
1.4 Design og metode .....	8
1.5 Rapportens oppbygging .....	12
2 SAMARBEIDSAVTALER .....	14
2.1 Samarbeidsavtaler.....	14
2.2 Hvordan avtalene organiserer Ny GIV .....	15
2.3 Avtalene som rammeverk for organisering av samarbeid.....	17
2.4 Samarbeidsavtalenes betydning for profesjonell praksis i NAV .....	19
2.5 Avtalenes rolle for profesjonell praksis i Oppfølgingstjenesten .....	21
2.6 Vilkår for implementering av samarbeidsavtalene .....	24
2.7 Oppsummering og kommentarer .....	26
3 NAVS INNSATS RETTET MOT FYLKESKOMMUNEN: SAMARBEID OG KOMPETANSEHEVING.....	28
3.1 NAVs rolle i samarbeid mellom NAV og OT .....	28
3.2 Kompetanseheving.....	35
3.3 Oppsummering.....	39
4 NAVS BRUK AV ARBEIDSRETTEDE TILTAK I KOMBINASJON MED OPPLÆRING .....	40
4.1 Kombinasjoner av arbeidsrettede tiltak med opplæring.....	41
4.2 Hvordan NAV legger til rette for bruken av kombinasjonstiltak .....	44
4.3 Erfaringer med, og nytten av, NAVs arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring .....	47
4.4 NAVs regelverk og lokale rutiner for samordning av virkemidler .....	51
4.5 Hva skal til for at kombinasjonstiltak benyttes i større grad? .....	54
4.6 Oppsummering og kommentarer .....	60
5 NAVS BEHOVSVURDERING .....	62
5.1 Gjennomføring av behovsvurderinger for OT-ungdom i NAV .....	62
5.2 Betydning av NAVs behovsvurdering for oppfølgingen av målgruppen.....	67
5.3 Råd og veiledning rettet mot arbeidsmarkedet.....	69
5.4 Oppsummering og kommentarer .....	70
6 SITUASJONEN I DAG.....	72
6.1 Oppfølgingsprosjektets betydning for samarbeid mellom NAV og OT .....	72

6.2	Endringer i NAVs tiltaksbruk og prioriteringer.....	73
6.3	Veien videre .....	75
	LITTERATUR.....	77
	VEDLEGG 1: KVALITATIVT SPØRRESKJEMA TIL NAV-FYLKESLEDD OG FYLKESKOMMUNER	78
	VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDER.....	82

## SAMMENDRAG

### Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV

Det treårige Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV (2011 – 2013) har vært et forsterket samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV, med sikte på å få ungdom som står utenfor videregående opplæring og arbeid tilbake i videregående opplæring, eventuelt over i ordinært arbeid. Prosjektet har særlig fokusert på samhandling mellom Oppfølgingstjenesten (OT), de videregående skolene, fagopplæringen og NAV med sikte på å kombinere samarbeidspartenes tjenester og virkemidler. Kunnskapsdepartementets invitasjonsbrev av 9. november 2010, der alle landets fylkeskommuner og Oslo kommune og NAV på fylkesnivå ble oppfordret til å konkretisere det tverrsektorielle samarbeidet, er lagt til grunn som Oppfølgingsprosjektets mandat.

Oppfølgingsprosjektet har tre innsatsområder: 1) Utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål, 2) styrking av samarbeidsrelasjoner og 3) kompetanseheving for ansatte i Oppfølgingstjenesten.

Målgruppen i Oppfølgingsprosjektet er lik oppfølgingstjenestens målgruppe, det vil si ungdommer i aldersgruppa 15 -21 år som ikke har søkt eller tatt imot elev- eller læreplass, som står i fare for å avbryte, eller som avbryter, videregående opplæring. Denne gruppen skulle få helhetlig og samordnet oppfølging mot utdanning eller arbeid av fylkeskommunen og NAV. Høyest prioritet skulle gis den mest risikoutsatte delen av målgruppen, ungdom som har vært utenfor opplæring og arbeid i ett år eller mer. Oppfølgingsprosjektet har i tillegg fokus på gruppen som står i fare for å slutte, men som fortsatt har status som elev.

### Oppdraget

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i oppdrag å gjennomføre en evaluering av NAVs oppfølgingsinnsats mot ungdom med rett til videregående opplæring. Evalueringen er todelt: Den ene delen handler om å undersøke NAVs rolle i Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet. Den andre delen er en følgeevaluering av "Forsøk med NAV-veileder i videregående skole", der vi skal analysere resultater av forsøket og de samarbeidsmodellene som er utviklet lokalt. Den foreliggende rapporten handler om evalueringens første del, NAVs rolle i Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet. Rapporten fra følgeevalueringen av forsøket med NAV-veiledere i skolen vil bli lagt fram på våren 2016.

Evalueringen har fire temaområder:

- Oppfølgingsprosjektets forankring i samarbeidsavtaler
- NAVs innsats rettet mot fylkeskommunen: Samarbeid og kompetanseheving

- NAVs bruk av arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring
- Bruk av behovsvurdering i NAVs innsats mot målgruppen

### **Samarbeidsavtaler**

Høsten 2010 oppfordret Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet fylkeskommunene og NAV på fylkesnivå å inngå samarbeidsavtaler på fylkesnivå. Samarbeidsavtalene som ble inngått i forbindelse med Oppfølgingsprosjektet har avklart roller og forventinger og gitt føringer for arbeidet, de har vært sterkt forankret i ledelsen i NAV fylke og fylkeskommunen. Erfaringene med samarbeidsavtalene mellom NAV og fylkeskommunen og implementeringen av disse, viser at avtalene har virket, slik at partenes innsats samordnes på en bedre måte enn tidligere, samt at en klarere rollefordeling vitner om forbedret samhandling.

På den annen side har vi sett at avtalene som er inngått på fylkesnivå ikke er alltid er like konkrete og tydelige og vi finner en del lokale variasjoner, som ikke bare leder til varierende implementering, men i noen tilfeller også til liten eierskapsfølelse og vanskeligheter med å oppnå bedre samhandling.

Ulike tolkninger av ansvarsområder og -grenser mellom NAV og OT kan være utfordrende. Avtaler mellom etatene inngått på fylkesnivå kan oppfattes som for generelle eller veiledende. Noen avtaler gir mye rom for skjønn. Det verserer ulike tolkninger av disse avtaler også når det gjelder handlingsrommet og ansvarsdeling ved kombinasjoner av fylkeskommunal opplæring og arbeidsrettede tiltak i NAV.

Det er sannsynlig at avtalene som er nærmere knyttet til praksis, også i større grad blir anvendt i det konkrete arbeidet. Det er likevel mye som tyder på at et godt samarbeid ikke nødvendigvis forutsetter at man har konkrete og forpliktende samarbeidsavtaler.

### **NAVs innsats rettet mot fylkeskommunen**

NAV og OT har samarbeidet også før Ny GIV. Oppfølgingsprosjektet har styrket disse samarbeidsrelasjoner. Tverrsektorielle nasjonale, regionale og fylkesvise samlinger og møter på ulike arenaer har bidratt til å utvikle samarbeidet og de har vært en viktig arena for erfaringsutveksling og felles kompetanseheving. Mye tyder imidlertid på at det tverrsektorielle lokale samarbeidet om felles oppgaveløsning har spilt en enda viktigere rolle for kompetansehevingen – både hos ansatte i Oppfølgingstjenesten og hos NAV. Økt kunnskap om og forståelse for hverandres oppgaver har ikke bare vært en forutsetning, men også et resultat av det tverretatlige samarbeidet.

Følgende former for samarbeid finnes lokalt, men ikke alle nødvendigvis overalt

- Deltakelse på felles regionale samlinger



- Lokalt etablerte samarbeidsfora på ledernivå
- Lokalt etablerte samarbeidsfora på veiledernivå
- Ad-hoc kontakt mellom NAV og OT i forbindelse med enkeltsaker
- Felles råd og veiledning, trekantsamtaler
- Bruk av hverandres tiltak for målgruppen

Det varierer fra sted til sted hvilke samarbeidsformer som er de mest vanlige. På fylkesnivå blir samarbeidet med Oppfølgingstjenesten gjennomgående beskrevet som godt, både av fylkeskommunale kilder og av NAV-fylke. Erfaringer med samarbeidet mellom OT og NAV på lokalt nivå er varierende. Vi finner både eksempler der samarbeidet omtales som "tett" og "godt" og eksempler der samarbeidet beskrives som "fraværende" eller "dårlig".

### **Kombinasjonstiltak**

NAV og fylkeskommunen har utviklet og implementert en rekke ulike måter å kombinere innsatsen fra NAV og fylkeskommune/OT på, og som elever som har sluttet eller de som sliter med skolen kan dra nytte av i utdanningsøyemed. Den mest vanlige form for kombinasjonstiltak er at NAV åpner opp for arbeidspraksis for OT-ungdom, der Oppfølgingstjenesten står for den praktiske gjennomføringen, mens NAV bidrar med tiltakspenger. De NAV-kontorene som samarbeider godt om kombinasjonstiltak, har satset målrettet både system- og veiledernivå for styrke det tverrsektorielle samarbeidet og finne ressursmessige synergier mellom NAV, OT og skolen.

Samtidig har vi sett at det fremdeles er en del utfordringer i forbindelse med å få til gode kombinasjoner av arbeidspraksis – eller andre arbeidsrettede NAV-tiltak og videregående opplæring. Det kan arte seg tungvint og tidskrevende for NAV veiledere å rigge til et hensiktsmessig kombinasjonstiltak.

En forutsetning for at kombinasjonstiltak fungerer etter hensikten er at de er tilpasset den enkeltes behov og er av god kvalitet. Et spørsmål som vi har vurdert er i hvilken grad NAVs regelverk for arbeidsrettede tiltak og/eller lokale rutiner på kontornivå er egnet for at NAV kan bidra til økt gjennomføring av videregående opplæring, gjennomføring av kombinerte opplæringsløp og individuelt tilpassete opplæringsløp. Noen NAV-kontorer har fått utviklet måten de jobber med ungdom på, organisert seg til å kunne jobbe mer systematisk med OT-ungdom, og satt i gang skreddersydde tiltak for målgruppen.

Det varierer på hvilken måte og i hvilket omfang NAV har bidratt til bruk av kombinasjonstiltak, både mellom fylkene og mellom NAV-kontorene innenfor et enkelt fylke. NAV-kontorene og enkelte veiledere har et visst handlingsrom som kan tolkes og utnyttes på ulike måter. Handlingsrommet er avhengig av budsjettmessige rammer og styring av tiltak og tiltaksmidler fra sentralt hold, som begrenser eller utvider tilgjengeligheten

av arbeidsrettede tiltak i NAV. For å gi NAV bedre forutsetninger til å legge sine arbeidsrettede virkemidler inn i kombinasjonstiltak, bør det vurderes følgende – også med henblikk på eventuelle revisjoner av samarbeidsavtaler:

- Om kombinasjonstiltak og NAV sitt forhold til skoleelever bør tas inn i NAVs regelverk om arbeidsrettede tiltak
- Om ansvarsgrenser og ansvarsdeling mellom NAV og OT med tanke på oppfølging av OT-elever og elever som er i fare for å slutte i skolen, kan bli tydeliggjort lokalt
- Hvorvidt det trengs bedre rutiner/organisering på kontornivå for NAV-veilederens arbeid med ungdommer, for eksempel ved å ha ungdomsteam, kontaktveiledere med spesialkompetanse osv.
- Hvordan en kan oppnå bedre forutsigbarhet for bruken av tiltaksplasser for OT-ungdom og i forlengelsen av dette: hvorvidt rammestyrte og konjunkturavhengige virkemidler i NAV er det mest egnede tilbudet til skoleungdom

## **Behovsvurderinger**

I utgangspunktet gjennomføres behovsvurderinger (jf NAV-lovens §14a) for OT-ungdommer som henvender seg til NAV på lik linje som alle andre, som en standard rutine av NAV-veiledere i mottaket. Det rettes i utgangspunktet lite oppmerksomhet på hvorvidt ungdommer ønsker å fortsette på skolen og rundt forhold som er i veien for å gjennomføre skolegang. Fokuset i behovsvurderingen er generelt på arbeid, selv om retningslinjer for vurdering etter §14a legger opp til å vurdere behovet for videregående opplæring.

NAV-veiledere som har erfaring fra arbeidet med målgruppen, for eksempel de som er med i ungdomsteam hos NAV, har utviklet måter å gjennomføre behovsvurderinger på som kan være bedre tilpasset vanskeligstilt ungdom, for eksempel ved å treffe de unge også på andre arenaer enn på NAV-kontoret for å etablere trygge rammer og tillit.

Enkelte NAV-veiledere beskriver måter å bruke behovsvurdering på som en slags tilpassingsstrategi som kan gjøre visse tiltak tilgjengelig til elever som har behov for dem, men som ikke i utgangspunkt er "syke nok" til å ha rett til disse. Disse ungdommer settes på et høyere innsatsnivå enn nødvendig.

For at behovsvurderinger kan brukes som et hensiktsmessig kartleggingsverktøy for OT-ungdommer og skoleelever, og for å unngå at behovsvurderinger blir anvendt på en instrumentell måte, som "adgangsbillett" til visse typer tiltak, vil vi foreslå følgende:

- Det bør vurderes om rutiner rundt behovsvurdering kan tilpasses bedre til kartleggingen av ungdommer utenfor skole og arbeid
- Det bør vurderes hvorvidt det er behov for kompetanseheving blant NAV-veiledere som ikke spesielt jobber med ungdom, men som likevel gjennomfører behovsvurderinger også hos ungdom.
- Det bør vurderes hvordan en kan gi bedre tilbud om tiltak for ungdommer på "standard innsats" som kan gi dem bedre forutsetninger til å kunne fullføre videregående opplæring.

### **Situasjonen i dag**

Oppfølgingsprosjektet har gitt NAV en bedre forståelse og kunnskap om Oppfølgingstjenestens målgruppe og også en bedre ansvarsdeling mellom instansene. Samtidig kan endringer i budsjetter og prioriteringer internt i NAV i den senere tiden ha påvirket det tverrsektorielle samarbeidet slik at NAV i dag oppleves som mer tilbaketrukket fra OTs side enn i Ny GIV-prosjektperioden og at Oppfølgingstjenestens målgruppe i noe mindre grad enn tidligere vurderes som aktuelle for tiltak fra NAV.

Undersøkelsen viser at det kan være behov for mer stabile og forutsigbare rammebetingelser for NAVs tiltaksbruk overfor målgruppen, i det minste at forhold som skaper usikkerhet om tiltaksbruk og som kan tilbakeføres til rammestyring og konjunkturmessige svingninger i budsjetter, bedre blir formidlet til samarbeidende instanser.

Oppfølgingsprosjektet har vært en pådriver for styrking av samarbeidsforhold mellom NAV og OT, men samarbeidet ble noe svakere etter at Oppfølgingsprosjektet tok slutt. Det er indikasjoner på at den gode praksisen for samarbeid om Oppfølgingstjenestens målgruppe, som er utviklet i forbindelse med Oppfølgingsprosjektet, står i fare for å svekkes som en følge av politiske føringer og endringer i prioritering internt i NAV. Dette er utfordringer som ikke kan løses lokalt, men heller på et overordnet nivå i NAV.

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

I 2009 satte Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet i gang et samarbeid for å kartlegge utfordringer i sektorenes innsats overfor ungdom i alderen 16-19 år som står utenfor opplæring og arbeid. Bakgrunnen var det store frafallet i videregående opplæring og de samfunnsmessige konsekvensene dette kunne ha. Man konstaterte at nesten alle ungdommer starter i videregående opplæring etter endt ungdomsskole, men bare rundt 70 prosent gjennomfører opplæringen med studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Oppmerksomheten ble rettet mot hvordan den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT) og arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) kunne samarbeide om tiltak overfor denne gruppen for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. I august 2010 ble det besluttet å videreføre samarbeidet som et prosjekt i partnerskapet Ny GIV. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet ble da med i samarbeidet og partnerskapet. Dette samarbeidet ble så til Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV.

Kunnskapsdepartementets invitasjonsbrev av 9. november 2010 til alle fylkeskommuner og Oslo kommune, er lagt til grunn som Oppfølgingsprosjektets mandat (KD: Prosjektrapport Ny GIV 2010-2013). I dette brevet viser Kunnskapsdepartementet til allerede etablerte samarbeidsrelasjoner og -avtaler mellom fylkeskommunen og NAV-fylke, og ber fylkeskommunen *”om å ta initiativ overfor NAV fylke for å videreutvikle og konkretisere dette samarbeidet innen årsskiftet (...) Departementet ser det som viktig å understreke at samarbeidsavtalene legger til grunn at NAV skal bidra med arbeidsrettede tiltak.”*

Videre heter det i brevet:

*”Fylkeskommunen har ansvaret for å utvikle gode opplæringsmodeller og tilby praktisk organisert opplæring. Det er viktig at opplæring er knyttet til kompetansemål og at det i prosjektet forsøkes ut modeller for opplæring i kombinasjon med praksisplass finansiert av NAV, deltidsarbeid eller lignende. NAV skal bistå fylkeskommunen med råd og veiledning rettet mot arbeidsmarkedet, samt legge til rette for arbeidsrettede tiltak, i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen.*

Fylkeskommunene har ansvaret for at oppfølgingstjenesten har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ta en aktiv rolle i det tverrfaglige samarbeidet med å følge opp målgruppen, - herunder planlegging og iverksetting av tiltak. Fylkeskommunen skal ha hovedansvar for opplæringselementene i de tiltakene som tilbys, også dersom tiltaket er praksisplass gjennom NAV. Det forventes at fylkes-

kommunen og NAV arbeider aktivt for en bedre sammenheng mellom tilgjengelige virkemidler; opplæring og arbeidsmarkedstiltak." (brev fra KD til fylkeskommunene og Oslo kommune av 09.11.2010)

NAV's bidrag er hjemlet i NAV-loven og arbeidsmarkedsløven med forskrifter.

Både gjennomføring i videregående opplæring og satsing på grunnleggende ferdigheter står sentralt både i St.meld. 22 (2010–2011) Motivasjon – Mestring – Muligheter og i St.meld. 20 (2012–2013) På rett vei. I Ny GIV prosjektet samarbeider kommuner, stat og fylkeskommuner om tiltak for å forbedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring. Det overordnede målet med Ny GIV har vært å øke gjennomføringen i videregående opplæring fra 69 til 75 prosent innen 2015. Ny GIV ble avsluttet som prosjekt i 2013 og fra 2014 er store deler av arbeidet i Ny GIV videreført i "Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring."<sup>1</sup>

Ny GIV har omfattet tre prosjekter:

1. Overgangsprosjektet, et systematisk samarbeid mellom kommune og fylkeskommune der man har rettet innsatsen mot elever på slutten av ungdomsskolen som man anså å ha størst risiko for å falle fra videregående.
2. Statistikkprosjektet, der man har utviklet "Gjennomføringsbarometeret" – med felles mål for bedre gjennomføring i videregående opplæring og felles data- og statistikkgrunnlag for å vurdere måloppnåelsen.
3. Oppfølgingsprosjektet, et forsterket samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om ungdom som utenfor videregående opplæring og arbeid tilbake i videregående opplæring, eventuelt over i ordinært arbeid. Prosjektet har særlig fokusert på samhandling mellom OT, de videregående skolene, fagopplæringen og NAV med sikte på å kombinere samarbeidspartenes tjenester og virkemidler.

Oppfølgingsprosjektet har igjen tre innsatsområder: 1) Utpøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål, 2) styrking av samarbeidsrelasjoner og 3) kompetanseheving for ansatte i Oppfølgingstjenesten.

Målgruppen i Oppfølgingsprosjektet er lik oppfølgingstjenestens målgruppe, det vil si ungdommer i aldersgruppa 15 -21 år som ikke har søkt eller tatt imot elev- eller læreplass, står i fare for å avbryte, eller avbryter, videregående opplæring (jf § 13-1 i forskrift til opplæringsloven). Denne gruppen skulle få en helhetlig og samordnet oppfølging mot utdanning eller arbeid av fylkeskommunen og/eller NAV. Høyest prioritet skulle gis den mest risikoutsatte delen av målgruppen, ungdom som har vært utenfor opplæring og

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/innsiktsartikler/Bedre-gjennomforing-i-videregaende-/id2005356/>

arbeid i ett år eller mer. Oppfølgingsprosjektet har i tillegg fokus på gruppen som står i fare for å slutte, men som fortsatt har status som elev.

Ungdom er også en prioritert gruppe for NAV, sammen med innvandrere og langtidsledige. Dette innebærer blant annet prioritet for inntak til arbeidsrettede tiltak fra NAV-kontoret. Det er tatt flere grep for å prioritere innsatsen mot unge med målgrupperettede garantiordninger. En av disse ordningene er den såkalte ungdomsgarantien, som innebærer at ungdom under 20 år, som står uten arbeid eller skoleplass, skal være garantert tilbud om arbeidsrettede tiltak. Målgruppen i Ny GIV overlapper med dem som faller inn under NAVs ungdomsgaranti.

En annen ordning som ble etablert i NAV i 2013 er en garanti for unge arbeidsledige i alderen 20-24 år,<sup>2</sup> samt en garanti for unge med nedsatt arbeidsevne.<sup>3</sup>

Fra 2013 ble det ved de største NAV-kontorer opprettet egne kontaktpersonstillinger for unge. De lokale NAV-kontorene har stor frihet til å organisere egen virksomhet. Enkelte NAV-kontor hadde egne kontaktpersoner for arbeidet med oppfølging av ungdom også før de nye stillingene ble opprettet. Mange har organisert egne team for arbeidet med unge brukere.

I styringssignalene fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet ble det lagt vekt på at NAV skulle bidra aktivt i samarbeidet med fylkeskommunens oppfølgingstjeneste (OT) for å øke gjennomføringen i videregående opplæring: "NAV skal i samarbeid med OT bistå fylkeskommunen med råd og veiledning om arbeidsmarkedet. NAV-kontorene skal i samarbeid med OT bidra med tilbud om arbeidsrettede tiltak overfor ungdom som ikke er i stand til å fortsette opplæring gjennom et fylkeskommunalt tilrettelagt tilbud, og som blir stående uten arbeid eller skole. Det forutsettes at målrettet behovsvurdering gjennomføres i forkant av tiltak. De arbeidsrettede tiltakene kan kombineres med opplæring fra fylkeskommunen med sikte på fortsatt videregående opplæring i fylkeskommunens regi, eller overgang til arbeid." (Kunnskapsdepartement: Prosjektrapport Ny GIV 2010-2013 : 23)

## 1.2 Oppdraget

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i oppdrag å gjennomføre en evaluering av NAVs oppfølgingsinnsats mot ungdom med rett til videregående opplæring. Evalueringen er todelt: Den ene delen handler om å undersøke NAVs rolle i Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet. Den andre delen er en følgeevaluering av

---

<sup>2</sup> Garantien innebærer utarbeidelse av en aktivitetsplan innen én måned etter at NAV-kontoret har konkludert med behov for arbeidsrettet bistand (såkalt situasjonsbestemt innsats)

<sup>3</sup> Fra 1. januar 2014 ble målgruppen for denne garantien utvidet fra 20-24 år til 20-29 år.

"Forsøk med NAV-veileder i videregående skole", der vi skal analysere resultater av forsøket og de samarbeidsmodellene som er utviklet lokalt. Den foreliggende rapporten handler om evalueringens første del, NAVs rolle i Ny GIV. Rapporten fra følgeevalueringen av forsøket med NAV i skolen vil bli lagt fram på våren 2016.

Det er behov for spesifikk kunnskap om hver enkelt etats innsats. Formålet med denne rapporten er å presentere forskningskunnskap om NAVs innsats innenfor dette samarbeidet. Rapporten kartlegger andre etaters innsats mer indirekte. Rapporten kartlegger ikke effekten av NAVs innsats, selv om de innsamlede erfaringene kan si en del om effektivitet.

### 1.3 Temaer og problemstillinger

Evalueringen har fire temaområder:

- Forankring i samarbeidsavtaler
- NAVs innsats rettet mot fylkeskommunen: Samarbeid og kompetanseheving
- NAVs bruk av arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring
- Bruk av behovsvurdering i NAVs innsats mot målgruppen

I det følgende skal vi redegjøre for problemstillingene som er knyttet til disse fire temaområder, samt skissere den metodiske prosessen som er valgt for å besvare disse problemstillingene. En mer utførlig redegjørelse av undersøkelsens metoder og design følger i avsnitt 1.4.

#### Forankring i samarbeidsavtaler

Det er særlig tre viktige aktører – fylkeskommunene som har ansvar for videregående utdanning, oppfølgingstjenesten på kommune og bydelsnivå og NAV lokal sine ungdomskontakter – som søker å samordne sin innsats overfor en felles målgruppe: ungdommer i aldersgruppa 15 -21 år som ikke har søkt eller tatt imot elev- eller læreplass, står i fare for å avbryte, eller avbryter, videregående opplæring.

Samtlige fylker har inngått samarbeidsavtaler på fylkesnivå mellom Arbeids- og velferds-etaten og fylkeskommuner. De fleste fylker har i tillegg laget delavtaler og eventuelt ytterligere rutinebeskrivelser, særlig når det gjelder samarbeid mellom NAV-kontor og oppfølgingstjenesten (OT) om ungdom i OTs målgruppe. Gjennomføringen av Ny GIV Oppfølgingsprosjektet bygger på de fylkesvise samarbeidsavtalene.

Disse samarbeidsavtalene er viktige betingelser for NAVs innsats. En slik avtale kan gjenspeile grunntenkningen og sette rammer for samarbeidet på systemnivå. Den kan tydeliggjøre rolle- og ansvarsfordeling mellom etater, hva den enkelte etat kan og skal bidra med i felles satsing på utsatt ungdom. Og den kan spesifisere hva NAV kan bidra med med hensyn til OT-ungdom, hvilke tiltak kan være aktuelle for denne målgruppen, om NAV kan tilby kombinasjonstiltak, osv.

Organiseringen av den fylkeskommunale Oppfølgingstjenesten (OT) varierer mellom fylkene: I noen fylker er den lagt til skolen og dens rådgivere, noen er sammen med PP-tjenesten, mens den i andre fylker er lagt sammen med utdanningsadministrative myndigheter (Sletten mfl 2013; jf NOU 2009:18).

Det er viktig å ikke bare vurdere innholdet i samarbeidsavtalene, men også hvordan avtalene blir implementert i praksis, hva samarbeidet har bidratt til hos samtlige samarbeidende parter.

Evalueringen skal belyse følgende spørsmål:

- På hvilken måte har samarbeidet vært forankret i og videreutviklet innenfor inngåtte samarbeidsavtaler mellom NAV og fylkeskommune?
- Hva betyr samarbeidsavtalene for gjennomføringen av Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet?
- Hvilken betydning har samarbeidsavtalene for profesjonell praksis i NAV og Oppfølgingstjenesten?
- Hvilken betydning har avtalene for implementering av samarbeidet i Oppfølgingsprosjektet?

For å undersøke disse spørsmålene har vi gjennomført a) *dokumentstudier* av samarbeidsavtaler. Ulike avtaler, både de overordnede samarbeidsavtalene for Ny GIV mellom NAV og fylkeskommunen i alle fylkene og delavtaler og rutiner som beskriver mer i detalj hvilket ansvar og framgangsmåter de ulike aktørene skal følge i arbeidet med målgruppen, er analysert. Målet har først og fremst å beskrive hvordan avtalene regulerer (og forplikter) instanser og aktører på ulike vis. Vi har også gjennomført b) en *kvalitativ, skriftlig (e-post), spørreundersøkelse* blant kontaktpersoner i Oppfølgingsprosjektet, både ved Oppfølgingstjenesten i alle landets fylkeskommuner og ved NAV fylket. Spørsmål om samarbeidsavtaler ble også stilt ved c) *intervjuer* av NAV- ansatte og ansatte i Oppfølgingstjenesten, både i syv piloter som er med i "Forsøk med NAV-veileder i videregående skole" og ved siste intervjurunden våren 2015 i AFIs evaluering av "NAV's satsing på utsatt ungdom" (Frøyland og Maximova-Mentzoni 2015).



## NAVs innsats rettet mot fylkeskommunen

NAV-fylkene og NAV-kontorene kan bistå fylkeskommunale Oppfølgingstjenester på flere måter. AFIs evaluering av NAVs satsing på utsatt ungdom viser blant annet at NAV-medarbeidere og OT samarbeider tett i enkeltsaker om utsatt ungdom flere steder, og at dette samarbeidet har utviklet seg i positiv retning i løpet av prosjektperioden (Frøyland og Fossestøl, 2014). Også en kartlegging av Oppfølgingsprosjektet som ble gjennomført av NOVA viser at et flertall av ansatte i OT og skoleledere opplevde at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til endringer i måten de jobber på (Sletten mfl 2014, 2015), men kartleggingen gir lite kunnskap om hvilke konkrete endringer det dreier seg om. I den foreliggende evalueringen har vi gått mer i dybden og sett nærmere på NAVs rolle i og for samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen/oppfølgingstjeneste. Vi har lagt særlig vekt på seks problemstillinger:

- Hva går det tverrsektorielle samarbeidet ut på, både på fylkesnivå og lokalt?
- Har Ny GIV Oppfølgingsprosjektet medført et bedre samarbeid mellom NAV og OT?
- Har samarbeidet bidratt til kompetanseheving i NAV, særlig med tanke på veilederes kompetanse om oppfølging av ungdom?
- Har samarbeidet tilsvarende bidratt til heving av oppfølgingstjenestens kompetanse innen tilrettelegging av opplæring?
- Har samarbeidet gitt ny kunnskap som kan danne grunnlag for videreutvikling av kompetanse og praksis i NAV?

Disse problemstillinger har vi undersøkt både ved hjelp av a) *den kvalitative spørreundersøkelsen* på fylkesnivå og b) gjennom personlige *intervjuer* i lokale case. Spørreundersøkelsen dreide seg blant annet om NAVs rolle i Oppfølgingsprosjektet med tanke på samarbeid og relasjonsbygging, kompetansebygging og NAVs innsats mot målgruppen. Vi la også inn spørsmål som skulle belyse hvordan NAV fylkesledd og fylkeskommunen har lagt opp tiltak for kompetanseheving og opplæring. Gjennom de *lokale casestudiene* kom vi nærmere innpå erfaringer om hvilke samarbeidsaspekter som er avgjørende.

## NAVs bruk av arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring

NOVAs evaluering av Ny GIV har kartlagt tiltak og utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål, særlig tiltak der bedrifter benyttes som alternativ læringsarena og som kan gi dokumentert kompetanse på et lavere nivå enn full studie- eller yrkeskompetanse (Sletten mfl 2013, 2015). Denne evalueringen har vist at relativt få av dem som jobber med ungdommen til daglig har opplevd "at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til mer bruk av opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med

læreplanmål" (Sletten mfl 2013:18). I denne konteksten har vi undersøkt på hvilken måte NAV-kontorene har lagt til rette for å benytte arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen:

- Har det skjedd endringer i bruken av arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med videregående opplæring som følge av Ny GIV Oppfølgingsprosjektet?
- Hvilke tiltak og tjenester har NAV bidratt med?
- Hvordan legger NAV til rette for bruken av kombinasjonstiltak?
- Hvilken betydning har NAVs arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring for skolens innsats for økt gjennomføring?
- I hvilken grad kan samarbeidet i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet ha overføringsverdi for mer målrettet bruk av arbeidsrettede tiltak generelt i NAV?
- I hvilken grad er NAVs regelverk og rutiner på kontornivå egnet til å bidra til gjennomføring av kombinerte opplæringsløp?

Vår evaluering er ikke lagt opp som en kvantitativ kartlegging av omfanget og utbredelse av kombinasjonstiltak. Denne kartleggingen er blitt gjennomført tidligere av forskere ved NOVA (Sletten mfl 2013, 2015). NOVAs kartlegging er en breddeundersøkelse basert på landsomfattende surveydata.

Forskning på dette feltet har vist at aktørene lokalt utfordres på hvordan de skal kombinere bistand fra NAV i form av for eksempel tiltakspenger med elevstatus og skolegang. (Frøyland og Fossetøl 2014; Drange, Frøyland og Mamelund 2015) Dette framstår som et område under utvikling der føringene gjennom regel- og lovverk på noen områder er uklare og der det også har skjedd en del endringer i løpet av de aller siste årene. Vi skal derfor også se nærmere på i hvilken grad NAVs regelverk for arbeidsrettede tiltak er egnet til å bidra til økt gjennomføring av videregående opplæring, gjennomføring av kombinerte opplæringsløp og gjennomføring av individuelt tilpassete opplæringsløp.

I spørreundersøkelsen på fylkesnivå la vi inn spørsmål rundt hindringer som kan skyldes NAVs regelverk med tanke på disse mål. Vi har også lagt vekt på å utforske de ovennevnte problemstillingene i forbindelse med våre casestudier på lokalt nivå. Spørsmål rundt kombinasjonstiltak, om muligheter og begrensninger for å kunne kombinere arbeidsrettede tiltak med opplæring har vi stilt til lokale informanter: NAV-veiledere, skoleansatte og ansatte i Oppfølgingstjenester.

### Bruk av behovsvurdering i NAVs innsats for målgruppen

Behovsvurderingen i NAV har en 'portvokterfunksjon'. Det er med utgangspunkt i behovsvurderingen at NAV "sorterer" sine brukere med tanke på hvor mye og hva slags

oppfølging som skal gis videre. På denne bakgrunn er det viktig å se på hvordan samarbeidet evt påvirker NAVs behovsvurdering. Vi skal undersøke:

- Hvordan har behovsvurdering i forkant av tiltak vært gjennomført for denne målgruppen?
- Hvilken betydning har behovsvurdering fra NAV for OT og NAVs oppfølging av ungdom, og anvendelsen av tiltak og tjenester?

Vi forsøkte å finne svar på disse spørsmål både gjennom den fylkesvise spørreundersøkelsen og i intervjuer med lokale aktører.

## 1.4 Design og metode

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt oppdrag til et felles evalueringsprosjekt for to prosjekter: "Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet" og "Forsøk med NAV-veileder i videregående skole". Evalueringen er todelt for å kunne se samlet på NAVs oppfølgingsinnsats mot ungdom samtidig som prosjektene evalueres selvstendig. Av dette følger at vi i vår evalueringsdesign benytter oss blant annet av data fra evalueringen av "forsøk med NAV-veileder i videregående skole".

### Reanalyse

Oppdraget sammenfaller tidsmessig med AFIs evaluering av "NAV-satsing på utsatt ungdom", der nettopp samarbeidet mellom NAV og andre instanser er ett av kjernepunktene (Frøyland og Fossetøl 2014, Frøyland, Maximova-Mentzoni og Fossetøl 2015). I forbindelse med forestående evaluering har vi dratt nytte av etablerte nettverk og "reanalysert" data fra denne pågående evalueringen med lokale studier i 15 ungdomsprosjekter, spredd over hele landet, med spesielt fokus på de problemstillingene som ligger til grunn for forestående evaluering. Mål for evalueringen er i sum å gi en beskrivelse og evaluering av utforming, bruk og resultater av innsatsen i Ny GIV.

### Eksplorative samtaler og innspill fra referansegruppa

Både innledningsvis og underveis i prosjektet hadde vi eksplorative samtaler (i hovedsak over telefon) med nøkkelinformanter på ulike nivåer, det vil si med personer som har vært involvert i planlegging, iverksetting, styring og oppfølging av Ny GIV-samarbeidet. Medlemmer i referansegruppa for forsøket med NAV-veileder i videregående skole har gitt nyttige innspill ved oppstarten og noen har også bistått med informasjon og råd underveis. Sammen med skriftlig dokumentasjon som vi fikk oversendt fra oppdragsgiver, dannet disse intervjuene og samtalene noe av grunnlaget for å utarbeide spørreskjema og intervjuguider.

## Dokumentstudier

Vi har fått tilgang til dokumenter på både sentralt og lokalt nivå. Til den foreliggende rapporten har vi først og fremst studert innholdet til samtlige samarbeidsavtaler som ble inngått mellom NAV-fylkesledd og fylkeskommunene. Dette er avtaler som beskriver hvordan fylkets utdanningsmyndigheter og NAV fylke skal arbeide sammen. Målet deres er å sikre en bedre samordning mellom de viktigste aktørene med ansvar for unge som har falt ut eller som står i fare for å falle ut av videregående opplæring. Disse aktørene er hovedsakelig utdanningsmyndighetene i fylket, NAV lokal, Oppfølgingstjenesten og de videregående skolene.

Innholdet i de overordnede avtalene ble kartlagt for hvert fylke. Deretter ble hovedkategorier i avtalene kategorisert og markert. Det ga oversikt over hvordan de ulike fylkene hadde organisert sitt samarbeid for å følge opp bestemte grupper av unge som hadde falt fra videregående opplæring. I tillegg til de overordnede avtalene har vi sett nærmere på enkelte fylkers delavtaler og rutiner som beskriver mer i detalj hvilket ansvar og framgangsmåter de ulike aktørene skal følge i arbeidet med målgruppen.

### **Kvalitativ spørreundersøkelse blant fylkeskommunens kontaktpersoner for Ny GIV og representanter NAV fylke**

Det har vært tilsatt prosjektledere i samtlige 19 fylkeskommuner og etablert prosjekt-kontakter på hvert av de 19 fylkesleddene i NAV. For å innhente deres erfaringer og kunnskap fra NAVs rolle og arbeid i Ny GIV- Oppfølgingsprosjektet, har vi gjennomført en kvalitativ spørreundersøkelse. Våren 2015 ble undersøkelsen sendt ut på e-post til disse kontaktpersoner, både ved Oppfølgingstjenesten fylkeskommunene og ved NAV-fylkesledd i alle fylker.<sup>4</sup> Følgende tema ble tatt inn i spørreundersøkelsen:

- NAVs rolle i Oppfølgingsprosjektet
- Samarbeid og samarbeidsavtale(r) mellom NAV og fylkeskommunen
- NAVs innsats mot målgruppen
- Regelverk i NAV og målgruppen
- Videreføring av samarbeidet etter Oppfølgingsprosjektets avslutning

For å innhente data om erfaringer og vurderinger med NAVs rolle i prosjektet valgte vi å stille de fleste av spørsmålene i undersøkelsen som åpne spørsmål. Vi vurderte at en slik metodisk tilnærming ville bidra til at vi ville få et større innholdsmessig mangfold av svar, og at vi unngikk å utelukke noen aspekter og vurderingene. Informantene ble for eksem-

---

<sup>4</sup> Vedlegg: spørreskjema NAVs rolle i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet

pel bedt om å beskrive hvordan NAV konkret har bidratt inn i prosjektet, hvordan Oppfølgingsprosjektet har vært organisert og hvilken betydning samarbeidsavtalene har hatt. Antall respondenter er såpass liten at vi vurderte det lite hensiktsmessig å kvantifisere ut fra standardiserte svarkategorier.

I informasjonen om undersøkelsen la vi vekt på at svarene også kunne danne et grunnlag for eventuelle endringer og forbedringer av samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen.

Etter to purrerunder fikk vi inn til sammen 26 svar: 16 fra kontaktpersoner fra NAV-fylkesledd i 16 fylker og 10 av svarene kom fra kontaktpersoner (tidligere prosjektledere) for Ny GIV i 10 fylkeskommuner. Den høye svarandelen fra NAV-fylke kan ses som uttrykk for at undersøkelsen i NAV fylkesledd ble oppfattet som både viktig og relevant.

Det kan være ulike grunner til at vi fikk inn svar fra kun ti kontaktpersoner i fylkeskommunene. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til adresselister som vi fikk fra oppdragsgiver med forsikring om at adresselistene var oppdatert og riktig. Det er altså lite som tyder på at undersøkelsen ikke ble mottatt av dem som sto på listen. En mulig forklaring kan være at noen av prosjektlederne for Ny GIV er gått over i andre typer stillinger etter at Ny GIV ble avsluttet som prosjekt i desember 2013. En annen årsak kan være at ansatte i Oppfølgingstjenesten syntes det var vanskelig å uttale seg om NAVs rolle i Oppfølgingsprosjektet. For eksempel var det én respondent fra Oppfølgingstjenesten som i sine svar på flere av spørsmålene viste til at dette var spørsmål som NAV måtte svare på. Kvaliteten på svarene varierer. Noen respondenter ga utførlige svar, illustrert med eksempler og vurderinger på de aller fleste spørsmål, andre svarte kortfattet og noen unnlot å svare på en del av spørsmålene. Svarene gir et bilde av hvordan kontaktpersoner fra NAV-fylkesledd og fra fylkeskommuner opplever og vurderer Ny GIV-samarbeidet, ikke bare med tanke på måter å organisere samarbeidet på tvers av sektorene på, men også når det gjelder utfordringene for samarbeidet. Temaene fra spørreundersøkelsen ble også tatt opp i de lokale studiene. I rapporten fremstilles alle sitater i anonymisert form.

## Lokale studier

Hoveddatagrunnlaget for den foreliggende rapporten er intervjudata fra lokale studier på i alt 22 steder/casekommuner. Målet vårt har vært å fremskaffe og sammenstille praksisnær kunnskap. På alle disse stedene gjennomførte vi individuelle, halvstandardiserte, intervjuer, fokusgrupper og observasjon (møtedeltakelse). Utvelgelsen av intervjupersoner ble foretatt av lokale prosjektledere og kontaktpersoner i henhold til vår bestilling.

De lokale studiene omfatter følgende case:

a) Syv av pilotene som er med i "Forsøk med NAV-veileder i videregående skole" Stavanger (2 NAV-kontor). Her intervjuet vi 16 NAV-ansatte, 10 fra Fylkeskommunen/OT og 27 ansatte på skoler.

- Tromsø
- Jessheim (4 NAV-kontor)
- Oslo (2 NAV-kontor)
- Kristiansand
- Vennesla
- Alta

b) 15 lokalprosjekter som deltar i AFIs evaluering av "NAV's satsing på utsatt ungdom" (jf Frøyland og Fossetøl 2014), der vi ved siste intervjurunde våren 2015, intervjuet representanter fra NAV og OT eksplisitt om erfaringer med Ny GIV. Her intervjuet vi 13 NAV-ansatte, 12 fra OT og 3 fra skoler.

- Målselv
- Bærum
- Drammen
- Molde
- Midtre Namdal (Namsos)
- Notodden
- Re
- Solør
- Sund
- Telemark (Grenlandskommunene)
- Trondheim
- Tromsø
- Valdres
- Østensjø bydel i Oslo
- Kristiansand

Til den foreliggende rapporten har vi i all hovedsak benyttet oss av intervjudata fra i alt 29 NAV-ansatte (veiledere og ledere) og 22 fylkeskommunale OT-medarbeidere og fra ansatte i videregående skoler som kunne belyse forhold rundt Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet.

De fleste intervjuene er blitt tatt opp på lydfil og transkribert. For å få et mest mulig fyllestgjørende grunnlag for vurderinger og konklusjoner, ble samtlige transkriberte intervjuer analysert ved hjelp av NVivo - et dataprogram/analyseverktøy for analyse av lavt strukturerte kvalitative data. Tekstene ble kodet etter hovedtemaer og nøkkel-

ord/spørsmål i intervjuer. På denne måten fikk vi systematisert de kvalitative intervju-dataene fra ulike aktører i henhold til temaer, vi fikk god oversikt over hvilke intervju-data vi hadde fått på de ulike temaområdene og dermed et bredt og trygt grunnlag for å kunne trekke konklusjoner. Samtlige intervjudata fremstilles anonymisert. I tillegg har vi gjort noe språklig bearbeiding/redigering av sitater, men selvsagt uten å endre på innholdet.

Utvalget av casekommuner for våre lokale studier er altså prosjekter med særskilte satsinger for "utsatt ungdom" og piloter i "Forsøk med NAV-veileder i videregående skole". På alle disse steder har NAV gjort en særlig innsats på ungdomsarbeid. Vi må derfor regne med at NAV-kontorer i utvalget vårt har kommet noe lenger med sitt ungdomsrettede arbeid enn gjennomsnittet på landsbasis – noe som også bekreftes av våre informanter på fylkesnivå. Det at vi har studert forholdene hos de mer "erfarne" case gir kanskje et skjevt bilde av hvilken innsats NAV generelt gjør i landet, men det gir også anledning til å lære av både positive og negative erfaringer hos de "erfarne".

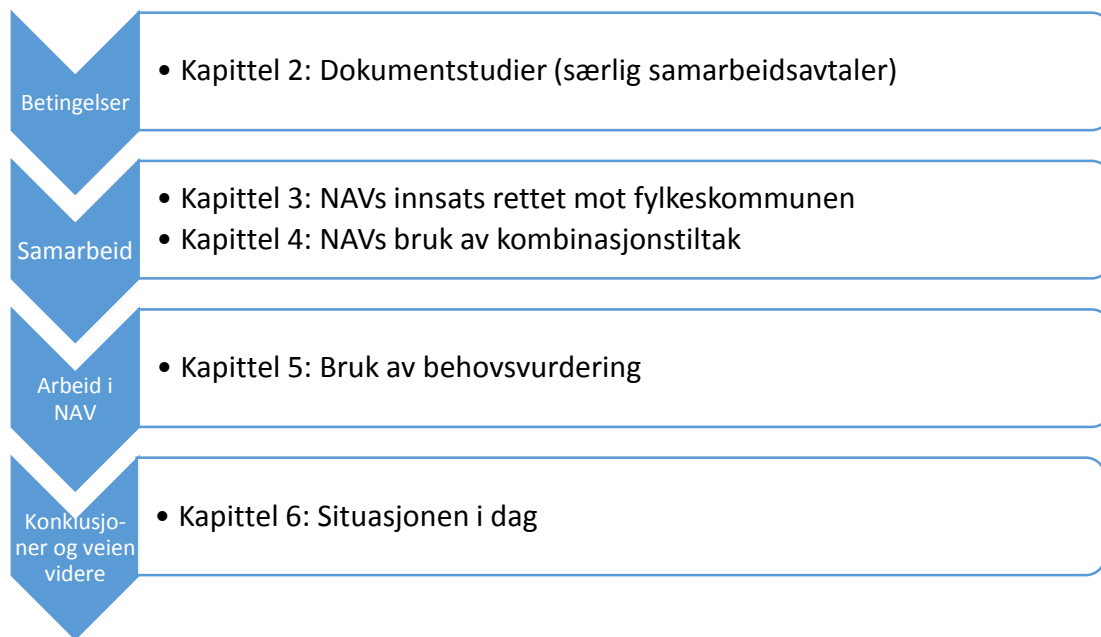
Det er viktig å være oppmerksom på at de lokale studiene som ligger til grunn for denne evalueringen er blitt gjennomført i 2015, altså etter at Oppfølgingsprosjektet var avsluttet. Vi la merke til at flere informanter ikke klart kunne skille mellom Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV og videreføringen av samarbeidet i det nye "Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring", der man i noe større grad fokuserer på forebygging, det vil si på elever står i fare for å slutte i videregående opplæring.

### **Statistikk, registerdata**

NOVA har gjennomført en omfattende landsomfattende kartleggingsstudie av Ny GIV ved hjelp av blant annet survey blant NAV ansatte og ansatte i fylkeskommunene. Sluttrapporten fra NOVAs evalueringen forelå etter at vi har kommet i gang med vårt eget oppdrag, der vi ikke har lagt opp til en tilsvarende omfattende innsamling av kvantifiserbare data i forbindelse med Ny GIV-evalueringen, men noen av funnene fra NOVA kan belyse enkelte aspekter ved våre problemstillinger.

## **1.5 Rapportens oppbygging**

Rapportens struktur er motivert av to hensyn. For det første ønsker vi å presentere funnene på en helhetlig måte som samtidig er relevant for NAVs praksis. Altså begynner rapporten med innsatsens rammeverk, før den går over på samarbeidet mellom ulike etater og nivåer, og tilslutt vender fokuset på arbeidet i NAV. For det andre har det vært viktig å presentere kunnskapen på en måte som får frem kunnskap om suksessfaktorer. Samlet sett gir dette en struktur som kan illustreres som følgende:



Kapittel 2 handler om samarbeidsavtalene som er inngått for Ny GIV og avtalenes betydning for rutiner og organisering av samarbeidet: Måldefinisjoner, prioriterte områder, målgrupper og organisering av samarbeidet, samt avtalenes forankring sentralt og lokalt. I kapittel 3 ser vi nærmere på NAVs innsats mot fylkeskommunen med tanke på samarbeid og relasjonsbygging, samt kompetanseheving. NAVs bruk av arbeidsrettete tiltak i kombinasjon med opplæring, samt tilpasninger og tolkninger av NAVs regelverk er tema for kapittel 4. Kapittel 5 handler om hvordan NAV gjennomfører behovsvurderingen overfor målgruppa og i kapittel 6 kaster vi et blikk på situasjonen i dag, etter Oppfølgingsprosjektets avslutning.



## 2 SAMARBEIDSAVTALER

### 2.1 Samarbeidsavtaler

Den 2. mai 2007 inngikk Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet en sentral avtale om styrket samarbeid mellom fylkesleddet i NAV og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner. I avtalen oppfordres det til at NAVs fylkesledd og fylkeskommunene inngår avtaler om samarbeidsformer, tiltak og tjenester på utdannings og opplæringsområdet. Denne avtalen ble avløst av fylkesvise samarbeidsavtaler mellom NAV-fylke og fylkeskommuner i forbindelse med oppstarten av Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet i 2010. De fleste fylker har i tillegg laget delavtaler og eventuelt ytterligere rutinebeskrivelser, særlig når det gjelder samarbeid mellom NAV-kontor og oppfølgingstjenesten (OT) om ungdom i OTs målgruppe. Det ble også inngått en rekke lokale avtaler, avledet av de fylkesvise avtalene. Gjennomføringen av Ny GIV Oppfølgingsprosjektet bygger på de fylkesvise samarbeidsavtalene.

Det generelle målet for samarbeidet som oppgis i de overordnede avtalene på fylkesnivå, er å få flere i arbeid eller utdanning gjennom effektiv samordning av partenes virkemidler.

Hensikten med dette kapitlet er tredelt:

- Å beskrive hvordan ulike samarbeidsavtaler rammer inn og legger grunnlag for gjennomføringen av Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet.
- Å få fram samarbeidspartenes erfaringer med avtalene og avtalenes betydning for profesjonell praksis i NAV og Oppfølgingstjenesten
- Å peke på aspekter som kan være av betydning for implementering av samarbeidet i Oppfølgingsprosjektet.

Datagrunnlaget består av oppdaterte overordnede samarbeidsavtaler for alle 18 fylkene – men bare delvis delrutiner og underavtaler, siden ikke alle fylker sendte inn slik dokumentasjon – , skriftlige svar på den fylkesvise spørreundersøkelsen, samt intervju-data fra lokale aktører.

Samarbeidsavtalenes mål er å regulere partenes arbeidsform: Gjennom beskrivelser av i ansvarsforhold, rutiner og relasjoner skal de ulike instansene bringes til å samarbeide bedre. Det generelle målet for samarbeidet som oppgis i de overordnede avtalene, er å få flere i arbeid eller utdanning gjennom effektiv samordning av partenes virkemidler. Det tverrsektorielle samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen skal bidra til at flere ungdom fullfører videregående opplæring og i forlengelsen av dette øke deltakelsen i arbeidslivet. Målet er studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse hvis

de to første alternativene ikke er oppnåelige. Enkelte fylker har presisert dette mer, ved at de for eksempel ønsker å stimulere til kjønnsutradisjonelle valg eller de utdyper at samarbeidet skal forebygge ekskludering og ustabil tilknytning til arbeidslivet for personer med svak utdanning. Andre oppgir at samarbeidet skal bidra til å oppnå mer generelle mål som en bedre folkehelse og et styrket arbeidsliv i fylket. Dette skal skje gjennom styrket og systematisert samarbeid mellom NAVs fylkesledd og fylkeskommunen, blant annet gjennom utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Oppfølgingstjenesten skal tilrettelegge for praksisnær opplæring og arbeidspraksis i samarbeid med videregående skoler og NAV. Samarbeidsrelasjoner skal styrkes og partene skal tidlig inn med oppfølging.

Videre søker avtalene å forhindre eller forebygge minst to vanlige koordineringsproblemer. Det ene er dobbeltarbeid, dvs. at flere gjør den samme oppgaven. Den andre er gråsoner der ansvaret er uklart og der ingen oppfatter at de har ansvaret for en oppgave. En mulig årsak til koordineringsproblemer kan være at arbeidsdelingen ikke er klar nok. Formalisering av deloppgaver fører til at deloppgaver samles i formelle enheter med eget personell, fysiske og økonomiske ressurser, egne rutiner, standarder og resultatmåling. Koordinering internt i enheten blir prioritert over koordinering på tvers av enheter. Ved å arbeide med den samme oppgaven over lengre tid lærer man seg også en viss måte å se problemene på.

## 2.2 Hvordan avtalene organiserer Ny GIV

Dette avsnittet beskriver rutineene fra de overordnede samarbeidsavtalene mellom fylkeskommunene og NAV på fylkesnivå som skal implementeres i de ulike fylkene. Om disse rutineene er gode og tilpasset de ansattes arbeidshverdag, og om de faktisk brukes vil de neste kapitlene i denne rapporten vise.

På basis av de fylkesvise avtalene har man utarbeidet en rekke delavtaler og delrutiner for hvordan underliggende virksomheter skal arbeide. Det kan være rutinebeskrivelser for realkompetansevurdering, rutiner for samarbeidet mellom fagopplæringsseksjonen eller rutiner for samarbeidet mellom pedagogisk-psykologisk tjeneste og NAV lokal. Den overordnede avtalen kan også ha underavtaler som samarbeidsavtale om oppfølging av ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe, avtale om tilrettelegging av praksisplasser for ungdom som ikke har fått læreplass, avtale om voksnes læring, ulike avtaler om helhetlig oppfølging, avtale om ungdom i lærekandidatordningen eller avtaler for lærlinger med behov for tilrettelegging. Noen fylker har inkludert samarbeid om karriereveiledning og minoritetsspråklige i egne delavtaler eller de har avtaler om kombinasjonstiltak og ulike modeller for veien fram til fag- og svennebrev.

I Sør-Trøndelag har man for eksempel en særavtale for oppfølgingstjenesten der det defineres det konkrete ansvaret for hhv. oppfølgingstjenesten og NAV-kontorer fylket i arbeidet med å følge opp ungdom som er i ferd med å droppe ut av skolen: Oppfølgings-tjenesten/fylkeskommunen har ansvar for å gjennomføre avklaringsmøte og utarbeide oppfølgingsplan i samsvar med ungdommens behov og forutsetninger. Det er også oppfølgingstjenestens ansvar å innkalle NAV til avklaringsmøte før ungdommen har sluttet hvis mulig. Oppfølgingsplan skal følge med til NAV. På et slikt konkret nivå og for ulike kategorier av ungdommer (f.eks. lærlinger) beskrives hvem som har ansvar for hva og hvilke steg i prosessen som skal gjennomføres på hvilken måte.

Denne spesifiseringen, til dels i stor detalj, av ansvar og oppgaver klargjør sektorenes ansvarsdeling samt fordeling av roller og oppgaver. Hvis disse avtalene blir fulgt opp i praksis, så antar man at det vil skape et mer helhetlig tilbud til ungdom i fare for å falle fra i videregående opplæring.

Avtalene spesifiserer ikke bare *hvordan* instansene skal samarbeide, men også hvilke prioriterte områder det først og fremst skal samarbeides *om*. Det oppgis i denne sammenheng en rekke prioriterte områder:

- 1) Samarbeid om kompetansehevende tiltak for ansatte i hhv NAV og fylkeskommunen, særlig vedrørende overlappende (felles) målgrupper.
- 2) Spesifikt arbeid for å forebygge frafall blant ungdom som blir fulgt opp av oppfølgingstjenesten.
- 3) Økt gjennomføring av realkompetansevurderinger og karriereveiledning.
- 4) Mer systematisk bruk av fleksible utdanningsløp.
- 5) Bedre kunnskapsutveksling og informasjonsdeling om attføringsbedriftene.
- 6) Bedre samhandling mellom NAV, oppfølgingstjenesten og fagopplæringsseksjonen.
- 7) Styrket bistand i overgangen mellom utdanning og arbeid.
- 8) Bedre og mer systematisk samarbeid med kommuner, næringsliv, helsetjenestene og frivillig sektor.
- 9) Felles opplærings- og strategiplaner overfor varetektinnsatte og straffedømte.

Det er ikke alle disse områdene som nevnes like ofte eller tillegges like stor vekt. Vår gjennomgang viser at målene som omhandler hhv kompetanseheving, spesielt prioriterte målgrupper, økt tjenesteproduksjon og samarbeid med andre instanser i samfunnet vektlegges i særlig grad.

Målgruppen for avtalene er ungdom med opplæringsrett som står utenfor skole og arbeid og som er (eller ikke er) registrert ved NAV, elever/lærlinger som har vanskelig for å bli formidlet i lære og elever som skolen forventer vil ha store utfordringer på det ordinære arbeidsmarkedet etter skolegang. Primærgruppen er ungdom som oppfølgingstjenesten har ansvaret mellom 16 og 21 år, men noen avtaler inkluderer også lære-kandidater i og utenfor videregående opplæring, ungdom mellom 22 og 25 med utvidet oppfølgingsbehov uten fullført videregående opplæring (som ikke følges opp av oppfølgingstjenesten), arbeidssøkere med voksenrett, minoritetsspråklige, lærlingplass-søkere med høyt fravær, ungdom med avbrudd i videregående opplæring og unge under kriminalomsorgen.

### 2.3 Avtalene som rammeverk for organisering av samarbeid

Samarbeidet kan være organisert på ulike måter. Dette tas det også høyde for i de overordnede avtalene på fylkesnivå. Flere av dem viser til NAV fylke sin fylkes- eller virksomhetsplan eller andre utviklingsprogram og/eller sentrale føringer og økonomiplaner. Dessuten tar flere avtaler utgangspunkt i regionale planstrategier og fylkesvise planer for opplæringspolitisk plattform.

Noen fylker har opprettet styringsgrupper med representanter for NAV og fylkeskommunens ledelse, mens andre ikke har gjort det. De fleste avtalene har lagt opp til et visst antall møter i året mellom de samarbeidende partene på ulike nivåer. Det kan være dedikerte kontaktpersonene i NAV og i fylket som møtes for å videreføre avtaler og forankre ansvarsforhold. Formålet med møtene kan være å utarbeide mandat for underliggende arbeidsgrupper, aktivitetsplaner for samarbeidet, dele erfaringer, snakke om fremtidige tiltak og evaluere avtalen.

På lavere tjenestenivå, slår overordnede fylkesavtaler fast, er partene ansvarlige for at avtalen er kjent blant ansatte i de lokale NAV kontorene, i opplæringsavdelingene i fylkene og i de videregående skolene. Det beskrives også at det internt i fylket skal være rutiner som regulerer ansvaret mellom seksjon for fagopplæring, oppfølgingstjenesten og de videregående skolene. Det beskrives hvordan at skolene skal ha ansvar for avklaringsamtale med ungdommen som videre skal resultere i en oppfølgingsplan og at NAV-kontor har ansvar for behovsvurdering. Videre gis det beskrivelser av grensesnitt, dvs. under hvilke omstendigheter en av partene tar over ansvaret fra den andre og hva de skal gjøre.

De fleste fylkene har også lagt egne rutinebeskrivelser eller underavtaler. Disse rutinebeskrivelsene er dels beskrivelser av hvordan ulike grupper skal følges opp, slik som lærlinger, lærlinger med behov for tilrettelegging, ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe, voksne, minoritetsspråklige osv., men de kan også være beskrivelser av hvordan

de ulike partene skal samarbeide slik som pedagogisk-psykologisk tjeneste, NAV og fagopplæringsseksjonen i fylket. Rutinene kan også beskrive hvordan samarbeidet om ulike tilbud skal drives, slik som karrieresentre, kombinasjonstiltak for ungdom, årskonferanse m.m. Rutinene beskriver i tillegg hvem som har ansvar for å ta initiativ til ulike aktiviteter, slik som å innkalle til møter, initiere evalueringer og ta kontakt for å starte opp arbeidsrettede tiltak.

I flere avtaler understrekes det at tiltakene skal ha som primært formål å få ungdom til å fullføre videregående utdanning eller lærekontrakt. Tiltak hos NAV bør iverksettes med dette for øyet. Veiledning overfor målgruppen bør primært motivere til videre opplæring slik at formell kompetanse oppnås. Kombinasjonsløsning er et godt alternativ hvis det er et ønske fra ungdommen og vurderes som hensiktsmessig.

I noen fylker ble det inngått egne avtaler om Oppfølgingsprosjektet, mens andre fylker inkluderte det i allerede inngåtte avtaler. Sitatene under illustrerer de fylkesvise variasjonene med tanke på forankringen:

*"Det er ikke gjort noen avtale om Oppfølgingsprosjektet spesielt. Det er gjort avtaler med oppfølgingstjenesten og fagopplæringsseksjonen som dekker de fleste aspekter av Oppfølgingsprosjektet. Avtalene har vært på høring og tas opp i diverse faglige sammenhenger." (Kontaktperson, NAV).*

*"NAV-fylke og fylkeskommune ved Oppfølgingstjenesten har hatt en samarbeidsavtale i flere år. Denne har vært, og er, vårt verktøy for å ivareta ungdomsgarantien. Denne er blitt endret når det har vært behov for det. Standard for arbeidsrettet oppfølging er inkorporert i avtalen, slik at den gjelder for denne målgruppen også. Avklaringsmøtene som ble innført i Ny GIV perioden er også en del av avtalen. Ellers ble ikke avtalen endret mye grunnet Ny GIV. Den ble først og fremst endret grunnet standard for arbeidsrettet brukeroppfølging. Det betyr også at avtalen ikke nevner noe om arbeidsrettede tiltak, men at bistandsbehovet skal avklares og nødvendig bistand gis. Tidligere hadde arbeidspraksistiltaket en stor plass i avtalen. Utkast til avtale blir alltid sendt på høring internt i NAV og internt i OT før den blir signert. NAV publiserer alltid slike avtaler på vårt interne intranett." (Kontaktperson, NAV).*

*"Vi videreførte den avtalen vi allerede hadde. Det vi gjorde var å intensivere samarbeidet spesielt på fylkesnivå, men også i forhold til lokale samarbeidsavtaler og bedre samhandling med videregående skole. Alle NAV-kontor har veiledere som er OT-kontakter og har et spesielt ansvar for felles målgruppe med oppfølgings-tjenesten." (Kontaktperson, NAV-fylke).*

*"Oppfølgingsprosjektet inngår som en del av den overordnede samarbeidsavtalen mellom NAV og fylkeskommunen. Vi har hele tiden hatt en prosjektgruppe.*

*Denne er besluttet videreført etter prosjektperiodens slutt, siden begge parter opplever at dette har styrket samarbeidet. I [fylke] hadde vi fra starten av etablert en prosjektgruppe med Avdelingsdirektør fra NAV og Ny GIV Ansvarlig NAV Fylke, utdanningsdirektør [fylkeskommune], Virksomhetsleder PPT/OT, Prosjektleder, fagleder OT – og etter hvert også utdanningsdirektør fylkesmann. Det har vært prosjektgruppa som har lagt føringer for satsinger i prosjektet. NAV-ansvarlig har også deltatt på alle prosjektsamlinger i regi av KD i hele prosjektperioden, i tillegg til at vi har hatt faste møter, samt arrangert ulike samlinger sammen." (Kontaktperson, NAV).*

Svarene fra våre kontaktpersoner på fylkesnivå indikerer at Oppfølgingsprosjektet har vært sterkt forankret på et overordnet nivå mellom fylkeskommune og NAV, selv om det er fylkesvise variasjoner i hvilke andre aktører og instanser som har vært involvert i avtalen. Og videre at den sterke lederforankringen har hatt betydning for rollen som fylkesleddet i NAV har hatt i prosjektet og for den måten samarbeidet mellom ulike aktører ble organisert på.

## 2.4 Samarbeidsavtalenes betydning for profesjonell praksis i NAV

Samarbeidsavtalene i Ny GIV legger rammer for samarbeid, men de forholder seg også til et samarbeid som allerede foregår: Noen avtaler har eksistert før Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV ble igangsatt. Samarbeidet mellom OT, PP-tjeneste og NAV kan også ha fungert utmerket – uten formelle avtaler, og omvendt: Det at samarbeidet er formalisert er ingen garanti for at den også fungerer godt (Sletten mfl 2013). Det er derfor viktig å ikke bare se på innholdet i samarbeidsavtalene, men også – og ikke minst – hvordan avtalene blir implementert i praksis, hva samarbeidet har bidratt til hos samtlige samarbeidende parter. Vi skal i det følgende se hvilke erfaringer våre informanter<sup>5</sup> har med avtaler og deres implementering.

De fleste av våre informanter – så vel intervjuinformantene som respondentene i spørreundersøkelsen – gir uttrykk for at avtalene har betydning for deres arbeid. En respondent på spørreundersøkelsen svarte:

*"Samarbeidsavtalen er helt avgjørende for å flytte ressursbruken over fra administrativ disputt til praktisk og hensiktsmessig handling til beste for brukerne." (Kontaktperson, NAV-fylke).*

Oppfølgingsprosjektet mellom NAV og fylkeskommune har vært organisert og forankret i avtaler mellom NAV og fylkeskommunen i alle landets fylker, men på ulike måter: I

---

<sup>5</sup> For å ivareta informantenes anonymitet, oppgis det ikke navn på fylker, fylkeskommuner eller kommuner.

noen tilfeller spiller avtalen en stor rolle i det praktiske lokale samarbeidet om utsatt ungdom mellom NAV og OT, men i andre har den liten betydning. Dette kan være til tross for en felles avtale på fylkesnivå. Som en av våre informanter har sagt "alle har samarbeidsavtaler, men noen har dette som fokusområde mens andre har det ikke. Det er varierende."

Avtaler om samarbeid mellom NAV, OT og skole i Ny GIV definerer ansvarsområder og arbeidsdeling, men det finnes også et handlingsrom for lokale tilpasninger og tolkninger.

I samarbeidsavtaler mellom NAV og fylkeskommunen, både på fylkesnivå og lokalt, finner vi formuleringer som overlater mye til den enkelte veileders skjønn og individuelle vurderinger. I avtalen for Oslo (den såkalte Oslostandard), heter det for eksempel (våre uthevn.):

*"NAV-kontoret **kan** bidra med å opprette kontakt med aktuelle arbeidsgivere. Dette er aktuelt når oppfølgingstjenesten på skolene og OT-kontakt i bydelene ønsker å samarbeide om et praksisnært opplæringsløp for å forebygge frafall fra videregående skole.*

*Elever som har tilrettelagt undervisning med praksisnære opplæringsløp er i **hovedsak** å regne som skoleelever, ikke som deltakere på arbeidsmarkedstiltak, og følges opp av skolene og OT-kontaktene i bydelene.*

*Forskrift om arbeidsrettede tiltak inneholder regler for hvem som kan delta på hvilke typer tiltak, og om rett til tiltakspenger for deltakere i arbeidsrettede tiltak. I rundskriv med utfyllende regler **åpnes det for at** et praksisnært opplæringsløp **etter en vurdering, kan** defineres som et deltidstiltak. NAV **kan i særskilte tilfeller** gi tilskudd til deltids arbeidspraksis **etter en individuell vurdering.**"*

Slike formuleringer åpner for individuelle skjønnsmessige vurderinger og mulighet til skreddersydde tiltak og tiltakskombinasjoner. Men de kan også føre til usikkerhet og uensartet praksis når aktørene tolker og utnytter dette handlingsrommet forskjellig.

Det som kan gjøre situasjonen vanskelig for OT, er ulikheter NAV-kontorer imellom for eksempel når det gjelder grensegang mellom OT og NAVs oppgaver. Et utsagn fra OT-hold illustrerer dette:

*"Vi har en avtale i fylket som går på at praksisplass i bedrift kan være et tiltak. Da er det i utgangspunktet NAV som skal finne dem. Jeg gjør det noen ganger. Grenseflaten er ikke grei på alle NAV-kontorer, men i utgangspunktet har vi en avtale som sier noe om arbeidsdelingen. Ikke alle tar den like alvorlig, men den er et utgangspunkt. Vanskene handler om at NAV synes ungdommene skal finne praksisplass selv, men det er jo ikke disse ungdommene som står først i køen. Det er*

*en utfordring. Hvis ingen er bak og støtter dem, kan det fort bli liggende, ikke blir noe aktivitet." (OT-kontakt)*

Spesifiserte og lokalt tilpassede samarbeidsavtaler mellom NAV og OT kan gjøre det enklere både for NAV og OT å få til tiltak som kombinerer arbeidspraksis med fylkeskommunal opplæring (kombinasjonstiltak) på en mer rutinemessig basis, og ikke ut fra den enkelte NAV-veilederens skjønn. Vi har sett et eksempel der NAV-fylke jobber systematisk for å samkjøre praksis i NAV-kontorene i sin region. Dette kan være en måte å oppnå både operasjonalisering og lokal tilpasning av fylkesavtalen om samarbeid mellom NAV og OT på:

*"Vi har etablert samarbeid mellom fagopplæring, OT og NAV i alle regioner under prosjektperioden. Dette er et formalisert samarbeid, der ungdom følger læreplanmål fra videregående opplæring i arbeidspraksis gjennom NAV. Målsetning: Lærekontrakt/avskrivning av læretid. Målrettet arbeidspraksis. NAV Fylke koordinator og Prosjektleder Ny GIV hadde spredning av denne måten å organisere samarbeidet på som agenda under regionale møter der vi også jobbet med lokalt forankrede samarbeidsavtaler. Denne arbeidsformen er utover dette nedfelt i lokale/regionale avtaler." (NAV-fylke).*

Variasjoner i vurderinger av samarbeidet og betydningen som samarbeidsavtalen har hatt for lokal praksis, handler til dels om eierskap til, og sektoriell forankring av, prosjektet.

Mens ansatte i Oppfølgingstjenesten oftere opplever å ha et sterkt eierskap til Ny GIV, er dette mer varierende i NAV-fylkesledd. Samlet sett kan vi imidlertid konkludere med at flertallet av respondentene fra NAV fylke oppgir at avtalen om Oppfølgingsprosjektet har vært godt forankret. Flertallet av disse respondentene mener også at den har hatt betydning for lokalkontorenes arbeid med Oppfølgingsprosjektet. Men det kan være behov for å revidere samarbeidsavtaler og rutinebeskrivelser mellom NAV og OT med tanke på å gjøre dem mer tydelig og tilpasset lokale forhold når det gjelder bruken av kombinasjonstiltak.

## 2.5 Avtalenes rolle for profesjonell praksis i Oppfølgingstjenesten

Også fra fylkeskommunalt hold viser respondentene til at avtalen klargjør rollene mellom NAV og fylkeskommunen og at de gir en god forankring for prosjektet, slik følgende sitater illustrerer:

*"Avtalen er avklarende og gir mer likeverdig tilbud til ungdom i [fylke] uavhengig av bostedskommune." (Prosjektleder Oppfølgingstjenesten).*



*"Avtalen har vært et forpliktende dokument som fylkeskommunen har kunnet bli evaluert etter. Den har også ført til sikring av NAVs økonomiske innsats i tiltakene. Ansvar var definert tydeligere gjennom prosjektet." (Prosjektleder Oppfølgingstjenesten).*

*"Avtalen har vært viktig for nødvendig forankring og prioritering på fylkesnivå. I tillegg har denne gitt rammer for samarbeid på lokalt nivå." (Prosjektleder Oppfølgingstjenesten).*

*"NAV sin rolle og ansvar for ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe, er ved partnerskapet i Ny GIV og i samarbeidsavtalen blitt klarere definert." (Prosjektleder Oppfølgingstjenesten).*

Ifølge respondenter fra Oppfølgingstjenesten har avtalene tydeliggjort ansvarsdeling og prioritering mellom NAV og fylkeskommunen om Oppfølgingstjenestens målgruppe. De viser også til at avtalen har gjort det enklere å ta opp utfordringer som har dukket opp underveis og å få gjennomslag for prosjektet.

Samtidig har respondenter fra Oppfølgingstjenesten en mer avmålt vurdering av samarbeidsavtalens betydning på lokalt nivå. Det er kun én av de ni respondentene fra Oppfølgingstjenesten som deltok i spørreundersøkelsen som oppgir at avtalen har hatt stor betydning på lokalt nivå. De resterende åtte informantene fra Oppfølgingstjenesten svarer at avtalen i middels eller liten grad har hatt betydning for lokal implementering og at det i liten grad har skjedd en slik implementering av avtalen på lokalt nivå. De mener at dette henger sammen med dårlig kjennskap til avtalen både i NAV og i videregående skole og eller utskifting av medarbeider både i NAV og OT. Også respondentene fra NAV viser i sine svar til lokale variasjoner når det gjelder kjennskap til avtalen.

Prosjektlederne i Oppfølgingstjenesten viser også til at det var forskjeller i hvordan NAV-kontorene har tolket avtalen og hvordan den ble forvaltet på det enkelte kontor. Som sitatene under viser vurderer respondentene fra NAV dette på samme måte:

*"Det har vært vanskelig å gå ut med nok informasjon om dette enkelte tiltaket, da NAV veiledere har en rekke tiltak å forholde seg til." (Kontaktperson, NAV fylke)*

*"Forståelsen bak avtalen er svært ulik fra kontor til kontor og personavhengig innen det enkelte kontor. Mao ikke implementert. Alle lokale NAV-kontor har hatt møte sammen med OT der avtalen har blitt gjennomgått. Ikke alle NAV-kontor stilte med leder" (Prosjektleder Oppfølgingstjenesten).*

*"Avtalen har hatt betydning, men det er stor variasjon mellom NAV-kontor og med tanke på informasjon til veilederne fra NAV-kontorets avdelingsleder." (Prosjektleder Oppfølgingstjenesten).*

*"Alle de lokale NAV-kontorene har fått muntlig og skriftlig informasjon om Oppfølgingsprosjektet. Samarbeidsavtalen er sendt ut til alle de lokale NAV-kontorene. Avtalen gjennomgås på nettverksmøter i bydelene. Likevel opplever vi at ikke alle som jobber på de lokale NAV-kontorene kjenner til prosjektet eller til avtalen. Prosjektgruppen jobber fortsatt med forankring og implementering." (Prosjektleder, Oppfølgingstjenesten).*

Det er altså varierte erfaringer med avtalens betydning for implementering og praksis på lokalt nivå. Særlig delavtaler knyttet til nye rutiner har vært ujevnt forankret og vanskelig å følge opp. Men de fleste respondentene fra oppfølgingstjenesten opplyser at Oppfølgingsprosjektet alt i alt har ført til bedre samarbeid mellom OT og NAV, og med ett unntak oppgir alle respondentene at samarbeidet på fylkesnivå er godt, uten at dette kan direkte tilskrives samarbeidsavtalene i seg selv.

Variasjoner i vurderingene av samarbeidsavtalene fant vi også i våre lokale studier:

En OT-rådgiver som vi intervjuet viser til samarbeidsavtalen mellom fylket og NAV som et viktig verktøy, og sier at det har vært veldig viktig at NAV er med i dette arbeidet. Avtalen gir føringer for samarbeidet. Han forteller at grensegangen mellom OT og fylke tidligere var diffust, og ble opplevd som lite forpliktende. Dette opplever han å ha endret seg de siste årene, særlig med Ny GIV, og særlig med samarbeidsavtalen på fylkesnivå. Avtalen gjør det enklere å jobbe med grensetilfeller, for eksempel hvordan man jobber med lærekandidater som det er vanskelig å få ut i bedrift. Dette synspunktet deles av flere OT-kontakter vi intervjuet. En sier:

*"Avtalen består av et sett med rutiner for hvordan oppfølgingen av elever med frafallsproblematikk bør foregå, men det er ikke noe jeg blar opp i til daglig, men jeg har jo vært med i prosessen med å lage den. Det er blitt bedre for det er blitt mer tydelig pålagte oppgaver. Vi har fått klarere beskjed og skjønner at det er en prioritert oppgave, selv om vi synes vi har mer enn nok med de elevene vi faktisk har."*

En annen OT-kontakt opplyser at man har etablerte rutiner som er forankret i samarbeidsavtalene og at avtalene er klare:

*"De sier noe om hvem som skal gjøre hva. Sier også noe om møteplasser. OT har to møter i året med NAV-kontorene det gjelder. Disse møtene er mer overordnet mens de andre går mer på enkeltpersoner."*

Flere understreker også at avtalen retter seg mot et problem de opplever som viktig:

*"Dersom NAV får kjennskap til ungdommen først så skal de alltid henvende seg til OT. Vi sliter med å få tak i ungdom som NAV kjenner til og som er under 21 år"*

*og som er i målgruppen. Den lokale samarbeidsavtalen er rettet mot å løse det problemet."*

Samlet sett kan vi derfor si at Oppfølgingstjenesten opplever avtalene som viktig, og potensielt svært betydningsfull. Samtidig blir de først nyttige når de iverksettes i konkret, lokalt samarbeid. I det følgende skal vi se nærmere på hva som kan hindre eller fremme implementering av samarbeidsavtalene.

## 2.6 Vilkår for implementering av samarbeidsavtalene

Der samarbeidet mellom NAV og OT fungerer dårlig, oppfattes samarbeidsavtalene som visjonære og lite praksisnære, og ofte også som krevende å implementere i hverdagen. Dette viser seg også i at OT-informantene opplever at avtalene – dersom de ikke er tilstrekkelig konkrete – leder til lite annet enn "et lite minimum av initiativ fra NAV sin side." En annen OT-kontakt fra en kommune der det ikke finnes en lokal samarbeidsavtale mellom NAV og OT, sier følgende om samarbeidsavtalen på fylkesnivå:

*"Det har vært bare en overordna, litt visjonær avtale om at vi skal samarbeide om felles målgruppe og det står vel noe om ungdomsgarantien der. Avtalen er også redigert nå i år, etter at de beslutta å kutte tiltakspenger for lærekandidater og utplasserte OT-ungdommer. Så det er egentlig en kontrakt som ikke er verdt så veldig mye i praksis. Skulle vi fått til noe, så måtte det ha vært mye mer konkret og forpliktende lokalt med hvert enkelt NAV-kontor."(OT-kontakt)*

Tilsvarende viser noen informanter på fylkesnivå til at avtalen fungerer bedre som rammeverk enn som lokalt verktøy:

*"NAV er en stor og kronglete organisasjon som det er en utfordring å nå gjennom med "utenomting" på en slik måte at det når fram til alle som bør og skal ha den. Forankringen hos ledelsen og kontaktperson på fylket gikk bra, men videreføring ut til de lokale kontorene var/er en utfordring." (Kontaktperson, NAV-fylke).*

*"Det er muligheter til forbedring gjennom økt markedsføring av avtalen både hos NAV og fylkeskommunen. En enda sterkere bekjentgjøring i alle ledd er mulig og et tidlig "innsalg" i alle ledd vil gi økt utbytte." (Kontaktperson, NAV-fylke).*

En respondent fra NAV fylke viser til at det tok tid å få avtalen på plass, at den er bra forankret i fylkesledd, men "kanskje ikke like godt forankra ute i NAV-kontorene. Men avtalen er nok til en viss grad et aktivt dokument som er blitt benyttet ute i NAV-kontorene."

Der samarbeidet mellom NAV og OT fungerer godt, viser NAV-ansatte til at avtalene har avklart roller og forventinger, gitt føringer for arbeidet og at den sterke lederforankringen i NAV fylke i fylkeskommunen har vært viktig. Generelt ser det ut til at samarbeidsavtalene har hatt betydning for lokalkontorenes arbeid med Oppfølgingsprosjektet, selv om noen informanter peker på utfordringer med implementering og konkretisering av det som er avtalt og på tross av lokale variasjoner med tanke på hvor kjent avtalen er. Bedre arbeidsdeling og bedre rolleforståelse ansees som et positivt resultat av samarbeidsavtaler.

Der samarbeidet mellom NAV og OT fungerer godt, opplever informanter fra OT at NAV kommer fortere på banen i saker om OT-ungdom og at det gjør det lettere å få ungdommer ut i aktivitet. Videre synes OT-ansatte at det er enklere å forholde seg til NAV fordi samarbeidsavtalen danner et grunnlag for forventinger til samarbeidet, som i dette eksempelet om kombinasjonstiltak:

*"Ja, jeg synes avtalen er veldig god. For eksempel jobba jeg for en stund siden med å få en ungdom tilbake på skole deler av uka gjennom et NAV-tiltak. For i utgangspunktet sier NAV: 'Skole? Ikke noe fra oss!' Da er det Lånekassen. Da må fylkeskommunen betale hvis det skal være noe annet. Men i avtalen står det at NAV plikter å gå inn i kombinasjonstiltak med skole og tiltak hvis det er til fordel for ungdommen. Og da kan du bare vise til det. De er veldig ryddige og fine sånn." (OT-rådgiver).*

Informantene fra OT legger også vekt på at samarbeidet fungerer best når det er lokalt forankret og rettet mot det praktiske arbeidet. En av respondentene beskriver det lokale samarbeidet som "... svært handlingsrettet, stor vilje til samarbeid og evne til å strekke seg langt for den enkelte ungdom. Dette ga resultat". Tilsvarende legger flere av de lokale OT-informantene vekt på betydningen av personlige relasjoner:

*"Disse kontraktene er lite verdt hvis ikke man har personlige relasjoner. Og det er store forskjeller NAV kontorene imellom. For eksempel et NAV-kontor som jeg hadde ansvar for før, der var samarbeidet veldig dårlig, selv om de også skulle være med i Ny GIV. Noen er veldig paragrafryttere, for eksempel når det gjelder taushetsplikt, som har vært et kjempestort problem: 'Hva har vi lov å si og hva ikke...'. Vi har lister over unger som vi har skrevet brev til og forsøkt å ringe, og som vi fremdeles ikke får kontakt med. Disse listene tas med i samarbeidsutvalget i OT-teamet. Ett NAV-kontor sier da: 'Vi har taushetsplikt, ikke lov å si ...' Men vi trenger ikke noen dypdykk, de trenger bare å si 'ja, får oppfølging' eller 'nei, får ikke oppfølging'. Men ved et annet NAV-kontor har vi en åpenhet, samarbeidet blir så godt og det er mye tillit. Mens ungdomsteamet i det andre NAV-kontoret var veldig formelt. Det er også personavhengig og varierer fra veileder til veileder. Noen er veldig formelle."*

Samlet sett formidler våre data informanter et bilde av en sterk sentral forankring av samarbeid i samarbeidsavtalene, og variasjoner i den lokale implementeringen av avtalenes intensjoner.

## 2.7 Oppsummering og kommentarer

Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i fellesskap pålagt fylkeskommunene og NAV på fylkesnivå å videreutvikle og konkretisere det tverrsektorielle samarbeidet i Ny GIV, og i denne sammenhengen inngå samarbeidsavtaler på fylkesnivå. Vår gjennomgang av erfaringene med samarbeidsavtalene mellom NAV og fylkeskommunen i forbindelse med Oppfølgingsprosjektet og implementeringen av disse, viser at avtalene har virket, slik at partenes innsats samordnes på en mer effektiv måte enn tidligere. Oppfølgingstjenesten og NAV fylke vurderer de fylkesvise samarbeidsavtalene for Oppfølgingsprosjektet som viktig. Avtalene har avklart roller og forventinger og gitt føringer for arbeidet, de har vært sterkt forankret i ledelsen i NAV fylke og fylkeskommunen. Våre lokale casestudier viser at lokale aktører både i NAV og OT opplever at samhandlingen har bedret seg, samt at en klarere rollefordeling vitner om ytterligere forbedret samhandling. Samtidig som vi finner variasjoner i den lokale implementeringen av avtalenes intensjoner.

Avgjørende for et godt samarbeid er ikke bare *hvorvidt* samarbeidsavtalene implementeres i praksis, men om de blir implementert og tolket på en måte som er *tilpasset* etatenes arbeidsmåte så vel som brukernes behov. Implementering i seg selv er ikke nok – samarbeidsavtalene må også implementeres på riktig måte. Dette illustreres i tabellen under.

**Tabell: Nye avtalene og rutinene og bruken av dem**

	<b>Tilpasset til praktisk hverdag</b>	<b>Ikke tilpasset</b>
Brukes	1. Positiv endring	2. Negativ endring
Brukes ikke	3. Ingen endring	4. Ingen endring

Første celle beskriver en situasjon der avtalene og rutinene er godt tilpasset den praktiske hverdagen til de ansatte som skal etterleve disse og de oppgavene som skal løses. Celle nummer to beskriver en situasjon der avtalene og rutinene ikke understøtter hensiktsmessige måter å samarbeide på, men der de allikevel etterleves. Det kan føre til en stivbent praksis som ikke er orientert mot resultatoppnåelse og gode synergier. I celle

tre og fire etterleves ikke avtalene og rutinene, og i ingen av disse tilfellene vil man derfor se endring i tråd med avtalenes intensjon. For celle tre så er dette uheldig ettersom rutinene er gode og kunne ha ført til positiv endring. Celle fire viser derimot den treghet som ofte preger reformprosesser: Dersom en avtale hverken er tilpasset aktørenes behov og/eller implementert, så har den overhodet ingen praktisk betydning.

Vi har sett at samarbeidsavtalene mellom fylker og fylkeskommuner er forskjellige med tanke på hvor detaljerte og forpliktende de er, hvorvidt det er avledet konkrete rutiner for det praktiske arbeidet og avtalenes implementering på lokalt nivå ser ut til å variere. Spesifiserte og lokalt tilpassede samarbeidsavtaler mellom NAV og OT kan gjøre det enklere både for NAV og OT å få til tiltak som kombinerer arbeidspraksis med fylkeskommunal opplæring (kombinasjonstiltak) på en mer rutinemessig basis, og ikke utfra den enkelte NAV-veilederens skjønn. Det er sannsynlig at avtalene som er nærmere knyttet til praksis, også i større grad blir anvendt i det konkrete samarbeidet. Som vi skal se i det følgende, er det likevel mye som tyder på at et godt samarbeid ikke nødvendigvis forutsetter at man har detaljerte og forpliktende samarbeidsavtaler.

### 3 NAVS INNSATS RETTET MOT FYLKESKOMMUNEN: SAMARBEID OG KOMPETANSEHEVING

Ny GIV har vært organisert som et partnerskap mellom sentrale statlige og lokale aktører innen utdanning, arbeid, helse, oppvekst og sosialpolitikk. En hovedstrategi i satsingen har vært å få til bedre samarbeidsstrukturer mellom disse aktørene.

Fra NOVAs evaluering av Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet vet vi at både NAV og OT har gitt høy vurdering av samarbeidet. Rundt ni av ti i Oppfølgingstjenesten og omtrent like mange NAV-ansatte vurderte samarbeidet dem imellom som "godt" (Sletten mfl. 2015). Hvor fornøyd den enkelte var fant man hang sammen med omfanget av samarbeid. De som oppga at de samarbeidet "i stor grad" var mer fornøyd med samarbeidet enn de som oppga at de samarbeidet "i noen grad" eller "ikke". Forskerne konkluderte med 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." (Sletten mfl. 2015: 12).*

Dette kapitlet handler om aktørenes erfaringer med samarbeidet mellom NAV og den fylkeskommunale Oppfølgingstjenesten når det gjelder NAVs innsats i dette samarbeidet. Vi vil først undersøke hvorvidt Ny GIV har styrket samarbeidet mellom fylkeskommunale Oppfølgingstjenester og NAV, og tydeliggjøre hva dette samarbeidet går ut på, både på fylkes- og kommunenivå. Deretter skal vi se nærmere på om, og på hvilken måte, det tverrsektorielle samarbeidet har styrket NAV-veiledernes kompetanse om oppfølging av ungdom, og kompetansen hos ansatte i Oppfølgingstjenesten om NAV.

#### 3.1 NAVs rolle i samarbeid mellom NAV og OT

Flere informanter har påpekt at NAV og OT har "tett samarbeid", i den forstand at er samarbeidet i hvert fall regelmessig og det foregår både på systemnivå/ledernivå og saksbehandlernivå. Vi skal i det følgende se nærmere på hva som har vært NAVs rolle i dette samarbeidet, både på fylkesnivå og lokalt.

##### Samarbeid på fylkesnivå

I det året da Ny GIV-samarbeid kom i gang, i 2011, arrangerte Kunnskapsdepartementet (KD) de fire første prosjektledersamlinger for de fylkeskommunale prosjektlederne og kontaktene på fylkeskontorene i NAV, samt representantene i den nasjonale ressursgruppen. Den fjerde samlingen ble fordelt på tre regionale samlinger (nord, sør/vest og øst). Samlingene ble planlagt i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet og Ut-

danningsdirektoratet. Samlingene skulle sikre god informasjonsflyt mellom prosjektledelsen i departementet, i fylkene og i NAV, gi faglig påfyll og bygge nettverk mellom prosjektlederne. Prosjektledelsen i KD deltok på mange fylkesvise prosjektsamlinger, og samlinger for regionale OT-nettverk. Siden har KD arrangert tre-fire nasjonale prosjektledersamlinger hvert år. I tillegg ble det arrangert en rekkelokale møter.

En NAV-ansatt som deltok på mange av disse samlingene forteller:

*"Jeg har vært med på alle de samlingene vi har hatt i Nord og Sør. Det har i hvert fall løfta meg, jeg har fått en videre forståelse for alle instanser. Man må ikke samarbeide og samhandle med alle, men man må finne ut hva som er viktig å trekke inn når."*

En annen NAV-veileder trekker fram erfaringsutveksling og oppdatering med tanke på koordinering av tiltak:

*"Såne arenaer er bra arenaer for å snakke sammen. Plutselig hører jeg at det foregår noen andre tiltak i skolen som vi kan kanskje dra nytte av (...). Hva slags tiltak grunnskolen har, hva slags tiltak fylkeskommunen har, hva slags tiltak OT har tenkt å gjennomføre. Det er erfaringsutveksling og oppdatering (...) Vi har snakket om å synkronisere litt mer disse ulike tiltakene slik at ikke alle setter i gang hver sine egne tiltak for samme målgruppa." (representant fra NAV)*

Felles samlinger på fylkesnivå ble arrangert også etter Ny GIV ble avsluttet som prosjekt. En koordinator for et ungdomsteam i NAV omtaler hvilke temaer som ble tatt opp i de senere samlingene:

*"Tall fra OT, orientering om Program for bedre gjennomføring i videregående skole, sluttrapport for Oppfølgingsprosjekt i Ny GIV fra NOVA - hva i rapporten kan vi ta med oss i videre arbeid og hvordan, plan for styrking av <tiltak for mestring>, søknad om forsøk grunnskoleeksamen, en gjennomgang av Aktiv mot læreplass, NAV i skole, samarbeid med kommunene, sommerskole for OT-ungdom osv" (Koordinator for et ungdomsteam i NAV)*

I tillegg til felles samlinger i regi av KD og OT, har NAV-fylke noen steder tatt initiativ til å arrangere egne møteplasser for OT- og NAV-veiledere. På denne måten skulle NAV-fylke å bygge bro mellom fylkesledd og kommuneledd. Følgende sitat illustrerer denne type innsats fra NAV-fylkesledd:

*"NAV koordinator og prosjektleder arrangerte sammen flere samlinger for OT-rådgivere og NAV-veiledere som arbeider med ungdom, i tillegg til samlinger i regi av KD/Udir. Der utarbeidet vi program sammen med tanke på målsetningene bak prosjektet. Dette har vært støttet i ledelsen både i NAV og [fylkeskommune]. NAV arrangerte også en egen konferanse der OT-rådgivere og NAV-veiledere*



*kunne bidra til å utvikle tiltak for ungdom i OTs målgruppe." (Kontaktperson, NAV fylke).*

Videre opplyses det fra fylkeshold at NAV-kontorer har vært representert i tverrfaglige prosjektgrupper, og bidratt til utarbeidelsen av samarbeidsavtalene i tett samarbeid med OT, både underveis i Oppfølgingsprosjektet og etterpå.

Det at Oppfølgingsprosjektet har brakt NAV og OT sammen på ulike møtearenaer har bidratt til relasjonsbygging på fylkesnivå og videreutvikling av samarbeidet både på fylkes- og kommunenivå. Følgende utsagn fra både Oppfølgingstjenesten og fra NAV fylkene viser at relasjonsbygging har stått sentralt i hele prosjektperioden og har vært en viktig byggestein for samarbeidsutvikling:

*"Styrkede samarbeidsrelasjoner er nok det viktigste som har skjedd i Oppfølgingsprosjektet. Vi har blitt kjent med hverandre og oppdaget hverandres kompetanse."(Kontaktperson, NAV fylke)."*

*"Relasjonsbygging var prioritert område i [fylke] og ble styrket gjennom etablerte møtearenaer i prosjektstrukturen på ulike/alle nivå. Ansvar for felles drift av felles etablering av tre tiltak utgjorde og utfordret viktig samhandling og prosedyreutvikling rundt målgruppen 'yngste og de tyngste'". (Prosjektleder, fylkeskommune).*

Samlinger bidro både til kompetanseheving og til å utvikle bedre samarbeidsrelasjoner:

*"Da Ny GIV startet begynte vi her i fylket å ha felles samlinger med kompetanseheving. Det var et kursopplegg, to-tre ganger, det var svært, med hele fylket. Der møtte vi NAV-veilederne på en litt annen måte også: Istedenfor å treffe dem bare på kontoret var vi på seminar sammen. Det var en stor fordel. Jeg har alltid hatt et ganske godt samarbeid med ett av NAV-kontorene, men andre kommuner har slitt mye mer. Nå ble dette bedre."(NAV-fylket)*

Etter at Oppfølgingsprosjektet tok slutt som prosjekt og gikk over i "Program for bedre gjennomføring i vgs" fortsetter NAV og OT å samarbeide på systemnivå. På de stedene der man karakteriserer samarbeid mellom NAV og OT som "tett", snakkes det fortsatt om både fagsamlinger og om møter på fylkesnivå/ledernivå som finner sted to ganger per år. På disse møter diskuteres det hvordan partene kan jobbe best mulig i lag for å dra i samme retning og det diskuteres samarbeidsrutiner og det gis oppdateringer om endringer i budsjett og regelverk. I noen tilfeller kan det tas opp enkelte saker, da gjerne av større omfang.

Samlinger og møtevirksomhet mellom NAV og Oppfølgingstjenesten der også videregående skoler har deltatt, har altså styrket samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen, noe som er i tråd med NOVAs evaluering av Ny GIV (Sletten mfl 2015). Enkelte NAV fylker

har hatt samarbeid med OT i over mange år og disse samarbeidsrelasjonene ble videreført og forsterket i Oppfølgingsprosjektet. Samtidig fikk vi et klart inntrykk om at det lokale samarbeidet mellom NAV og OT er av varierende karakter. Dette diskuterer vi i avsnittet under.

### Samarbeid på lokalt nivå

Samarbeidet mellom OT og NAV-kontorer lokalt er varierende. Det gjelder både innholdet i samarbeidet, hvor tett samarbeidet er og selve prosessen med relasjonsbygging. I dette avsnittet beskriver vi hva variasjonene går ut på.

Følgende samarbeidsformer har man lokalt, men ikke nødvendigvis overalt:

- Deltakelse på felles regionale samlinger: NAV-veiledere og OT-rådgivere fra ulike kommuner i en region møtes jevnlig for erfaringsutveksling, informasjonsutveksling eller faglig påfyll, slik beskrevet i forrige avsnittet.
- Lokalt etablerte samarbeidsfora på ledernivå: Det kan være fora som involverer flere instanser enn NAV og OT under felles ungdomstematikk. Eller det kan være en etablert rutine for ledere i NAV og OT møtes med jevne mellomrom og diskutere utfordringer og muligheter i det lokale samarbeidet. Revurdering av lokale samarbeidsavtaler eller evt. diskusjon av lokale tilpasninger av samarbeidsavtaler på fylkesnivå kan være tema i slike møter.
- Lokalt etablerte samarbeidsfora på veiledernivå: Regelmessige møter mellom OT og NAV-rådgivere. Noen møtes hver uke, noen hver annen uke eller en gang i måned. På slike møter er det vanlig "å vaske lister", dvs. gå gjennom navn til OT-ungdommer og sjekke om disse er registrert i OT og NAV. Slike møter gir også anledning til å gå gjennom enkeltsaker. I noen tilfeller har OT-kontakter faste, for eksempel ukentlige, kontordager på et NAV-kontor. Vedkommende deltar da på møter i ungdomsteamet og er i større grad involvert i behandling av saker med OT-ungdom.
- Ad-hoc kontakt mellom NAV og OT i forbindelse med enkeltsaker: Veiledere fra henholdsvis OT eller NAV tar kontakt når de har behov for informasjon eller for å involvere den andre instansen i saksbehandlingen.
- Felles råd og veiledning: Trekantsamtaler med NAV-veileder, OT-kontakt og den unge.
- Bruk av hverandres tiltak for målgruppen: NAV og OT kan ha etablert faste rutiner lokalt med tanke på henvisning av OT-ungdommer til hverandres tiltak.

På lokalt nivå betegner de fleste NAV-ledere samarbeidet med OT som velfungerende. Likevel er det noen som mener at samarbeid med OT er ganske dårlig (Frøyland, Mentzoni & Fossetøl 2015). Nedenfor skal vi gi noen eksempler både på velfungerende

og på trøblete samarbeidsforhold. Eksempellisten er ikke uttømmende men er ment for å skaffe bedre forståelse i hva som oppfattes som "godt" og "dårlig" samarbeid.

Eksempler på godt samarbeid finner vi i kommuner som har hyppige og direkte kontakt mellom NAV og OT, for eksempel ved å inkorporere en OT-rådgiver i et ungdomsteam på NAV, eller der man har etablert rutiner for regelmessige møter mellom OT-kontakter og NAV-veiledere. I dette inngår også "trekantsamtaler" mellom NAV og OT der ungdommer selv er til stedet. En OT-rådgiver beskriver denne formen for samarbeid med NAV-veileder slik:

*"Vi har trekantmøter. Da har vi gjort et arbeid i forkant - hva skal vi ta opp med den ungdommen og hvordan. Vi må forberede litt hva vi skal holde på med, og da møtes vi, NAV og OT, en halvtime før trekantmøtene. Vi har også møter hvor vi går gjennom alle jeg har på OT-lista mi, og så "vasker" vi opp mot NAV-registret. Det er litt kvalitetssikring, om det har kommet ungdommer til NAV som er OT-ungdommer, men som jeg ikke har på lista mi - og motsatt. Det er om å få med alle." (OT-rådgiver)*

Et annet eksempel på samarbeid er det å ha en fast prosedyre for oppgavefordeling mellom NAV og OT i enkelte saker: OT-kontakten som har kontakt med ungdommer som hun mener kan trenge NAV – det kan dreie seg om jobb, praksisplass, eller jobbskolen – avtaler et møte der NAV-veilederen kommer på skolen. OT-kontakten "gir fra seg" ungdommen til NAV, som så følger opp alt som har med arbeid og arbeidspraksis å gjøre, mens OT fremdeles "holder tak i" opplæring, søknader osv.

Det å bygge samarbeidsrelasjoner mellom instansene kan ta tid og krever dedikert innsats. Innhold i samarbeidet mellom NAV og OT er ulike på kommunenivå, noe som kan ha sammenheng med hvor mye begge partene har investert i relasjonsbygging og samarbeidsutvikling.

I det følgende vil vi gi noen eksempler på langsiktig relasjonsbygging mellom NAV og OT som har resultert i gode samarbeidsforhold.

Ett sted beskrives fire-fem års perioden siden da Ny GIV begynte, som en slags modningsprosess. "Før Ny GIV hadde OT ingen tiltak, bortsett fra å gi veiledning, noe som var greit for dem som visste hva de ville," forteller en OT-kontakt. "Men noen unge svarer ikke på spørsmål om hva de liker å jobbe med i karrieretester, fordi de ikke kjenner til disse jobbene. Testene er ikke tilrettelagt for ungdom som ikke vet noe om arbeidslivet og aldri har prøvd noen ting," sier han videre.

Så knyttet OT seg til ungdomsteamet på ett av NAV-kontorene. Med et annet NAV-kontor ble det etablert faste møtepunkter ca. hver sjettede uke.

NAV fikk lister fra OT over navn på ungdom som var skrevet ut av skolen og som man skulle gå gjennom. Ofte var dette ungdommer som OT ikke fikk tak i. Det eneste NAV da kunne si uten å bryte taushetsplikten var "er ivaretatt" eller "er ikke ivaretatt" eller "har flyttet", forteller OT-rådgiveren. Etter hvert fikk man også "utskrivingsmøter" der OT var i møter med en videregående skole og fikk vite om elever som hadde avbrutt skolegang: OT-kontakten henvendte seg til NAV og sammen arrangerte man møter med disse elevene. Ifølge OT-kontakten var dette litt tilfeldig i begynnelsen og det tok mye – verdifull – tid før man fikk i stand disse møtene. Men så fikk NAV en fast kontaktperson i OT og etter hvert som man ble bedre kjent med hverandre, kunne man ringe og samarbeidet ble tettere.

I et annet eksempel har OT og NAV utviklet samarbeidsrelasjoner gjennom et veiledningscenter som fylkeskommunen hadde etablert i forbindelse med Ny GIV. Der hadde man samlet ulike tjenester under samme tak: fagopplæringen, voksenopplæringen, en karrieretjeneste og PPT. *"Dette var tjenester som vi i utgangspunktet trodde at vi skulle gjøre selv, men som vi skjønnte at vi ikke hadde kompetanse til,"* forteller en OT-kontakt. Senteret hadde et kurstilbud til ungdommer som ble regnet for å være umotiverte. Samarbeidet med OT gjorde at også NAV etter hvert ble bedre kjent med dette senteret og de ulike funksjonene det hadde, opplyser han videre. Ifølge denne OT-kontakten er samarbeidet med NAV blitt mye bedre gjennom Ny GIV. NAV begynte selv å ta kontakt med OT, be om råd og bistand for å kunne søke ungdommer tilbake til skolen. En OT-rådgiver gir sin vurdering av utvikling av samarbeidsrelasjoner i det følgende:

*"Nå er det slik at NAV kan ringe og høre, da vet vi hva vi kan tilby. Dette er det blitt mye mer av etter Ny GIV. Før Ny GIV var det ganske lite. NAV tar kontakt når de ser at de ikke har fullført skole, for å høre om de har rett, om vi kan hjelpe. OT kan søke dem inn på skolen gjennom hele året og hjelpe med det."*

Et annet eksempel handler om utvikling av samarbeid med tanke på enkeltsaker. Før Ny GIV var det slik at ungdommene var i kontakt med sin OT-rådgiver, men man opplevde at det var *"litt for tette skott mellom OT og NAV"*. Ungdommene kunne komme uanmeldt til NAV og der fikk de beskjed om at de først måtte henvende seg til OT-rådgiveren, fylle ut og signere en særskilt oppfølgingsavtale, før NAV kunne gå i gang med noe. Etter Ny GIV ble det slik at NAV og OT-kontakten har en felles oppfølgingssamtale med elever der de tiltakene ungdommene skal få gjennom NAV skal basere seg på den oppfølgingsavtalen som er skrevet – i tråd med intensjonen i fylkesavtalen. Det fortelles at samarbeidet mellom OT og NAV nå er slik at man er sammen om å lage en avtale om hvem som skal gjøre hva og at man har delvis felles oppfølging av ungdommen mens de er i tiltak i regi av oss. *"Vi jobber sammen slik at ungdommen skal velge å komme tilbake til skolen så langt det lar seg gjøre og prøver å få ungdommen med på laget,"* forteller OT-kontakten på dette stedet. En annen OT-kontakt forteller:

*"Da jeg startet i Oppfølgingstjenesten opplevde jeg at vi hadde litt delt virkelighet - det var vi i OT og de i NAV, og så fulgte vi ungdommen til NAV og da var vi litt ferdige, for de skulle ta oppfølgingen og gi oss beskjed. Sånn er det ikke lenger, heldigvis. Men den endringen skjedde en god stund før Ny GIV. Med Ny GIV opplevde vi at vi i <fylket> hadde kommet ganske lang ti forhold til hva Ny GIV egentlig skulle gi oss, men vi fortsatte å videreutvikle det vi hadde hatt. Så vi jobber mye tettere sammen. Men det er sikkert forskjell på den enkelte skole, men på de to skolene jeg jobber er vi organisert slik at vi jobber tett sammen med NAV."*

Noen steder fikk vi imidlertid inntrykk av at samarbeidet mellom OT og NAV ikke fungerer like bra. OT-kontaktens erfaringer med ulike lokale NAV-kontorene varierer: Med noen er samarbeidet dårlig eller fraværende. Her er noen eksempler fra OT-hold, der man sliter med samarbeidet med NAV:

En OT-kontakt opplyser at de fremdeles sliter med å få tak i ungdom som NAV kjenner til og som er under 21 år og i målgruppen til OT. Dette på tross at man har en avtale om at når en ungdom henvender seg til NAV, så skal NAV ta kontakt med OT.

En annen OT-kontakt forteller at han har erfart at NAV ikke gir beskjed når en ungdom slutter i et tiltak eller når en ungdom har sluttet å sende meldekort. "Til dels handler det om taushetsplikt, men det vanskeliggjør og forsinker arbeidet", sier han.

På ett sted opplevde OT-kontakter samarbeid med NAV som utfordrende med tanke på kombinasjonstiltak for skoleelever og det å skaffe praksisplasser for ungdommer som har sluttet på skolen. I dette tilfellet forsøkte man å få løst problemet ved at NAV-fylke opprettet en stilling som skulle ha fokus på bedre tilbud til ungdom som bor i de kommunene der samarbeidet mellom OT og NAV hittil ikke har fungert tilfredsstillende. (På hvilke måter NAVs tiltak kombineres med fylkeskommunal opplæring vil bli behandlet mer utdypende i kapittel 4.)

I de tilfellene der samarbeidet mellom NAV og OT beskrives som dårlig, pekes det ofte på manglende ressurser – hvor mye NAV og OT har å tilby målgruppen og hvor mye de vil og kan investere i utvikling av samarbeidsrelasjoner. I noen kommuner har OT-kontakter kun delstillinger, i andre kommuner, har ikke OT noen tiltak å tilby målgruppen, fortelles det. I noen kommuner hevdes det at NAV nedprioriterer OT-målgruppen og ikke tilbyr tiltaksplasser. Noen steder har man også opplevd forverring i samarbeidsrelasjoner etter at Ny GIV prosjektet ble avsluttet. I tillegg til ressursbegrensninger begrunnes disse problemer ofte med utskifting i personalet, omorganiseringer, skift i fokus eller manglende prioritering av samarbeidet og vanskeligheter i å benytte hverandres portefølje.

## 3.2 Kompetanseheving

Ett av spørsmålene vi har undersøkt er om og på hvilken måte NAV gjennom Oppfølgingsprosjektet har styrket NAV veilederes kompetanse om oppfølging av ungdom og medvirket til kompetanseheving for ansatte i Oppfølgingstjenesten.

Fra høsten 2011 av har Kunnskapsdepartementet arrangert en bred nasjonal kompetanseheving for å støtte fylkene og fylkeskommunene i arbeidet med Oppfølgingsprosjektet. Det ble blant annet opprettet et eget videreutdanningstilbud for OT-ansatte som jobber med oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid. NOVAs evaluering konkluderte med at man allerede i evalueringen av skoleåret 2012/13 kunne konstatere 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."*

Og at det var

*"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." (Sletten mfl 2015 : 157)*

Evalueringen av skoleåret 2013/14 støttet opp under disse funnene, heter det videre i NOVAs sluttrapport. I det følgende skal vi se nærmere på NAVs innsats for, og konkrete erfaringer med, kompetanseheving i forbindelse med Ny GIV.

### Kompetanseheving gjennom felles samlinger

Vi har ovenfor (avsnitt 3.1) beskrevet felles samlinger mellom NAV og fylkeskommunen på ulike nivåer, som ble igangsatt i forbindelse med Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet. Disse hadde blant annet som intensjon å dele kunnskap og bidra til kompetanseheving på tvers av instanser som samarbeider med oppfølgingstjenestens målgrupper. Det ble satt tungt på kompetanseheving i både OT og NAV noe som kommer til uttrykk i følgende utsagn:

*"Vi vektla arbeidet med felles kompetanseutvikling gjennom Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet – både deltakelse på den sentralt initierte opplæringen, og gjennom egne fylkesvise tiltak i fellesskap mellom fylkeskommunen og NAV. Dette er noe vi har fortsatt med, og inngår nå i et årshjul for felles samarbeidsstruktur. I tillegg til fylkesvise samlinger gjennomførte/gjennomfører vi mer lokale samlinger i form av dialogmøter og samarbeidsmøter. Vi har i tillegg lagt vekt på å styrke*

*samarbeidet mot fagopplæring og opplæringskontor." (Tidligere prosjektleder Ny GIV, Oppfølgingstjenesten).*

Data fra spørreundersøkelsen på fylkesnivå tyder på at det kan være fylkesvise variasjoner i hvorvidt NAV har bistått fylkeskommunen med kompetanseheving for ansatte i Oppfølgingstjenesten. Noen respondenter fra Oppfølgingstjenesten opplyser at kompetanseheving blant de ansatte i OT i all hovedsak tok form som en felles kompetanseutvikling, der NAV sammen med fylkeskommunen deltok i regionale og nasjonale samlinger, og da på initiativ fra fylkeskommunen eller Kunnskapsdepartementet/Utdanningsdirektoratet. Noen viser til at NAV har bidratt i deres lokale fagsamlinger i form av dialogmøter og samarbeidsmøter som en del av arbeidet med en felles kompetanseheving.

Respondentene oppga at kompetansehevingen har vært rettet både mot avgrensede fagområder, og det å bli kjent med hverandre, samt grensesnitt mellom tjenestene. Følgende utsagn beskriver nærmere innholdet i kompetansehevingsprogram:

*"Tema på den fylkesinitierte opplæringen har bl.a. vært: psykisk helse, rus, div. ungdomsprosjekter, VOX-profiler, utenforskap, problematisk spilling, kommunikasjon/relasjon, kriminalitetsforebyggende arbeid og samarbeid mellom OT, NAV og fagopplæring. Felles fagsamlinger har vært lagt opp med en kombinasjon av foredrag og ulike gruppeprosesser. Vi har lagt vekt på at man innenfor OT, NAV og fagopplæring skal bli kjent med hverandre, og med de ulike systemene sine roller og ansvarsområder." (Prosjektleder, fylkeskommunen).*

Noen gir imidlertid uttrykk for at NAV-veiledere kun i begrenset grad har deltatt på samlinger til for OT-ansatte, og begrunner dette med ressursmangel i NAV:

*"Kun noen få veiledere fra NAV har deltatt på Kompetanseheving for ansatte i Oppfølgingstjenesten. Budsjettet til NAV i [fylke] ga ikke rom for så mange aktiviteter utenom NAVs egne aktiviteter." (NAV fylke).*

### Gjensidig kompetansebygging gjennom praktisk samarbeid

Økt tverrfaglig kompetanse får man ikke bare på formelle opplæringsarenaer, seminarer, kurs og konferanser. Denne kompetansen bygges også, og ikke minst, gjennom det daglige praktiske samarbeidet, der partene søker etter muligheter for felles oppgaveløsninger. En OT-kontakt forteller:

*"Jeg vet at OT og NAV hadde lokalt samarbeid før Ny GIV, men jeg opplever at det er økt kompetanse begge veier. Jeg er i min jobb såpass tett i samarbeid med de NAV-kontorene jeg samarbeider med, slik at alle de spørsmålene jeg sitter med overfor NAV og de spørsmålene de har om OT, de er det helt greit å spørre*

*om, for du kjenner dem såpass godt. Vi har faste møter hver måned, i tillegg har vi mye enkeltmøter og telefonkontakt."*

Kompetanseheving kan være et resultat av samarbeid. Økt kunnskap om hverandres innsats og muligheter bidrar til at man kan samarbeide på en målrettet måte. En NAV-veileder sier:

*"Tidligere visste jeg egentlig ikke at Oppfølgingstjenesten eksisterte, langt mindre hva de holdt på med, fordi de var lite flinke til å markedsføre seg ut og ta den rollen. Men da vi fikk Ny GIV, fikk vi mye mer forståelse for hva den andre tjenesten skulle gjøre og vice versa. For noen i Oppfølgingstjenesten hadde en helt annen oppfatning om hva NAV skulle og burde gjort osv. sånn som veldig mange har.*

*At man da kunne sy sammen et oppfølgingsopplegg rundt en ungdom utenfor gjennom at Oppfølgingstjenesten bidro med karriereveiledning eller mer tradisjonell sosial - eller veiledning. Og så kanskje en arbeidspraksis gjennom NAV, der de fikk arbeidsutprøving. Man avklarte hvem gjør hva når, hvem tar oppfølgingen nå, hvem følger opp seinere, hvor skal veien gå.*

*Det å bare dytte ungdom ut i arbeidspraksis, den ene etter den andre, bare for at tiltakspengene skal være motivasjon, det er ikke sikkert det skaper endring. Men dersom man bruker det som en forberedelse på hvor er det du hører hjemme hen i arbeidslivet, hvor er det du får til ting, hvor er det du synes sjøl at du skal være - da får man en annen struktur på det."*

På spørsmål om NAVs medvirkning i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet har styrket NAV veilederes kompetanse om oppfølging av ungdom, svarer en NAV-veileder: *"Ja jeg har lært mye av gruppen som en følge av dette samarbeidet. Vi har kanskje sett mer av kompleksiteten og jeg har sett at mange i andre hjelpeapparatet trenger å vite om NAV."*

På de skolene som deltar i "Forsøk med NAV-veileder i videregående skole" blir samarbeidet mellom skole, OT og NAV naturligvis tett. Her har vi klare indikasjoner på at det å integrere NAV i skolens elevtjenester har vært et viktig moment for å utvikle kompetanse om hverandres innsatsområder, tiltak, rammevilkår, og på denne måten finne nye muligheter og gode skreddersydde opplegg for enkeltelevne. En NAV-veileder som jobber i skolen forteller:

*"Det ukentlige møtet i elevtjenestene er en viktig koordinerende mekanisme. Men vi oppsøker også hverandre. Automatikken er på plass nå. Vi snakker med lærerne og kommer med forslag når det er noen som vi mener bør kobles på NAV. Nettopp hatt forslag fra en lærer om en elev som har bestemt seg for å skrive seg*



*ut, men som veldig gjerne vil ha råd fra NAV om å søke seg jobb. Selv om vedkommende går på VG3<sup>6</sup> og er snart i mål, går ikke dette. Da har kontaktlæreren med en gang gitt henne råd om at man kan få til et møte med NAV samtidig som hun skriver seg ut. Dette fordi læreren ser at hun trenger nettopp dette tilbudet. Det er teamarbeidet som gjør at vi uttrykker oss annerledes på vegne av eleven fordi vi lærer av hverandres profesjoner. Det preventive arbeidet som foregår gjennom NAV i skolen, som handler om at eleven nettopp ikke skal havne på NAV og aldri få det stempelet hvis det ikke er nødvendig, blir mer og mer viktig."*

I forsøket med NAV-veileder i skolen har vi også sett at deres kunnskap om skolens tilbud til unge som vender tilbake har gjort dem oppmerksom på nye muligheter for flere unge som er i NAVs portefølje, for eksempel et tilsvarende tilbud som VG3 i skole. Dette førte til at skolen forsøksvis opprettet en egen gruppe for unge som brukte tjenester hos NAV eller var kjent i NAV, men som hadde avbrutt skoleopplæringen for kortere eller lengre tid siden. Disse hadde til felles at de hadde oppnådd ganske mye kompetanse i skolen, men manglet litt. En NAV-veileder forteller:

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

Mye tyder på at det er det konkrete tverretatlige samarbeidet som har spilt en viktig rolle for kompetansehevingen både hos NAV-ansatte og ansatte i OT og videregående skolen. Vi har sett flere eksempler der samarbeidspartnere vurderer kompetanse i NAV som hevet. Både fra OT og fra skolens hold opplever man NAVs kompetanse som nyttig. En rektor forteller at NAV har bedre kompetanse nå enn tidligere. "NAV har dyktige veiledere som jobber med ungdom, de kjenner systemet godt, de er engasjert i ungdommen og skolen opplever NAV som en ressurs. NAV er opptatt av å være tidlig inne, de er blitt bedre kjent med muligheter til å ta opp fag". En OT-rådgiver sier: "NAV-veilederne har kompetanse om ressursene i kommunen og muligheter som finnes. Dette er en fordel for å identifisere muligheter for ungdommene."

Hvorvidt styrket kompetanse hos NAV og OT er et direkte resultatet av Ny GIV, er vi usikre på. De fleste casene som inngår i denne evalueringen har vært med i ungdoms-satsingen finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet Det er lokale prosjekter som fikk

---

<sup>6</sup> VG3 i skole er et tiltak som ble startet av fylkeskommunene for ungdom som ikke har fått læreplass.

utviklingsmidler blant annet for å utvikle gode modeller for samarbeid mellom ulike instanser rundt ungdommer. Flere NAV-kontorer i denne satsingen har satset primært på OT-målgruppen. De andre er piloter i Forsøk med NAV-veiledere i videregående skole". Generelt kan vi konkludere at det har skjedd kompetanseheving hos både ansatte i NAV og i OT og at denne henger sammen med at det tverrsektorielle samarbeidet har økt i omfang og at det er blitt utviklet rutiner for samarbeid på lokalt nivå.

### 3.3 Oppsummering

NAV og OT har samarbeidet også før Ny GIV. Oppfølgingsprosjektet har styrket disse samarbeidsrelasjoner. Tverrsektorielle nasjonale, regionale og fylkesvise samlinger og møter på ulike arenaer har bidratt til å utvikle samarbeidet og de har vært en viktig arena for erfaringsutveksling og felles kompetanseheving. På denne måten har NAVs innsats mot fylkeskommunen bidratt til å styrke samarbeidsrelasjoner. Samarbeidet mellom Oppfølgingstjenesten og NAV på fylkesnivå blir gjennomgående beskrevet som godt, både av fra Oppfølgingstjenesten og fra NAV-hold.

Erfaringer med samarbeid mellom NAV og OT på kommunenivå er mer varierende. Vi finner både eksempler der samarbeidet omtales som "tett" og "godt" og eksempler der samarbeidet beskrives som "fraværende" eller "dårlig".

Følgende samarbeidsformer har man lokalt, men ikke nødvendigvis overalt:

- Deltakelse på felles regionale samlinger
- Lokalt etablerte samarbeidsfora på ledernivå
- Lokalt etablerte samarbeidsfora på veiledernivå
- Ad-hoc kontakt mellom NAV og OT i forbindelse med enkeltsaker
- Felles råd og veiledning, trekantsamtaler
- Bruk av hverandres tiltak for målgruppen

NAV har bidratt til kompetanseheving hos ansatte i OT på samlinger og seminarer som ble arrangert i forbindelse med Ny GIV og også etter prosjektets avslutning. Men mye tyder på at det tverrsektorielle lokale samarbeidet om felles oppgaveløsning har spilt en enda viktigere rolle for kompetansehevingen – både hos ansatte i Oppfølgingstjenesten og hos NAV. Økt kunnskap om og forståelse for hverandres oppgaver har ikke bare vært en forutsetning, men også et resultat av det tverretatlige samarbeidet.

## 4 NAVS BRUK AV ARBEIDSRETTEDE TILTAK I KOMBINASJON MED OPPLÆRING

Forskrift om arbeidsrettede tiltak<sup>7</sup> som er hjemlet i arbeidsmarkedsloven har bestemmelser om arbeidsmarkedstiltak og ytelser som kan være relevant for oppfølgingstjenestens målgruppe. Om tiltaket arbeidspraksis, som skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging i ordinært eller skjermet<sup>8</sup> virksomhet, heter det blant annet at "Tiltaket skal bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet og bidra til å styrke deltakernes muligheter til å komme i arbeid eller utdanning (...). For permitterte og oppsagte lærlinger og lærekandidater kan opplæring i regi av fylkeskommunen i henhold til læreplan inngå i tiltaket." I Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv<sup>9</sup> med utfyllende regler til denne forskriften defineres det nærmere hva ordningen for permitterte og oppsagte lærlinger og lærekandidater innebærer:

"Opplæringskontorene i fylkene har ansvaret for å finne nye læreplaner for oppsagte eller permitterte lærlinger. Arbeidspraksis kan være et aktuelt tiltak inntil lærekontrakten kan gjenopptas.

Arbeidspraksistiltaket skal ikke fortrenge ordinære lærlingekontrakter og skal ikke legges opp med hele læreplanen for faget som om det var videreføring av lærekontrakten.

Arbeidspraksis kan bidra til å holde lærlingene i aktivitet i permitterings-/eller den oppsagte perioden, men kan ikke inngå som en del av lærekontrakten. Arbeidspraksistiltaket kan legges opp slik at lærlingen får oppgaver som er relevante i forhold til læreplanen.

Når tiltaket kombineres med fortsatt opplæring med innhold hentet fra gjeldende læreplan i faget, kan opplæringen inngå som en del av arbeidspraksistiltaket. Ved at denne type opplæring inngår i tiltaket Arbeidspraksis kan tiltaksdeltaker beholde livsoppholdsytelsen - tiltakspenger eller dagpenger - også på dager vedkommende deltar på opplæring."

NAV's samfunnsoppdrag som er hjemlet i de beskrevne lover, forskrifter og retningslinjer ligger til grunn for det tverrsektorielle samarbeid med fylkeskommunen og for samarbeidsavtalene som vi skal redegjøre for i de følgende avsnittene.

---

<sup>7</sup> Forskrift om arbeidsrettede tiltak: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-12-11-1320>

<sup>8</sup> Arbeidspraksis i skjermet virksomhet kan bare tilbys personer som NAV har vurdert å ha en nedsatt arbeidsevne (Forskrift om arbeidsrettede tiltak §4.1).

<sup>9</sup> Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak (sist endret 17.11.2015): <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.76-12-utfyllende-regler-til-arbeids-og-velferdsetatens-anvendelse-av-forskrift-om-arbeidsrettede-tiltak>

Lokale aktørers praksiserfaringer fra arbeidet med målgruppen i forbindelse med Oppfølgingsprosjektet kan gi et inntrykk av hvordan og hvorvidt man har utviklet hensiktsmessige kombinasjonstiltak, hvilken betydning disse tiltak og rammer rundt dem har for økt gjennomføring, både i positiv og negativ retning.

I dette kapitlet undersøker vi på hvilken måte og i hvilket omfang NAV-kontorene har lagt til rette for at OT-ungdom og skoleelever som risikerer å slutte kan benytte arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen, såkalte "kombinasjonstiltak".

Først viser vi til eksempler på ulike typer kombinasjonstiltak. Deretter ser vi nærmere på hvordan NAV tilrettelegger for bruken av kombinasjonstiltak. Vi diskuterer også hvilken betydning bruken av kombinasjonstiltak har for OT-ungdommer, for skolens innsats for økt gjennomføring og mer målrettet bruk av arbeidsrettede tiltak i NAV. Deretter drøfter vi hvorvidt det at NAVs statlige arbeidsrettede tiltak er rammestyrte, konjunkturavhengige, og rettet mot arbeidssøkere, kan fremme eller hemme bruken av kombinasjonstiltak, hvilke utfordringer aktørene møter i denne sammenhengen og hvilke tilpasninger som gjøres. Med utgangspunkt i disse forhold drøfter vi hvilke faktorer som kan bidra til at kombinasjonstiltak kan anvendes i større omfang og på en hensiktsmessig måte.

#### 4.1 Kombinasjoner av arbeidsrettede tiltak med opplæring

Oppfølgingstjenestens administrative register (OTTO) skiller mellom tre typer tiltak: Fylkeskommunale tiltak i regi av oppfølgingstjenesten eller fylkeskommunen, arbeidsrettede NAV-tiltak og kombinasjonstiltak der NAV og fylkeskommunen samarbeider om tiltak som kombinerer opplæringselementer med arbeidsrettede tiltak fra NAV. Fra NOVA's sluttrapport om evaluering av Ny GIV vet vi at kombinasjonstiltak utgjør ca. en femtedel av alle tiltak som OT-ungdommer benytter seg av (Sletten et al., 2015). Men denne breddeundersøkelsen gir mindre dybdekunnskap om hva som er det konkrete innholdet i disse kombinasjonstiltakene.

Det er ulike tiltak og tiltakstyper som kombinerer arbeidsrettede tiltak med læreplanmål, basert på samarbeid mellom OT, NAV og skole. I tillegg til prosjektene i Ny GIV har Kunnskapsdepartementet igangsatt flere tiltak om skal bidra til å øke gjennomføringen i videregående opplæring, herunder forsøk med praksisbrev<sup>10</sup> og vekslingsmodeller<sup>11</sup> på yrkesfag. I det følgende skal vi gi eksempler på konkrete tiltak og tiltakstyper som vi fikk beskrevet av våre informanter på lokalt nivå, både der man deltok i forsøk med NAV-

---

<sup>10</sup> Praksisbrevet er et kortere opplæringstilbud for elever som ønsker en yrkesfaglig vei til studiekompetanse og som ikke har forutsetninger for å gjennomføre et ordinært løp.

<sup>11</sup> Et vekslingsløp er et fireårig opplæringsløp for yrkesfag, mot fagbrev, der deler av utdanningen tas i ordinære bedrifter.

veileder i skolen og der man ikke gjorde det. Disse eksemplene skal vise hvordan NAV legger til rette for bruken av kombinasjonstiltak.

Den mest vanlige form for kombinasjonstiltak er at NAV åpner opp for arbeidspraksis for OT-ungdom, der Oppfølgingstjenesten står for den praktiske gjennomføringen, mens NAV bidrar med tiltakspenger. Arbeidspraksis i ordinære bedrifter er et NAV-tiltak som kan knyttes til opplæringsmål i Ny GIV-sammenheng, for eksempel kan denne typen kombinasjonstiltak tilbys elever som har vanskeligheter med å skaffe seg en lærekontrakt i bedrift (jf forskrift om arbeidsrettede tiltak §4 og utfyllende regler).

En informant i NAV beskriver sine erfaringer med framgangsmåten – og utfordringene man møtte – for å kunne anvende dette kombinasjonstiltaket:

*"Det ble opprettet et konkret tilbud for ungdommer på praksisplass hvor det var mulig å ta to teorifag ved siden av praksisplass/kurs for deretter å søke seg inn på videregående skole igjen. Det har vært en tydelig målsetting for NAV å motivere ungdom til å søke videregående opplæring og fullføre skolen. Fylkeskommunen selv har opprettet tilbud til ungdom som har hatt spesielle utfordringer med å få læreplass i tillegg til at de videregående skolene selv har rom og mulighet for å tilrettelegge for enkeltelever. Det har i denne sammenheng vært diskusjoner omkring elevstatus og samtidig skulle være i praksis m/tiltakspenger fra NAV – dette har blitt oppfattet til ikke å være innenfor regelverket i NAV. Det ble etablert en avtale med Fylkeskommunen v/Fagopplæringskontoret om lærekandidater som har problemer med å få læreplasser i bedrifter. Der gikk NAV inn med 3+3 mnd praksisplass slik at ungdom fikk prøve seg ut - hvor målet etter denne perioden var å etablere en ordinær opplæringskontrakt med bedriften med lærlingelønn, og hvor praksisperioden blir godskrevet lærlingetida. (Kontaktperson NAV).*

Arbeidspraksis i kombinasjon med opplæring er det mest vanlige kombinasjonstiltaket. Men NAV kan også tilby, eller delta i, andre tiltak til OT-gruppen eller være en medfinansier av OT-tiltak.<sup>12</sup> En type kombinasjonstiltak er ulike kurstilbud. Dette kan være kurs og tiltak som finansieres gjennom NAV, for eksempel AMO-kurs eller andre tilbud hos ulike tiltaksarrangører/arbeidsmarkedsbedrifter og det kan være kurs i regi av OT, med eller uten delfinansiering fra NAV. En NAV-veileder forteller at:

---

<sup>12</sup> Kunnskapsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet utga i 2013 en eksempelsamling for tiltak og prosjekter i forbindelse med Oppfølgingsprosjektet: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/kampanjer/nygiv/presentasjoner/samarbeid\\_om\\_oppfolging\\_av\\_ungdom.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/kampanjer/nygiv/presentasjoner/samarbeid_om_oppfolging_av_ungdom.pdf)

*"Det er mye arbeidspraksis, mye jobbsøkerkurs for ungdom som ikke går på skole, og AMO-kurs for ungdom som ikke går på NAV. Det som ofte er rettet mot ungdomsgruppen er helsearbeider og barnehager osv. Aldersgrensen for AMO-kurs er 19 år." (NAV-veileder)*

Noen steder har NAV etablert skreddersydde tiltak spesielt for OT-ungdommer. Et eksempel er "Aktiv mot læreplass" i Drammen, som er et kombinasjonstiltak som NAV har utviklet i samarbeid med fylkeskommunen. Tiltaket gjennomføres av en tiltaksarrangør. Fylkeskommunen formidler ungdom som er i målgruppa, NAV registrerer dem inn, og hos tiltaksarrangøren skal de skal få den hjelpen de trenger for å komme i lære. Tiltaket er ment for ungdommer som falt ut av skolen eller som ikke er i læreplass. Gjennom tiltaket får ungdommene bl.a. tilbudt praksisplass i alle typer bransjer ut fra hva ungdommen selv ønsker å jobbe med. Målet er at ungdommene får en lærekontrakt etter et endt tiltak.

Noen NAV-veiledere opplyser at de bistår "dropout-ungdom" med å finne sommerjobber eller prøver å holde dem aktivt i løpet av sommerferien gjennom kommunale prosjekter, finansiert av fattigdomsmidler, med enkle oppgaver der elevene kan få jobb og tjene litt penger.

Enkelte definerer også NAVs Oppfølgingstiltak som kombinasjonstiltak. Dette er et tiltak for dem som har mer omfattende behov for oppfølging enn det NAV selv kan tilby og der NAV kan koble på tjenester der man kan få støttekontakt, individuell plan helsehjelp. Oppfølgingstiltak kan knyttes til en mentorordning: Arbeidsgivere som tar inn elever på praksis som en del av videregående opplæring kan gis tilskudd til mentor. Tilskuddet skal være en godtgjørelse for at en ansatt kan frikjøpes for å følge opp vedkommende.

Selv om NAVs bidrag ved kombinasjonstiltak i Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet er statlige arbeidsrettede tiltak, bør man ikke glemme at OTs målgruppe også kan få andre typer tiltak i kombinasjon med fylkeskommunal opplæring.

En noe tilsvarende, kommunal ordning med fast ytelse og tett oppfølging er for eksempel NAVs Kvalifiseringsprogram (KVP). KVP forvaltes av kommunen og de som deltar i programmet kan være ungdom med skoleretten og der skolegang utgjør en del av programmet. KVP kan også gis elever som ikke har "ungdomsrett" lenger, for eksempel i forbindelse med ordinær opplæring på arbeidsplass, eller i VG3, der skolen har mulighet for å ta inn elever med KVP.

Jobbsjansen er et tiltak som ikke forvaltes av NAV, men av Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi), og som noen steder eksplisitt er rettet mot målgruppen "elever som bor alene og må forsørge seg selv og ikke klarer å følge opp skolen helt". Jobbsjansen er et tiltak der deltakere får en ytelse og tett oppfølging og som i de fleste kommuner drives i regi av NAV, og med tilskudd fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Ungdom med

innvandrerbakgrunn er en av de prioriterte gruppene til tiltaket, som har som mål å gi deltakerne arbeid eller utdanning.

Denne eksempellisten er ikke uttømmende. Noen kombinasjonstiltak er mer vanlige, som opplæring kombinert med arbeidspraksis, mens andre er lokale varianter/nyskapingen eller enkeltprosjekter. Eksempelene viser ulike måter å kombinere arbeidsrettede tiltak (i vid betydning) med opplæring på. I det følgende skal vi se nærmere på hvordan NAV legger til rette for slike kombinasjoner.

## 4.2 Hvordan NAV legger til rette for bruken av kombinasjonstiltak

Selv om det foreligger avtaler mellom NAV og OT på fylkesnivå i samtlige fylker (jf. kapittel 2), varierer det hvordan NAV-kontorer i ulike kommuner, også innenfor en og samme fylke, forholder seg til avtalene og omsetter disse i praksis. I dette avsnittet diskuterer vi hvordan NAV legger til rette for bruk av kombinasjonstiltak.

Vårt inntrykk er at noen NAV-kontorer strekker seg mye lengre enn andre når de legger til rette for at OT-ungdom kan benytte seg av NAVs tilbud. Dette gjelder også bruk av kombinasjonstiltak. Utvalget av casekommuner i våre lokale studier er prosjekter med satsinger for "utsatt ungdom" og forsøk med NAV-veileder i videregående skole. På alle disse steder har NAV gjort en særlig innsats på ungdomsarbeid. Vi må regne med at NAV-kontorer i utvalget vårt har kommet lenger med sitt ungdomsrettede arbeid enn gjennomsnittet på landsbasis – noe som også bekreftes av våre informanter på fylkesnivå. Det at vi har studert forholdene hos de mer "erfarne" case gir kanskje et skjevt bilde av hvilken innsats NAV generelt gjør i landet, men det gir anledning til å lære av både positive og negative erfaringer hos de "erfarne".

NAV legger til rette for bruken av kombinasjonstiltak gjennom:

- Prioritering av oppfølgingstjenestens målgruppe
- Tilbud om arbeidsrettede tiltak som kan kombineres med fylkeskommunal opplæring
- NAVs kompetanse på – og tilgang til – arbeidsmarkedet
- Ressurser for oppfølging av OT-ungdommer

### Tilrettelegging gjennom prioritering av oppfølgingstjenestens målgruppe

Målgruppen for NAVs ungdomssatsing er stor og sammensatt. Det er skoleelever, ungdommer som sluttet skolen, men som kan ha skolerett, samt ungdommer uten skolerett. I våre lokale case finner vi noen NAV-kontorer som retter sin innsats mot alle i alderen 15-30 år. I disse NAV-kontorene har man et tett samarbeid med OT, god kjennskap til hverandres tilbud og man har etablert rutiner for å få til kombinasjonstiltak. Der satses

det i stor grad også på forebyggende arbeid med tanke på frafallsproblematikk (Frøyland, Mentzoni og Fossetøl 2015).

En utbredt erfaring synes å være at NAV er tilbakeholdende med tiltaket arbeidspraksis eller andre arbeidsrettede tiltak til skoleelever, med begrunnelsen om at skoleelever er skolens ansvar. Dette kommer fram i følgende utsagn fra en NAV-veileder:

*"Det skal være prøvd ut alle andre muligheter før NAV kobles på, selv i et lærlingeløp, for de har jo elevstatus. Det er ikke noen grunn til at vi skal kobles på der, med mindre det er særskilte tilfeller, unntak."*

Noen NAV-kontorer forbeholder sine arbeidsrettede tiltak til ungdom etter fylte 18 år og som ikke er på skolen, og krever at de som har skoleplass først må si opp skoleplassene sine for å få til tilbud om tiltaksplass fra NAV. Uten at vi kan si hvor utbredt denne oppfatningen er, kan vi i hvert fall konstatere at dette er en holdning som vi har møtt flere steder og hos ulike NAV-kontorer.

Noen av våre informanter hevder at det å ha rettigheter i Lånekassen kan bli til hinder for ungdommer i kombinasjonstiltak. I så fall kan NAV foreslå at ungdommer som tar få skolefag og ønsker å kombinere dem med praksisplass, heller slutter på skolen og tar alle fag til neste år. Hvorfor denne framgangsmåten velges, forklares slik:

*"Her er lånekassen en stopper. Blir det færre skoletimer, kan stipendet forsvinne, i hvert fall hvis de må ta opp igjen fag. Et problem med kombinasjonstiltak er at det ofte skaper rare timeplaner, noen timer nå og da, og det kan være vanskelig å kombinere med praksisplass. Tiltakspenger er knyttet til antall timer de er på arbeid, er de borte får de mindre. Og de får ikke noe fra lånekassen fordi de er for lite på skolen. Men en praksisplass kan kanskje veie opp."*

Blant OT-ungdom finner vi også ungdom med store sammensatte sosiale og/eller helseproblemer som har behov for behandling og en "spesielt tilpasset innsats" i NAV (som regel AAP). Fra NAV-hold gir noen uttrykk for at heller ikke denne målgruppen regnes som aktuelt for å delta på den typen kombinasjonstiltak som gis OT-ungdom, i hvert fall så lenge de ikke er "i stand i det".

Selv om det ikke er målgruppen for OT og Ny GIV, vil vi også påpeke at flere av våre informanter ga uttrykk for bekymring for en gruppe som kan "falle mellom to stoler". Det er ungdommer i alder 21-25 uten "ungdomsrett", som godt kunne dra nytte av kombinasjonstiltak, men som ikke kan delta på dem, fordi de har frasagt seg skoleretten. En rådgiver fra videregående skole har formulert det slik:

*"Vi har noen som ikke har 'ungdomsrett' lenger, som er unge voksne, som ikke har rett til voksenopplæring og som egentlig trenger ganske lite for å kunne få fullført utdanninga si og få fagbrev - de faller mellom reglene. Litt eldre enn 21"*



*år. Man har rett til videregående skole som skulle gjennomføres på fem år. Når tida har løpt fra en og man kommer som 22-åring og ikke har noe å gjøre og ikke får jobb, og kanskje fullført eller nesten fullført to år på videregående og hvor det er ganske lite som må til for at de kan få fagbrev. Det er et stort potensiale for å kunne gjøre noe for denne gruppa. Dette må være en del av samfunnsoppdraget vårt, både for NAV og skole."*

### Tilrettelegging gjennom tilbud om arbeidsrettede tiltak som kan kombineres med fylkeskommunal opplæring

En viktig tilrettelegging for bruk av kombinasjonstiltak fra NAVs side er å tilby praksisplasser i ordinære virksomheter som er egnet til å kombinere arbeid og opplæring. I noen kommuner har NAV lagt til rette for slike tiltak både, for dem som er i fare for å slutte i videregående utdanning og for dem som har sluttet, men kan nytte arbeidspraksistiltaket fra NAV til å komme inn i et lærlinge-/lærekandidatspor. Slik formulerer en OT-representant det:

*"Det er større bevissthet på at det vi tilbyr sammen skal være kompetansefremmende (jf. opplæringsloven). Et eksempel på dette er at arbeidspraksis kan være starten på et kompetansegivende løp, for eksempel lærekandidatløp/læringsløp. NAV har lagt til rette gjennom samarbeidsavtalen for at NAV-tiltak kan kombineres med opplæringsmål. Dette kan gjøres både i det sluttforebyggende arbeidet for elever, og for ungdom som er utenfor videregående opplæring." (Prosjektleder Ny GIV, Oppfølgingstjenesten).*

Her ser vi hvordan NAV kan tilby tiltaket arbeidspraksis på en konstruktiv og planmessig måte, tilpasset målgruppen for Ny GIV. Det forutsetter at NAV har oversikt over, og tilgang til virksomheter som egner seg for slike kombinasjoner, samt at man har etablert rutiner for å kunne benytte slike tiltaksplasser som kombinasjonstiltak.

På andre steder har vi sett at NAVs medvirkning til kombinasjonstiltak der det inngår arbeidspraksis er mer ad-hoc-messig, der NAV ikke har noen generell framgangsmåte, "oppskrift" eller avtale med OT eller skole for å kombinere opplæring og arbeidsrettede tiltak, men at slike kombinasjoner kan lages individuelt fra sak til sak.

Alle som deltar på NAVs tiltak arbeidspraksis, alene eller i kombinasjon med opplæring, har rett til å få utbetalt tiltakspenger. NAV kan også legge til rette ved hjelp av andre økonomiske ytelser. I de tilfellene der NAV vurderer at den økonomiske situasjonen til ungdommen kan være til hinder for gjennomføring av skolegang eller et kombinasjonsløp, kan NAV innvilge sosialhjelp eller bostøtte. Som nevnt kan enkelte elever også delta i det kommunale Kvalifiseringsprogrammet, der deltakerne mottar en fast økonomisk ytelse. En NAV-veileder sier:

*"For de som har skolerett må det i så fall bli sosialhjelp hvis det er det økonomiske aspektet som holder dem bort fra skolen. Jeg har også hatt tilfeller med KVP. Det kan de få mens de er innskrevet i skolen." (NAV-veileder)*

For å få økonomiske ytelser må ungdom enten delta i tiltak, ha rettigheter etter folketrydgløven (AAP) eller behov for sosialhjelp. Vi har flere eksempler i vårt materiale der elever mottar denne type ytelser, men dette ligger tematisk utenfor denne evalueringens temaområde.

#### Tilrettelegging gjennom NAVs kompetanse på – og tilgang til – arbeidsmarkedet

En måte for NAV å legge til rette for kombinasjonstiltak er å stille opp med markedskompetanse. NAV kjenner til lokalt arbeidsliv og har bedre forutsetninger for å lykkes med anskaffelse av arbeidspraksisplasser. Ved noen NAV-kontorer, men ikke alle, bistår man med det praktiske rundt både søk og avtaler om arbeidspraksis, også for skoleelever. Slik beskriver en NAV informant i NAV-fylke denne type tilrettelegging:

*"Skoleåret 2014/2015 forsøkte vi å etablere et samarbeid rundt OT-klasse, der OT-ungdom har fått et tilbud i VGO med mulighet for å ta opp fag, være i arbeidspraksis. NAVs bidrag inn i dette samarbeidet er bistand med å finne arbeidspraksis – men ungdommene er ikke registrert i NAV, og dette blir som en alternativ opplæringsarena. (Kontaktperson NAV, Fylke)*

#### Tilrettelegging gjennom ressurser til oppfølging av OT-ungdommer

Noen ganger stiller NAV opp med ressurser til tettere oppfølging av OT-ungdom, og på den måten legger til rette for bruk av kombinasjonstiltak. Det er en utbredt oppfatning hos både NAV og OT at for å kunne lykkes med tiltakene for ungdom, skal tett individuell oppfølging til. Det er ikke alle regioner og steder som har godt bemannet OT, men på noen av dem har NAV en egen satsing på utsatt ungdom. På disse stedene kan NAV stille opp med oppfølgingsressurser for OT-ungdommene, for eksempel ved at medarbeidere i et ungdomsteam eller ungdomsansvarlige i NAV får kapasitet til tett oppfølging av OT-ungdom. Eller at et kombinasjonstiltak er et lavterskel-tilbud i regi av NAV. Som vi skal se, har det at NAV tilbyr OT-ungdom tett individuell oppfølging også en del utfordringer.

### 4.3 Erfaringer med, og nytten av, NAVs arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring

For å øke omfang i bruk av kombinasjonstiltak må disse kunne vise til gode resultater. Vi har spurt våre informanter både i NAV, OT og skole om deres erfaringer med å kunne tilby ungdommer som sliter på skolen alternative tiltak fra NAV i kombinasjon med opplæring. I dette avsnittet ser vi nærmere på hvilken betydning mer målrettet bruk av arbeidsrettede tiltak kan ha for skolens innsats for økt gjennomføring.

## Betydning for skolens innsats for økt gjennomføring

Mange av våre informanter fra ulike steder gir uttrykk for at kombinasjonstiltak har en positiv innvirkning på ungdom som sliter på skolen. Bruk av NAV sine arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring viser seg å gi ungdommer bedre forståelse av hvordan teoretisk kunnskap fra skolen kan anvendes i praksis. Det oppfattes som et godt grep for å oppnå økt gjennomføring. Denne positive konsekvensen av kombinasjonstiltak framkommer i følgende sitat fra NAV-veileder:

*"Det spørres vel hva som er målet med tiltaket ved siden av skolen. Om det er knyttet til videre utdanning, eller om det bare er for å ha aktivitet i en periode fordi skolen blir for mye. De beste tilfellene er jo når en kan få bruke det til å jobbe mer praktisk, fordi skolen blir for teoretisk for mange. Mange fremmedspråklige som sliter, fordi de ikke kan språket godt nok, men de lærer veldig fort når de får jobbe praktisk og får inn teorien på den måten. Så jeg kunne tenkt meg å bruke kombinasjonstiltak i en del sånne sammenhenger, og så heller brukt litt lenger tid på skolen, da."*

Det at NAV, OT og skolen samarbeider om OT-ungdom og har utviklet rutiner rundt bruken av kombinasjonstiltak gjør at ungdommer i risikozonen får bistand raskt. På denne måten forebygger man frafall og stimulerer til gjennomføring av skolen. En rådgiver på en videregående skole som deltar i Forsøk med NAV-veileder på skolen, har formulert det slik:

*"Allerede med Ny GIV, men også med prosjektet vi har nå ser jeg at ved å jobbe tverrfaglig sparer både NAV og vi tid, og ikke minst eleven blir mye raskere gjort oppmerksom på at det er lurt å fortsette på skolen istedenfor å slutte og oppsøke NAV f.eks. Det er mange gode historier om dette med tidsbesparing. Inntrykket mitt er at det går veldig fort fra det øyeblikket ungdommen begynner å tenke på det å slutte på skolen og til de slutter. Da er det viktig å få tak i problemet så fort som mulig slik at vi får løst det. Ofte har vi sett at NAV har et verktøyregister som gjør at ungdommene kunne fortsette."*

Noen informanter kunne fortelle om at de merker at frafallsprosenten har gått ned i de siste årene. På en skole i vår casekommune mente rektor at dette var et resultat av målrettet arbeid og at ungdom får bedre oppfølging nå enn tidligere.

Samtidig uttrykker noen NAV-veiledere bekymring for at ungdommer kan misforstå NAV sitt tilbud og droppe ut av skolen for å "nave". Denne bekymringen fremkommer av følgende beretning:

*"Jeg satt på en buss her en dag og hørte tre 15-16-åringer prate om hva de skulle gjøre neste år. To av de tre sa at det var ikke noe problem, for de skulle på NAV. De hadde hørt at noen sluttet i skolen og heller går og jobber litt og får litt penger."*

*Det var målet til to av dem. Det var en tilfeldig samtale på en tilfeldig buss. Jeg tror det er en del i et ungdomsmiljø i byen her som ser det som en mulighet for å unngå utfordringer. De tror at dette er letteste motstands vei, at det gir litt penger, de kan opprettholde livet sitt med spilling og nett og litt rusmisbruk. Jeg tror at det er en skummel kombinasjon og er redd for å åpne opp for at vi skal ta såpass unge i tiltak. De skal ikke ha noen penger for det. Det er en del av livet deres at de skal være med å få tilpasset opplæring, og de skal få være med å lære om livets realiteter på en litt annen måte. Og det skal ikke utløse noen penger." (NAV-veileder)*

Ved å tilby ungdommer tiltak av god kvalitet, tilpasset deres behov og deres muligheter for å fullføre skolen og gå videre i jobb, kan man unngå denne "navingen", hevdes det.

Flere informanter har uttalt at man kun kan lykkes med kombinasjonstiltak "hvis de gjør en god jobb". Samarbeid mellom instansene, rask respons, kvalitet på tiltakene, oppfølgingen ungdommene får, er viktige vilkår for å lykkes, slik at kombinasjonstiltak fører til bedre gjennomføring av skolen.

#### Betydning for skolens tilrettelegging av opplæring i egen regi, uten NAV

OT og skole kan legge til rette for mer praksisorientert opplæring uten å involvere NAV. Noen steder har også fylkeskommunen alene stått for etablering av kombinasjonstiltak, uten å involvere NAV. Et eksempel på det er ordningen med VG3 for ungdommer uten lærlingplass i form av kombinasjon skole og bedrift. Det er en vekslingsmodell for å få slutført kompetansebrevet. Skolen har ansvaret for lærlingløpet. I denne sammenhengen vil det være viktig å kunne finne og tilby individuelt tilpassede opplegg. En rektor forteller:

*"Det er viktig å se på hvilke forutsetninger ungdommene i NAV og våre elever har i utgangspunktet. For mange av dem er det problemer med å få læreplass, de får ikke læreplass av forskjellige grunner. Det kan være høyt fravær, stryk i ett eller flere fag, og så er de inne i en ond sirkel. Det vi ser hos mange, er at de etter bare noen få måneders inaktivitet hvor de ligger på sofaen, spiller dataspill, ser på TV og ikke gjør noe, så får de et dårlig selvbilde. Det skjer veldig fort. Men det er veldig lite som skal til for at de skal kunne være opp og gå. Den gruppa som har faktisk klart å gjennomføre to år på videregående skole, men kanskje med noen mangler. De trenger kanskje bare noen intensivkurs, litt ekstra oppbakking, men de trenger også oppbakking på arbeidsplassen. Det er noe av utfordringen her. "*

Noen unge som er meldt ut av skolen får tilbud om studieverksted som et "amputert tilbud" (kun to fag) med oppstart kun to ganger i året, eller de tas inn som hospitanter i

klasseundervisning. En viser til muligheter for å kunne godkjenne utdanningssektorens "Prosjekt til Fordypning" (PTF) for OT-elever som er i praksis.<sup>13</sup>

Samarbeid med NAV rundt kombinasjonstiltak kan gi økt kompetanse blant skoleansatte om "systemene utenom skolen". En rektor beskriver det slik:

*"Selv om jeg ikke kan peke på noe konkret så gir det en kunnskap til skolen for å lære seg systemene utenom skolen. Når man kan gjøre det slik at man har et samarbeid med skolene så kan det øke kompetansen. Om vi kan berge ett individ; det er ufattelig viktig. Vi må se på dem som personer og ikke som tall i en statistikk."*

### Overføringsverdi for mer målrettet bruk av arbeidsrettede tiltak i NAV

I de tilfellene der NAV og OT fikk til et godt samarbeid er NAV blitt bedre på å legge til rette for bruk av kombinasjonstiltak. NAV stiller opp med tiltaksmidler, med ressurser til oppfølging og enklere saksbehandling. En OT-kontakt forteller:

*"NAV har lagt til rette for arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring i forbindelse med Ny GIV, men de er nok blitt mer flinke nå og mer åpne for å gå inn med forsterkede midler. Det virker veldig mye enklere nå å bare gjøre det. Før måtte de ha veldig mye dokumentasjon først, og den måtte man vente på. De må ha dokumentasjon nå også, men nå kan de jobbe mye mer parallelt. De kan f.eks bli med til legen og få den dokumentasjon. Jeg tror oppfølgingen er blitt veldig mye bedre her nå."*

Mange NAV-kontor har i de siste årene satset på å forankre satsingen på ungdomsarbeidet internt. Disse NAV-kontorene ble omorganisert, man har fått egne ungdomsteam og det er satt av ressurser til å jobbe dedikert med ungdommer. Enkelte NAV-kontorer har satt i gang særskilte ungdomstiltak, også tilpasset OT-målgruppen. Ellers fungerer disse som et "lavterskel"- tilbud i regi av NAV eller som et tiltak som drives av tiltaksarrangører. Det som oppleves utfordrende er føringer fra fylkesnivå rundt bruken av tiltak og tiltaksmidler. Det innebærer for eksempel at størstedelen av tiltaksmidler er forbeholdt brukere som vurderes å ha behov for spesialtilpasset innsats og ikke lenger kan gis til "ungdommene som bare trenger en liten dytt". Våre informanter uttrykker en bekymring over at dersom "de lette" ungdommene ikke kan få tiltak som gir dem mulighet å fullføre skolen "kommer de over i den andre gruppa hvis de blir gående for lenge". Selv om man ønsker at kombinasjonstiltak kan brukes i større omfang, kan innsnevring av

---

<sup>13</sup> Dette er et nytt fag som ble introdusert gjennom Kunnskapsløftet i 2006 og som gir mulighet til at elevene kan få arbeidspraksis i ordinære bedrifter. Det er opp til skoleeierne å bestemme hvordan PTF skal gjennomføres (Nyen & Tønder, 2012, sit. i Bogstad & Gulbrandsen 2013).

NAVs budsjetter og endringer i prioriteringer for tiltaksbruk hindre at arbeidsrettede tiltak kan gis OT-ungdom. Mer om dette i neste avsnittet.

#### 4.4 NAVs regelverk og lokale rutiner for samordning av virkemidler

En av problemstillingene som vi har undersøkt, handler om i hvilken grad NAVs regelverk for arbeidsrettede tiltak og rutiner på kontornivå er egnet til å bidra til gjennomføring av kombinerte opplæringsløp og økt gjennomføring av videregående opplæring. Det som kom fram både gjennom spørreundersøkelsen på fylkesnivå og intervjuer blant lokale aktører at det er ulike oppfatninger rundt denne problemstillingen.

Flertallet av respondentene fra NAV-fylke svarer at NAVs regelverk ikke står i veien for tverrsektoriell samarbeid for økt gjennomføring av videregående opplæring. En av dem svarte:

*"Regelverket er ikke til hinder. Tvert imot kan NAV sine virkemidler (statlige og kommunale) bidra til gjennomføring innenfor de rammene som regelverket setter." (NAV fylke).*

Hvis vi graver dypere så avdekker vi imidlertid at det kategoriske "nei" om hindringer kan ha sammenheng med sektorielle ansvarsgrenser. I dette "nei" ligger det at NAV kommer sjeldent inn i bildet under skolegangen, og at skoleløpet ikke er NAV sitt ansvar, men fylkeskommunens. Flertallet av respondentene fra NAV svarer at NAVs regelverk ikke er aktuelt for målgruppen, og at NAV i liten grad har vært inne i skoleløp. Dette utdypes i følgende sitat:

*"Regelverket blir tolket dithen at det å samtidig være elev (ha elevstatus) og delta på praksisplass i NAV ikke er forenlig. NAV har hatt større fokus på at fylkeskommunen må ta et større ansvar for gjennomføring av videregående opplæring og tilrettelegging i skolen. NAVs oppdrag har vært å informere og motivere ungdom til å søke videregående opplæring og vise konsekvensene av ikke å fullføre skolen." (Kontaktperson, NAV fylke).*

På fylkesnivå uttalte mange seg positivt om intensjoner, avtaler og modeller, men flere ga også uttrykk for problemer med å få etablert og gjennomført kombinasjonstiltakene i tråd med intensjonene i Ny GIV. Det vises til forhold både hos NAV og OT som utgjør hindringer for implementering og gjennomføring av kombinasjonstiltak.

Flere våre respondenter har påpekt at det er vanskelig å få til kombinasjonstiltak for skoleelever. I mange tilfeller vil ikke NAV engasjere seg i slike saker, i andre, få, tilfeller åpnes det for muligheter. En OT-veileder forteller:

*"Vi har et par tilfeller der arbeidspraksis blir kombinert med læreplanmål. Det er helt spesielle tilfeller. Sånn som modellen er i dag er det ikke tilrettelagt for slike løsninger fordi hvis du går på skole har du ikke krav på praksisplass og slikt. Det er forskjellig fra [bydel/kommune] til [bydel/kommune]" (OT-rådgiver)*

Ytterligere understreker en av våre informanter at NAVs hovedoppgave er å bistå bruker til å få arbeid og at OT-ungdom heller bør ha oppfølging innenfor skolesystemet enn fra NAV:

*"NAV Skal først og fremst bidra til at bruker kommer i arbeid. Mål om arbeid, kan stå i motsetning til målet om å komme tilbake til opplæring. Bør en som står uten læreplass etter VG2 formidles til jobben på REMA 1000? eller er det mer rett å etablere en praksisplass med mål om læreplass for å sikre sluttkompetanse - slik at en i større grad sikrer en mer varig arbeidslivstilknytning?" (Kontaktperson, NAV fylke).*

Fra Oppfølgingstjenestens side oppleves NAV ofte som lite fleksibelt. NAV hevder at ungdommer i skolealder ikke hører hjemme under NAVs ansvarsområde, men at det er fylkeskommunen alene som har ansvar for dem, fortelle en OT-ansatt:

*"NAV har en mening om at ungdom i videregående opplæringsalder "hører" til fylkeskommunen og har liten forståelse for at noen ungdommer ikke vil gå på skole." (Prosjektleder Oppfølgingstjenesten).*

Fra OT-hold uttrykker flere at de oppfatter NAV sitt regelverk og tolkninger av reglene som et hinder til gjennomføring av kombinerte opplæringsløp og økt gjennomføring av videregående opplæring. Flere, både i OT og NAV hevder at NAV sine arbeidsrettede tiltak ikke er godt nok tilpasset målgruppen: De kan føre til avbrutte skoleløp og de kan svekke fylkeskommunens ansvar for å få ungdom til å fullføre videregående opplæring.

### Hindringer i regelverket

Som vist ovenfor, hersker det en viss usikkerhet med tanke på bruken av NAVs arbeidsrettede tiltak for skoleelever. Ifølge arbeidsmarkedslovens §10 er det en forutsetning for å få rett til arbeidsrettet tiltak fra NAV at bruker registrerer seg som arbeidssøker. Formålet med arbeidsrettede tiltak er å skaffe arbeid. Slik noen av våre informanter oppfatter det, kan ikke skoleelever ha både elevstatus og arbeidssøkerstatus samtidig. Derfor vil noen OT-ungdommer som er skoleelever få avslag på NAV sine virkemidler. Dette kan i sin tur føre til at ungdommer slutter på skolen for å kunne få støtte fra NAV. Følgende sitat fra fylkeskommunalt hold illustrerer dette:

*"Det største hinderet gjelder ungdom som er elever og går på skole/er i lære, som mangler bosted. Disse elevene får ofte beskjed fra sitt lokale NAV-kontor at de må melde seg ut av skolen for å få hjelp av NAV til å finne seg et sted å bo. Disse*



*ungdommene er allerede i en sårbar situasjon og føler seg tvunget til å droppe ut" (Prosjektleder, OT).*

Respondenter både i NAV og OT bekrefter at det er enklere å tilby kombinasjonstiltak til OT-ungdommer med skolerett som har droppet skolegang. For denne gruppen kan det imidlertid være andre begrensninger med tanke på hva NAV kan gi av tilbud. For AMO-kurs er aldersgrensen for eksempel 19 år.

Generelt sett kan vi konkludere med at NAVs regler kan oppfattes som utydelige når det gjelder bruken av NAVs arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med videregående opplæring. Kombinasjonstiltak er ikke eksplisitt nevnt i Forskrift om arbeidsrettede tiltak, noe som kan svekke NAVs skjønnsutøvelse på dette området. Fra NAV-hold blir det etterlyst mer tydelighet fra fylkesleddet om bruken av kombinasjonstiltak. Følgende uttalelser illustrerer dette:

*"Bruk av kombinasjonsløsninger for utdanning og arbeidspraksis er ikke spesifikt omtalt i disse retningslinjene og dette skaper usikkerhet hos NAV-kontorene som har beslutningsmyndighet i slike saker. Vi foreslår derfor at mulighetene for kombinasjonsløsninger utdanning/arbeidspraksis tas inn i forskrift og i utfyllende regler til arbeidsrettede tiltak slik at skjønnsutøvelsen styrkes i denne type saker." (Prosjektleder, Oppfølgingstjenesten).*

*"I Ny GIV-perioden ble det fra sentralt hold oppmuntret til samarbeid som ikke var i samsvar med regelverket. Når vi forsøkte å få avklaringer, var det svært vanskelig, nettopp på grunn av at en sentralt så at en gikk på tvers av regelverket." (Kontaktperson NAV).*

Samarbeidsavtalene mellom NAV og fylkeskommunen, både på fylkesnivå og lokalt skal definere og avgrense partenes ansvarsområder i Oppfølgingsprosjektet. Vi har tidligere sett at samarbeidsavtaler mellom NAV og fylkeskommunen har formuleringer som åpner for individuelle skjønsmessige vurderinger med tanke på mulighet for skreddersydde tiltak og tiltakskombinasjoner (jf.kap. 2.4). Det kan føre til usikkerhet og uensartet praksis når aktørene tolker og utnytter dette handlingsrommet forskjellig.

I tillegg er NAV-veiledernes handlingsrom avhengig av budsjettmessige rammer og styring av tiltak og tiltaksmidler fra sentralt hold, som begrenser eller utvider tilgjengeligheten av arbeidsrettede tiltak i NAV. Kontorer og veiledere som utnytter handlingsrommet maksimalt, og når budsjettmessige rammebetingelser er gode, framstår som imøtekomende og kreative, mens de som ikke gjør det virker "rigide" og strenge.

### **Manglende samordning med utdanningssektorens regler**

Det er ikke bare NAVs regelverk, lokale rutiner, rammebetingelser og den måten regler og rammer tolkes på, som kan by på utfordringer. Våre informanter påpeker at også



regelverket om videregående opplæring kan være til hinder for bruken av kombinasjonstiltak og individuelt tilpassete opplæringsløp. I denne sammenhengen vises det til manglende mulighet for fleksibelt inntak til videregående opplæring. Følgende utsagn utdyper dette:

*"Her ligger den største utfordringen å få lagt til rette for kombinasjonstiltak i videregående opplæring, og ikke i NAV. NAV kan tilpasse dette – f.eks. med 3 dager arbeidspraksis i uka i kombinasjon med opplæringsmål. Vi har jobbet en del med dette området, men her er det fortsatt mer å gjøre, blant annet med å få til et mer fleksibelt inntak i videregående opplæring." (Prosjektleder, Oppfølgingstjenesten).*

Også manglende samsvar mellom Oppfølgingstjenestens innsatsområder og garantiordninger fra NAV oppleves som et hinder:

*"NAV har en inndeling knyttet til om ungdommen er over eller under 20 år. OT følger opp fram til 21 år. Burde vært samordnet. Virkemidlene som kan brukes er ikke alltid tilpasset ungdommens behov. Ikke alle kan nyttiggjøre seg ordinær arbeidspraksis, samtidig er de ikke vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne." (Prosjektleder, Oppfølgingstjenesten).*

Det er altså ikke bare NAVs regelverk og rammebetingelser, men også visse mangler på samordning med fylkeskommunens regelverk, som kan gjøre det vanskelig å få til hensiktsmessige kombinasjoner av arbeidsrettede tiltak og opplæring.

#### 4.5 Hva skal til for at kombinasjonstiltak benyttes i større grad?

NOVA finner kun en liten men signifikant endring i retning av økt bruk av kombinasjonstiltak. I OTTO-register ser vi at andel benyttede kombinasjonstiltak har økt fra 15 % i november 2012 til 17 % i juni 2014. NOVAs tiltaksregister viser enda større endring til fordel av kombinasjonstiltak (Sletten et al., 2015). Flere av våre informanter har uttrykt et ønske om at kombinasjonstiltak brukes i større grad. Som vi har sett oppfatter man både i NAV, OT og skolen at kombinasjonstiltak har positive sider.

I dette avsnittet drøfter vi utfordringer og faktorer som kan bidra til at kombinasjonstiltak benyttes i større grad. Hva skal til for at kombinasjonstiltak kan anvendes i større omfang og på en hensiktsmessig måte?

Vi retter søkelyset spesielt på NAV sin rolle i dette fordi det er NAV sin innsats som er i fokuset for evalueringen. Likevel vil vi påpeke at en viktig forutsetning for bedre bruk av kombinasjonstiltak er et godt samarbeid mellom NAV, OT og skolen. I vår casestudie finner vi eksempler på kommuner der NAV gjør svært mye for OT-ungdommer, men der

det er OT eller skolen som bidrar lite. Vi finner også eksempler for det motsatte, der NAV er nesten fraværende i samarbeid om OT-ungdom.

### Mer ensartet praksis

Det er et klart inntrykk at det varierer fra kommune til kommune og fra bydel til bydel, både i hvilket omfang og på hvilken måte det brukes kombinasjonstiltak. Fra fylkeskommunalt hold arter dette seg slik:

*"Det er stor forskjell fra kommune til kommune hva det lokale NAV-kontoret bidrar med. XX- kommune er veldig bra, ikke bare med praksis, men også andre tiltak, ikke bare de som er kompetansegivende, men også de som er positive for personlig utvikling. Andre kommuner mer tilbakelemt og gjør ikke noe for å skaffe praksisplasser. Det skjer ikke noe, er opp til ungdommen. Det er holdningen og de har heller ikke andre tiltak."*

Det kan altså se ut til at mye handler om holdninger og velviljen fra NAV, OT og skolens side for sammen å legge til rette for kombinasjonstiltak og finne individuelle løsninger for OT-ungdom. I de tilfellene kombinasjonstiltak blir brukt, er det ellers etablerte rutiner på NAV eller enkelte NAV-veiledere som tar seg tid til behandling av ungdomssaker og som kan etter en skjønnsmessig vurdering tilby et kombinasjonstiltak, selv om regelverket ikke er så tydelig på muligheter. Et eksempel kan være å finne sommerjobb for skoleelever, som en NAV-veileder beskriver:

*"Jeg har tilbudt folk arbeidspraksis for å få en fot inn i arbeidsmarkedet. Ser at mange får seg en sommerjobb og en del som får deltidsstilling i tillegg til skolegang. Og dette er gjennom skoleprosjektet, for vi gjør ikke dette vanligvis. Det er strengt. Vi kan gi dem arbeidspraksis i forbindelse med skole. Det er fylkeskommunens sitt ansvar, men vi kan gjøre det på skjønnsmessig basis. Det skal være veldig godt begrunnet." (NAV-veileder)*

Feilvalg av studieretning kan være en årsak for frafall i videregående skole. Noen ganger bidrar NAV til en løsning ved feilvalg, andre ganger ikke. En rådgiver forteller om en elev som gikk på bilfag og ville flytte til helse og omsorgsfag. For vedkommende var ikke praksis innenfor kjøretøy noe relevant, og rådgiveren fikk da gjennom NAV en praksisplass i barnehage. Hos en annen som hadde valgt feil sa NAV-kontoret nei med begrunnelse om at vedkommende var skoleelev.

Slike eksempler på ulik praksis fra NAV-kontor til NAV-kontor, har vi fått flere av. Ungdommens skjebne kan være avhengig av hvorvidt en NAV-veileder er villig og bruker tid til å vurdere saken nøye og prøver å finne en individuell løsning der opplæring og arbeidsrettede tiltak kombineres. Noen NAV-kontorer prioriterer OT-ungdom, viser velvilje og gjør mye for å finne hensiktsmessige løsninger. Noen ganger virker det som om NAV-veileder selv er usikker på regler, muligheter og hvilket rom man har for å kunne gi

individuell tilpassede arbeidsrettede tiltak for OT-ungdommer. Praksisen ved bruk av kombinasjonstiltak varierer når NAV-veiledere tolker reglene og rammer forskjellig. En måte å unngå dette på er å tydeliggjøre på kontornivå hvilket handlingsrom NAV-veilederne har for å gi individuelt tilpassede tiltak til OT-ungdommer. Dette indikerer at det kan være behov for mer eksplisitt definere rammer og regler for bruken av arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med videregående opplæring i NAVs sentrale regelverk og forskrifter.

### Tettere oppfølging av ungdom i kombinasjonstiltakene

Et område der NAV kan bidra og legge til rette, er å gi oppfølging til ungdommer i tiltak som kombineres med videregående opplæring. Vårt inntrykk er at NAV ofte forventer at oppfølging av OT-ungdommer i kombinasjonstiltakene er OT-sitt ansvar. Det kan skape problemer dersom det ikke foreligger en formell avtale som tydeliggjør grensesnittet på dette området. Det er ressurskrevende og dermed vanskelig for NAV å tilby tett individuell oppfølging til OT-ungdommer i kombinasjonstiltak, så lenge ikke skolen tar del i oppfølgingsansvaret. En NAV-veileder beskriver denne situasjonen slik:

*"NAV har sett det som vanskelig å skulle ha oppfølgingsansvar mot læreplanmål i en praksisperiode uten at det er godt forankret i utdanningsenhetene, noe det ifølge oss ikke var – og dermed kom det ikke videre i dette prosjektet. Det er ikke mulig for NAV å jobbe mot læreplanmål uten at utdanningssystemet er med ressurser for å kvalitetssikre dette arbeidet." (NAV-veileder)*

Samtidig understreker våre informanter i NAV at ungdom trenger mer oppfølging enn voksne NAV-brukere for å kunne lykkes. De kombinasjonstiltakene som innebærer tett oppfølging regnes for å ha bedre forutsetninger for å lykkes med mål om å gjennomføre skole og komme i jobb. Dette forklares med at ungdommene får stilt klare krav og tydeliggjort mål og grenser gjennom tett oppfølging og det lages planer for å få til disse målene. På spørsmål om hvilke tiltak som fungerer bra for elever, svarer en NAV-veileder følgende:

*"Kvalifiseringsprogrammet<sup>14</sup> er veldig bra. Alt som gir tett oppfølging. Nå har de dette Aktivitetssenteret, som tror jeg kan fungere veldig bra fordi de der stiller mye mer krav: 'Hvis du vil at vi skal hjelpe deg, må du komme to ganger i uken.' Det hadde vi med disse NN-kursene også. Vi så at disse ungdommer trenger noen som setter stiller tydelige krav og setter grenser. Ungdommene ønsker det. Nå kan de ta det inn i VG3 i skole – det er genialt fordi de faktisk får noen papirer*

---

<sup>14</sup> Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et NAV tiltak som også kan gis skoleelever og der deltakerne får tett individuell oppfølging og en fast stønad.

*og ikke bare går i tiltak hos NAV. Jeg tror NAV er blitt mye mer bevisst at tiltak er ikke nok i seg selv, de må få dem videre." (NAV-veileder)*

Det er ikke bare elevene på arbeidspraksis som kan ha behov for bistand. Også Arbeidsgivere kan trenge oppfølgingsbistand og støtteordninger fra NAV når de tilbyr praksisplasser til OT-ungdommer. Mentorordning er en støtteordning til arbeidsgivere i forbindelse med Oppfølgingstiltak fra NAV. Mentortilskuddet skal være en godtgjørelse for at en ansatt kan kjøpes fri for å følge opp vedkommende på arbeidsplassen. Tilskuddet kan også brukes i forbindelse med arbeidspraksis i skolens regi, som en del av fagopplæring, og den regnes for å være godt egnet for elever med behov for tett oppfølging på arbeidsplassen. Noen NAV-veiledere har imidlertid opplevd at NAV i perioder hadde strammet inn muligheten til å kunne tilby mentorordning.

Lærlingstønad fra fylkeskommunen er en annen form for økonomisk støtte til bedrifter, som tar inn ungdom som sliter med fagopplæring på opplæringskontrakter. Også denne fungerer ifølge våre informanter godt, men også i denne sammenhengen er den tette oppfølgingen til både ungdommer og arbeidsgivere viktig. En kontaktperson på fylkesnivå opplyser:

*"Bedriftene kvier seg for å påta seg et ansvar for lærlinger som har utfordringer eller stort fravær. Dette er en av de store utfordringene for å få etablert lærekontrakter. Bedriftene etterlyser større tilskudd samt personer som kan følge tettere opp/tilrettelegge i bedriftene. Det har vært et godt samarbeid med Fagopplæring rundt dette arbeidet, men OT har vært fraværende." (Kontaktperson NAV).*

Tilretteleggingsgarantien (TG) i NAV er en avtale der NAV eksplisitt tar ansvar for tett og trygg oppfølging overfor en arbeidsgiver. Det er i utgangspunktet ikke et virkemiddel for skoleelever, med mindre de mottar ytelser fra folketrygden, som AAP. Vi spurte likevel informanter i NAV om og i hvilken grad det gis tilretteleggingsgaranti til arbeidsgivere ved avtaler om arbeidspraksis til elever med rettigheter i folketrygden som er i arbeidspraksis. Divergerende utsagn indikerer at det hersker uklarheter hvorvidt man kan gi TG til arbeidsgivere for skoleelever på praksis og hvordan man i tilfelle skal få registrert TG i fagsystemet ARENA når en skoleelev ikke er meldt som NAV-bruker. En NAV-veileder har beskrevet et tilfelle der det ble gitt tilretteleggingsgaranti på praksisplassen til en OT-ungdom slik:

*"Jeg har brukt det en gang for en skoleelev, først og fremst for å formalisere samarbeid mellom oss og arbeidsgiver, trygge oppfølgingen, at vi skal være en aktiv part av oppfølgingen. Konkret betyr det at vi har kontakinformasjon til hverandre, at vi synliggjør oss litt, blir enige om hvor ofte oppfølgingen skal være, for eksempel en gang i måneden. I denne sammenhengen brukte vi også mentorordningen. Han var NAV-bruker i utgangspunkt, da kunne vi gjøre det." (NAV-veileder)*

Vi vet ikke hvorvidt en slik Tilretteleggingsgaranti vil kunne gi bedre gjennomføring av kombinasjonstiltak for elever (og arbeidsgivere) med store bistandsbehov, og om det er behov for å etablere tilsvarende tiltak for de mest utsatte i denne målgruppen, enten i NAV eller opplæringssektoren, men dette er noe man kanskje bør se nærmere på.

### Mindre byråkrati

Ikke bare NAV-ansatte, men også OT-rådgivere understreker at det er en krevende og stor jobb å få til et kombinert opplegg og at det er derfor at disse tiltak brukes lite. For å illustrere dette viser vi til behandling av en sak slik beskrevet av NAV-veileder:

*"<Rådgiver> på skolen og jeg hadde møte om en elev som falt ut av skolen: Hvilke muligheter har vi fra NAV sin side og hvilke er det fra skolen sin side for å få ham gjennom et løp. Det ble et komplisert bilde: Han trengte en praksis og skulle inn i lærekandidatordningen og spørsmålet var da om vi har tiltakspenger for å opprette en praksis så han kan begynne på en læretid, eller må skolen få gjort ham til elev, slik at han kan få denne praksisen gjennom skolen. Det er et samarbeidsprosjekt der vi må gjøre vurderinger fra begge sider. Vi må vurdere behovet hans, hvilken innsatsgruppe han tilhører og så må vi diskutere det. Vi har gått inn med tiltakspenger i noen tilfeller der vi ser de har den type behov, så de kan få fullført løpet. I andre tilfeller kan det være det skolen som går inn. Sosialhjelp har jeg også brukt, men ikke like hyppig." (NAV-veileder)*

Årsaken til at det oppleves som tungvint og tidkrevende å få til individuelt tilpassede kombinasjonstiltak kan være at det ikke finnes standardiserte opplegg for kombinasjonstiltak. De utvikles ofte individuelt. Det er behov å sjekke med regelverket, evt. finne åpninger i regelverket, og argumentere for hvorfor et kombinasjonstiltak skal tilbys. Dette sier NAV-veilederne:

*"Det ligger ikke noen alternative NAV-tiltak og venter. Det må mekkes til for hver enkelt sak. Hver og en sitter på sin kompetanse og så syr man sammen et opplegg for hver enkelt."*

*"Det virker tungt å få gjennom kombinasjonsløp. Det må mye argumentering til på hvert enkelt NAV-kontor før man får gjennom et kombinasjonsløp. Litt avhengig av saken."*

Foreliggende avklaringer på systemnivå og evt. noen standardiserte pakker av kombinasjoner vil trolig lette byråkratiet bak tilbud om kombinasjonstiltak.

### Mer forutsigbarhet i bruk av tiltaksplasser

For at kombinasjonstiltak kan benyttes i større grad for OT-ungdom, etterspør både NAV og OT mer forutsigbarhet i bruk av tiltaksplasser. Det er også viktig å kunne tilby tiltakene raskt, så fort behovet er kartlagt. En av våre informanter beskriver situasjonen slik:

*"Jeg synes det er viktig at vi har et mangfold. Fylkeskommunen må ha et mangfold av alternativer innenfor videregående opplæring, og det samme må NAV ha på utsida i forhold til sine tiltak. Det aller viktigste er at vi kan gå inn med dem i det øyeblikket en ungdom sier at de vil prøve. At vi ikke da må si 'Nei, nå må du vente, fordi nå er det fullt' eller 'Nei, vi har ikke penger, så du må vente til etter jul' - for det er det verste som kan skje. I det øyeblikket en ungdom sier 'Ok, kanskje jeg tør å prøve'. Og det er sånn vi tenker i Den tredje vei, at i det øyeblikket vi får melding om en ungdom, snakker med ungdommen og ungdommen sier at de vil prøve, da kan ungdommen prøve dagen etter. Vi har alltid ekstra klær liggende, vi har en grunnbemanning inne på skolen som hele tida kan ta imot, og vi har en grunnbemanning for å følge opp ute i bedrift. Så det kan skje sånn (knips) - og det må skje sånn, for vi har ikke tid til å vente, for i mellomtida hvis det blir lang ventetid, så rekker ungdommen å bli overbevist om at dette går ikke likevel." (? I Trondheim)*

Ideelt bør det være tilstrekkelig mange egnete tiltaksplasser og nok tiltaksmidler som kan benyttes for målgruppen i NAV. Men budsjetter, styringssignaler, lokale føringer og prioriteringer kan begrense adgangen til tiltak og midler, noe som gjør at man både i NAV og OT opplever at noen NAV-tiltak plutselig ikke lenger kan brukes slik man gjorde før. En OT-kontakt forteller:

*"Noen ganger hadde man tilbud om praksisplass, andre ganger ble det stopp på det. I en periode har det vært veldig vanskelig fordi NAV ikke kunne tilby noen ting. I 2014 sa NAV, nesten alle lokalkontor, at de hadde ingen plasser for de under 19 år, ikke mer penger. Praksisplass er eneste tiltak som finnes for de under 19 år. Da var xx-kursene et bra alternativ. Nå, fra i år, er NAV åpen igjen og de unge kan få praksisplass. Det har visst vært noen signaler 'fra oven' om hvem de skal prioritere."*

Dette er forhold som skaper en uforutsigbarhet, både for OT og NAV-ansatte. Blandete signaler og endringer med tanke på tiltak som er tilgjengelige for OT-ungdom gjelder ikke kun NAV, men også OT. En OT-kontakt forteller:

*"Vi får litt blandede signaler fra fylkeskommunen. Før hadde vi i OT noe so het "Reservasjon av plass", der vi kunne la en ungdom som hadde praksisplass, der kunne vi gå inn og se: På denne arbeidsplassen, hva gjorde du som er knyttet til læreplanmål? Så kunne vi søke dem inn med reservasjon av plass (OT skrev vedlegg til søknaden til ungdommene) og vi kunne si at denne ungdommen har påbegynt et løp som gjør at de har klart det og det målet. På denne måten hadde OT en formell posisjon, som de ikke har nå lenger. Dette er nå fjernet, i hvert fall*

*i teorien, men i praksis kan man fortsatt si noe om det. Jeg vet ikke hvordan inntakskontoret<sup>15</sup> bruker dette. Litt ambivalent: På den ene siden får vi signaler om at det skal være mer praktisk, men samtidig tok de vekk dette tilbudet som var en måte som vi kunne jobbe med i OT."*

#### 4.6 Oppsummering og kommentarer

NAV og fylkeskommunen har utviklet og implementert en rekke ulike måter å kombinere innsatsen fra NAV og fylkeskommune/OT på, og som elever som har sluttet eller de som sliter med skolen kan dra nytte av i et utdanningsøyemed. Den mest vanlige form for kombinasjonstiltak er at NAV åpner opp for arbeidspraksis for OT-ungdom, der oppfølgingstjenesten står for den praktiske gjennomføringen, mens NAV bidrar med tiltakspenger.

NAV legger til rette for bruken av kombinasjonstiltak gjennom:

- Prioritering av oppfølgingstjenestens målgruppe
- Tilbud om arbeidsrettede tiltak som kan kombineres med fylkeskommunal opplæring
- NAVs kompetanse på – og tilgang til – arbeidsmarkedet
- Ressurser for oppfølging av OT-ungdommer

De NAV-kontorene som samarbeider godt om kombinasjonstiltak, har satset målrettet både system- og veiledernivå for styrke det tverrsektorielle samarbeidet og finne ressursmessige synergier mellom NAV, OT og skolen.

Våre informanter er hovedsakelig positive innstilt til det å tilby ungdom som sliter på skolen, eller dem som ønsker å ta opp igjen opplæring, kombinasjonstiltak. En antar at slike tiltak kan føre til bedre gjennomføring av skoleopplæring, fordi man tilbyr "skoleleie" ungdommer alternative mestringsarenaer. Det er også en utbredt forestilling om at kombinasjonstiltak kan fungere som en rask intervensjon som kan forebygge større framtidige problemer og at flere senere blir avhengig av sosialhjelp. En forutsetning for at tiltakene fungerer etter hensikten er at de er tilpasset den enkeltes behov og er av god kvalitet. Noen NAV-kontorer har fått utviklet måten de jobber med ungdom på, organisert seg til å kunne jobbe mer systematisk med OT-ungdom, og satt i gang skreddersydde tiltak for målgruppen.

Vi har eksempler på at samarbeidet mellom NAV, OT og skolen, som ble etablert og/eller forsterket under Ny GIV-perioden, har ført til at skolen i større grad legger til rette for tilpasset opplæring i egen regi, uten å involvere NAV. Dette kan sees på som et resultat

---

<sup>15</sup> Inntakskontoret behandler søknadene om skoleplass og fordeler skoleplassene i fylket.

av Ny GIV-samarbeidet, som bidro til større bevissthet på ungdommer i faresonen og samt kompetanseheving og bedre kunnskap om NAV.

Selv om vi generelt kan se en positiv utvikling av NAV sitt arbeid med OT-ungdom og en fleksibel bruk av kombinasjonstiltak, er det lett å se at det også har vært utfordrende å få til kombinerte opplæringsmodeller. NAV-kontorer og/eller veiledere har et visst handlingsrom, men også ulike tolkninger av dette handlingsrom. OT-ansatte opplever at ulike NAV-kontorer har ulik praksis og ulike rutiner. For NAV kan det arte seg vanskelig å få til gode kombinasjonsløp, og at det ikke er lett å rigge til tiltak som kan kombineres med opplæring. NAV-veilederens handlingsrom er avhengig av budsjettmessige rammer og styring av tiltak og tiltaksmidler fra sentralt hold, som begrenser eller utvider tilgjengeligheten av arbeidsrettede tiltak i NAV. Budsjettmessige rammebetingelser og politiske føringer for NAVs bruk og prioriteringer av arbeidsrettede tiltak varierer over tid, noe som bidrar til usikkerhet og manglende forutsigbarhet ikke bare hos samarbeidspartnere i fylkeskommunen, men også blant NAV-veilederne selv. Kontorer og veiledere som utnytter handlingsrommet maksimalt framstår som imøtekommende og kreative, mens de som ikke gjør det virker "rigide" og strenge.

For å gi NAV bedre forutsetninger til å legge sine arbeidsrettede virkemidler inn i kombinasjonstiltak, bør det vurderes følgende – også med henblikk på eventuelle revisjoner av samarbeidsavtaler:

- Om kombinasjonstiltak og NAV sitt forhold til skoleelever bør tas inn i NAVs regelverk om arbeidsrettede tiltak
- Om ansvarsgrenser og ansvarsdeling mellom NAV og OT med tanke på oppfølging av OT-elever og elever som er i fare for å slutte i skolen, kan bli tydeliggjort lokalt
- Hvorvidt det trengs bedre rutiner/organisering på kontornivå for NAV-veilederens arbeid med ungdommer, for eksempel ved å ha ungdomsteam, kontaktveiledere med spesialkompetanse osv.
- Hvordan en kan oppnå bedre forutsigbarhet for bruken av tiltaksplasser for OT-ungdom - og i forlengelsen av dette hvorvidt rammestyrte og konjunkturavhengige virkemidler i NAV er det mest egnede tilbudet til skoleungdom.



## 5 NAVS BEHOVSVURDERING

I dette kapitlet ser vi nærmere på ett av NAVs verktøy – behovsvurdering – overfor OT-ungdommer: Hvordan gjennomfører NAV behovsvurderinger for denne målgruppen? Vi skal se på hvilken betydning behovsvurderinger hos NAV har for oppfølgingen av ungdom og deres tilgang til tiltak og tjenester. Vi undersøker hvorvidt behovsvurderinger kan bidra til å forebygge frafall fra videregående opplæring eller til at ungdom gjenopptar opplæring.

### 5.1 Gjennomføring av behovsvurderinger for OT-ungdom i NAV

I NAV-lovens § 14 a heter det at "alle som henvender seg til NAV har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov".<sup>16</sup> Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratets retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV kan henvendelsen være initiert gjennom en henvisning av en annen instans eller ved at NAV innkaller en bruker: "I slike tilfeller kreves det likevel at brukeren henvender seg til NAV-kontoret som resultat av henvisningen eller innkallingen. Behovsvurdering skal ikke gjennomføres for personer som ikke har gitt uttrykk for et bistandsbehov. Selv om bruker for tiden kun har behov for tjenester og ytelser som ikke er rettet mot arbeid eller aktivitet, kan det allikevel være behov for en behovsvurdering." (Retningslinjer pkt 4.1.1, s. 9)<sup>17</sup>

Behovsvurderingen skal identifisere brukere som kan ha behov for mer omfattende arbeidsrettet bistand. Dette innbefatter vurderinger av brukernes behov for bistand for å beholde eller skaffe arbeid, samt å fastsette brukerens mål og hvilke virkemidler som trengs for å nå målet. Det er med utgangspunkt i behovsvurderingen at NAV "sorterer" sine brukere med tanke på hvor mye og hva slags oppfølging som skal gis videre. Behovsvurderingen resulterer i et oppfølgingsvedtak med fire alternative utfall:<sup>18</sup>

- **Standardinnsats** tilbys brukere som forventes å kunne nå sitt mål om arbeid hovedsakelig gjennom egenaktiviteter og i løpet av relativt kort tid. Det innebærer en innsats fra NAV som i hovedsak kun omfatter de generelle tjenestene som er tilgjengelig for alle brukere. Individuelt tilpassede tjenester kan tilbys i form av formidlingsbistand, veiledning i yrkesvalg, jobbsøking og lignende.
- **Situasjonsbestemt innsats** tilbys brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. Ofte vil dette behovet ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller en mismatch mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets

---

<sup>16</sup> Arbeids- og velferdsforvaltningsloven §14a regulerer brukernes rett til å få en systematisk vurdering av sine ressurser og bistandsbehov rettet mot arbeid, og få vurdert sine muligheter i arbeidsmarkedet.

<sup>17</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010: Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV: [https://www.nav.no/Arbeid/\\_attachment/269927](https://www.nav.no/Arbeid/_attachment/269927)

<sup>18</sup> [https://www.nav.no/Arbeid/\\_attachment/269927](https://www.nav.no/Arbeid/_attachment/269927)

krav. Ikke fullført videregående opplæring vil i økende grad innebære en slik mismatch. Fullført grunnopplæring anses som minimum for omstillingsevne og varig tilknytning til et arbeidsliv som i stigende grad etterspør utdannet arbeidskraft fremfor ufaglært.

- **Spesielt tilpasset innsats** tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt.
- Varig tilpasset innsats (tidligere "varig nedsatt arbeidsevne")

Videre heter det i loven at "brukeren skal få en skriftlig vurdering av:

- a) sine muligheter for å komme i arbeid
- b) hva slags arbeid som kan være målet
- c) behovet for bistand til å komme i arbeid
- d) om, eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) hvilken type bistand det er behov for."

Det er ikke eksplisitt nevnt i loven at behovsvurderingen i NAV skal vurdere brukerens muligheter for å fullføre skolegang, eller hva som må til for å kunne gjøre det. Men forskrift, og enda tydeligere retningslinjer, åpner for at OT-ungdommer kan tilbys "situasjonsbestemt innsats", og dermed adgang til arbeidsrettede tiltak fra NAV med henblikk på å fullføre videregående opplæring, når det er "mismatch mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav, for eksempel på grunn av ikke fullført videregående opplæring." Det blir likevel opp til den enkelte veilederen hvordan en tolker behovsvurderinger og hvorvidt en vurderer ungdommenes muligheter til, eller behov for, å fullføre eller gjenoppta videregående opplæring.

#### Hvem i målgruppen gjøres behovsvurderinger for?

Generelt gjennomfører NAV behovsvurderinger for OT-ungdommer på samme måte som for alle andre NAV-brukere, dersom OT-ungdommer oppsøker NAV og registrerer seg som arbeidssøkere. Hovedinntrykket vårt er at behovsvurderingen utføres som en forvaltningsoppgave – en standardrutine. Slik beskriver en NAV-veileder hvordan NAV gjennomfører behovsvurderinger for OT-ungdommer:

*"Enhver som kommer til oss skal vi ta en behovsvurdering på. Den dagen de melder seg som arbeidssøker, så sender de en melding. Om de har behov for veiledning eller noe, det skal ungdommen selv svare på. Så blir det tatt en behovsvurdering når de kommer og sender meldekort. Men det er klart, hvis det kommer en ungdom som bare skal snus i døra, så er det standard-situasjon. (...) Men det ligger faste rutiner i NAV om hvordan du gjør det, og for å fange opp dem på sosialtjenesten, så blir de også nødt til å stille som vilkår at de må melde seg som arbeidssøker. Det er en fast standard."*

Samarbeidet mellom NAV og OT innebærer at NAV kan inkludere Oppfølgingstjenestens vurderinger og oppfølgingsplaner i behovsvurderinger. En OT-kontakt sier:

*"Jeg har oppfattet at NAV gjennomfører en behovsvurdering i forkant av evt. tiltaksbruk. Ved samarbeid på individnivå skal det som hovedregel foreligge en oppfølgingsplan for elev (sluttet i skole), eller oppfølgingsplan for ungdom "utenfor" (ikke begynt i videregående opplæring). Dette er regulert i samarbeidsavtalen. En oppfølgingsplan vil da inngå i NAV sin behovsvurdering." (Prosjektleder, Oppfølgingstjenesten).*

For alle personer som melder seg som arbeidssøkere skal man ha lignende rutiner på alle NAV-kontorer i henhold til NAV-loven. Men det finnes ulikheter NAV-kontorer imellom med tanke på hvorvidt skoleelever regnes for å være i målgruppen for behovsvurderinger. En informant fra fylkeskommunen forteller at veiledere ved noen NAV-kontorer er skeptiske til å foreta behovsvurderinger hos elever, fordi det er fylkeskommunen som har ansvar for dem. Og opplyser videre:

*"Det kan være vanskelig å få vurdert bistandsbehovet for ungdommene. Begrunnelsen er ofte at så lenge en ungdom har rett til videregående opplæring, så er han fylkeskommunen sitt ansvar, og at NAV vil avvente." (Prosjektleder, Oppfølgingstjenesten).*

Noen NAV-veiledere som er med i "Forsøk med NAV-veileder på videregående skole" forteller imidlertid at vedkommende gjennomfører behovsvurderinger for skoleelever på samme måte som det ellers gjøres på NAV. I slike tilfeller blir en NAV-rutine enkelt overført til bruk i en skolekontekst. En av dem beskriver sine erfaringer med behovsvurderinger slik:

*"Vi gjør en vanlig kartlegging når vi møter en elev. Enten de kommer til oss selv, eller en rådgiver kommer med dem. Jeg gjør en kartleggingssamtale på samme måte som ellers på NAV-kontoret. Stiller alle spørsmål. Det er en ren NAV-rutine som vi har tatt med oss inn her. Men jeg som er ny her snakker mye med de erfarne kolleger om hvordan de tenker når det er skole inne i bildet. Egenvurdering blir først aktuelt når de skal ha spesielt tilpasset innsats. Det er sjelden jeg møter i skolesammenheng dem som skal gjøre en egenvurdering på den måten." (NAV-veileder på VGS)*

Hvorvidt dette er en vanlig rutine hos samtlige NAV-veiledere som deltar i dette forsøksprosjektet, skal vi se nærmere på i forbindelse med den pågående evalueringen av forsøket.

## Hvem på NAV-kontoret gjør behovsvurderinger for OT-ungdommer?

Det varierer hvem på et NAV-kontor som har ansvar for å gjennomføre behovsvurderinger for ungdommer som henvender seg til NAV. En vanlig praksis er at det gjøres av "tilfeldige" saksbehandlere i mottaket. I noen NAV-kontorer gjøres behovsvurderinger for "ressurssterke" ungdommer i mottaket, mens de med åpenbare større oppfølgingsbehov sendes til behovsvurdering hos ungdomskontakter (veiledere i et ungdomsteam eller ungdomsansvarlige). I andre NAV-kontorer er kartlegging av "nye" ungdommer, inkludert behovsvurderinger, alltid en oppgave som disse ungdomskontakter påtar seg. Tanken er å kunne møte ungdom på en annerledes måte, å unngå flere ledd i saksbehandlingen og sette oppfølging i gang raskere.

På enkelte NAV-kontorer gjennomføres behovsvurderinger også av tiltaksleverandører på spesialiserte ungdomstiltak.

## Nødvendig forskjellsbehandling

I de NAV-kontorene som har satsset på å jobbe med ungdom gir ungdomsveiledere uttrykk for at det er viktig å kunne tilpasse behovsvurderinger denne målgruppen. Ifølge disse NAV-veilederne har vanskeligstilte ungdom behov for å bli møtt annerledes på et NAV-kontor: Det handler om holdninger i møte med ungdommer og om å skaffe trygge rammer for en kartleggingssamtale og på hvilken måte man stiller standard spørsmål på. Det handler også om hva som er formålet med kartleggingen: Gjennomføres behovsvurderingen for OT-ungdommer for å kunne raskt plassere dem under et "innsatsbehov", eller for å identifisere de oppfølgingsbehovene ungdommene har for å kunne gå tilbake til skole eller starte i arbeid? En NAV-veileder som er med i Forsøk med NAV-veileder på videregående skole utdyper hva dette kan innebære:

*"Målgruppa har litt andre behov enn den voksne brukergruppa. Vi i ungdomsteamet må jobbe tettere på og ha en litt annen holdning enn den man vanligvis har i NAV. Vi må være litt mer pragmatisk og for eksempel møte ungdommer i arenaer der de er trygge, istedenfor å kalle dem inn på kontoret der de kan føle seg litt fremmedgjort. Vi går turer, oppsøker dem hjemme hvis det er nødvendig. Vi gjør en litt ekstra innsats for å nå dem. Tanken er også at vi skal unngå at de skal bli for avhengig av en økonomisk ytelse, at vi skal få dem i aktivitet. Ungdommene skal lære seg normaltilstand i livet. Kartleggingen er viktig: Er det en ungdom som har det litt kjipt, og som vil ha noe mer penger, eller er det en ungdom som har veldig mye "støy", vanskelig hjemme, rusproblemer, sykdom, som gjør at du trenger noen ekstra tiltak rundt deg for å klare å fullføre. Også det å være moralsk støtte, "heiagjeng", når du mangler ressurssterke foreldre som kan gi deg den støtten." (NAV-veileder på VGS)*

## Behov for å trekke inn samarbeidspartnere

Flere NAV-veiledere forteller at man må trekke inn andre instanser for å kunne få til en god kartlegging og behovsvurdering av ungdom. På denne måten vil man kunne danne seg et helhetlig bilde av utfordringer og muligheter hos ungdommer, noe som gir et bedre grunnlag for å vurdere innsats- og oppfølgingsbehov. Ungdommene blir spurt om å undertegne en samtykkeerklæring som gjør det mulig for NAV å innhente aktuelle opplysninger fra andre instanser, og dersom det er aktuelt involvere disse til samarbeid om den enkelte på et senere tidspunkt. En leder av et ungdomsteam på et NAV-kontor forteller:

*"Vi prøver å få fram god kartlegging, vi trekker inn samarbeidspartnere ved behov, og i kartleggings samtalen trekker vi også fram samtykkeerklæring, der vi får historia deres fra før. Vi får samtykke til å innhente opplysninger for å gjøre god kartlegging." (Leder av et ungdomsteam i NAV)*

NAV ser verdien av å involvere flere samarbeidspartnere i kartleggingsfasen. Det fører til raskere kartlegging av bedre kvalitet. En NAV-veileder som deltar i forsøket med NAV i skolen forteller:

*"Før kunne det gå fire til seks måneder før vi var klar over elevens utfordringer. Nå kan vi krympe denne tiden til et minimum. Vi kan lage møter sammen med dem som er nødvendig, med OT, rådgiverne, NAV, noen gang helsesøster. Sammen klarer man å se helt andre løsninger enn hver for seg." (NAV-veileder i VGS)*

## Behovsvurdering som prosess

I de NAV-kontorene som i lengre tid har jobbet med en egen ungdomssatsing omtales behovsvurdering ofte som en tidkrevende prosess. Ungdomsveiledere forteller at det kan ta tid å kartlegge og avdekke de virkelige utfordringer i ungdommenes liv som hindrer dem fra skolegang og ikke muliggjør arbeid. Behovsvurderingen foretatt av en tilfeldig veileder i et mottak i et NAV-kontor mener man er mindre treffsikre, fordi de "ekte behovene" til ungdommer først blir kartlagt etter at veilederen er blitt bedre kjent med ungdommen og har etablert trygge rammer for kartleggingen. Følgende sitat fra en ungdomsveileder på et NAV-kontor utdyper denne tenkningen:

*"Vi ser at behovsvurderingen kan være gjort etter en kortere samtale på et NAV-kontor. For min del betyr det ikke så mye. Det vi ser når vi blir kjent med dem over lengre tid, er jo det som betyr noe. Det er da vi vet hva behovene egentlig er. Da blir de jo kartlagt. Og det er litt sånn at den historien de kommer med på NAV-kontoret er litt annerledes enn her. For her sier vi at vi vil ha sannheten, vi orker ikke den offisielle NAV-historien din, eller den lidelseshistorien eller helsehistorie - vi ønsker deg og din historie. Hva er det vi kan plukke ut? Hva er det vi kan hjelpe deg med? Hva er det du sjøl kan gjøre for å bringe deg videre? Og det er der vi ser behovene egentlig. Jo, han har jo masse ting han må gjøre hjemme i forhold til*

*familie, hva kan vi gjøre for å lette det? Til syvende og sist er det vi som angir premissene for den behovsvurderingen videre." (Ungdomsveileder i NAV)*

### Et alternativ til en standard behovsvurdering

I ett av våre casekommuner der NAV i mange år, også før NAV-reformen, har jobbet systematisk med å utvikle tjenester tilpasset ungdom, har man utviklet et alternativ til behovskartleggingssamtale i mottak. For nye ungdommer som oppsøker NAV gjennomføres informasjonsmøter. I etterkant av disse møtene engasjerer medarbeidere i Ungdomsteamet seg i "speed dating" med ungdom. Man bruker et eget kartleggingsskjema som deretter skannes og legges inn i NAVs elektroniske (kommunale) fagsystem GOSYS. Så innkalles ungdommen til et møte med NAV-veiledere. På denne måten ønsker NAV å sikre en rask innsats i tråd med ungdommens behov. En ungdomsveileder fra dette NAV-kontorer beskrives praksisen slik:

*"De individuelle samtalene er helt avgjørende for oss. Alle som blir registrert, som kommer nye inn på NAV, blir automatisk innkalt på et infomøte for bare ungdom. Der har vi et kartleggingsskjema. Alle veiledere møter da etter informasjonen om alt på NAV-systemet, dagpenger og rutiner og sånt. Så kommer vi ned og har en speed-dating: "Hva gjør du? har du psykiske utfordringer? Har du fysiske utfordringer? har du vært i jobb tidligere? hva ønsker du?" og kartlegger vi sånn med en gang. Og da ser vi: Er CV-en ok? Neivel, da er det CV-verksted. Hver veileder får dette skjemaet, det blir scannet inn i ARENA eller GOSYS, og så får hver veileder det skjemaet og ser at dette er min bruker for det er min dato - okey følgende er kartlagt på dette møtet: Skal inn på CV-verksted, ønsker samtale osv. Så begynner vi der og så begynner ballen å rulle, for du har jo avklart". (NAV-veileder)*

På dette NAV-kontoret mener man å ha sett at god og tidlig kartlegging av ungdom gjort av ungdomsveiledere har positive virkninger. Derfor er denne praksisen blitt innarbeidet i ordinær drift.

## 5.2 Betydning av NAVs behovsvurdering for oppfølgingen av målgruppen

I det følgende skal vi undersøke hvilken betydning NAVs behovsvurdering har for oppfølgingen av OT-ungdommer. Også i denne sammenhengen har vi funnet lokale forskjeller NAV-kontorer imellom.

### Behovsvurdering for å få OT-ungdommer gjennom første nåløyet

Alt etter hva behovsvurderingen resulterer i, får vedkommende enten adgang til visse tiltak, eller ikke. Vi har sett eksempler på at noen NAV-veiledere føler seg "fristet" til bruke behovsvurderingen, ikke for kartlegging sin del, men for å kunne "få OT-ungdommer gjennom første nåløyet". Noen ungdomsveiledere har opplyst at de plasserer OT-

ungdommer på "situasjonsbestemt innsats", rett og slett for at de kan tilby ungdommene rask aktivisering eller tiltak. Dette gjelder spesielt skoleelever som ikke ville ha rett til arbeidsrettede NAV-tiltak så lenge de vurderes å ha "standard innsatsbehov" og der det er fylkeskommunen som har ansvar for å bistå dem. Følgende beretning fra en NAV-veileder som deltar i Forsøk med NAV-veileder i skolen illustrerer dette:

*"AVdir sier at vi skal bruke verktøykassa vår i forbindelse med forsøket, men det er ikke hverdagen. I henhold til regelverket i NAV med hensyn til hvilke grupper som får lov å nyttiggjøre seg de ulike virkemidlene, faller skoleelevene våre ut. For det første fordi de ofte ikke er registrert i NAVs fagsystem Arena og ikke har rettigheter siden de ikke er aktive arbeidssøkere, men skoleelever. Noen ganger greier vi å få dem igjennom det første nåløyet, vi prøver, vi 'jukser litt' for å få dem inn i vårt system og greier å få satt dem inn på en 'innsats'. Vi skal gradere mennesker etter 'spesielt tilpasset' eller 'situasjonsbestemt' eller 'standard' innsats. For å få et arbeidsrettet NAV-tiltak må du ha 'situasjonsbestemt' eller 'spesielt tilpasset'.*

Her er et konkret eksempel fortalt av en annen NAV-veileder: Han ble kontaktet av en elev som skulle utdanne seg til håndverker, men ikke hadde fått læreplass. Han kunne imidlertid skaffe vedkommende en praksisplass i en bedrift, der han kunne fortsette som lærling et halvt år senere. Forutsetningen var at han i disse seks månedene måtte være på arbeidspraksis. Problemet for eleven var at han hadde en lang reisevei, og ingen muligheter å reise kollektivt. Han hadde bil og førerkort, men ikke råd til å kjøre den lange veien daglig. NAV-veileder gjennomførte en behovsvurdering som konkluderte med at han måtte ha en situasjonsbestemt innsats, noe som var forutsetning for at han kunne få arbeidspraksis og dermed også tiltakspenger. Hadde behovsvurderingen resultert i "standard innsatsbehov" ville ikke eleven hatt rett til dette tiltaket og denne ytelsen og ikke råd til å komme seg på praksisplassen. Ifølge NAV-veilederen var det nettopp det som måtte til for at vedkommende senere kunne fortsette som lærling.

Evalueringen av "utsatt ungdom" har allerede tidligere avdekket en slik praksis blant noen veiledere i NAV som ønsker at "noe skal skje fort" og at også ungdom som ikke har omfattende bistandsbehov får tilgang på tiltak (Frøyland og Fossetøl 2014) Men dette skaper også bekymringer med tanke på å "stemple" og sykeliggjøre disse ungdommer. En NAV-veileder sier:

*"Det vi ønsker er jo å holde de på ordinære tiltak. Men veldig ofte, for å få tilgang på noe, så må du diagnostisere, arbeidsevnevurdere. Du vil helst ha dem spesielt tilpasset, for da kan du få tilgang på noe som er nyttig. Så må vi diagnostisere og sykeliggjøre dem mer enn hva som er nødvendig, for å få ting igjennom. Det er jo ikke det vi ønsker. Vi vil jo helst ikke ha dem i NAV-systemet på spesielt tilpasset, på vernet bedrift - det er sjelden det beste, sjøl om det er det for noen. Men hvis*

*du kan holde de i skolen, kanskje samarbeide med en lokal butikk at de er i praksis, kan få støttesamtaler hos noen."*

Tidlig kontakt med NAV kan ha en viss stigmatiserende virkning for ungdommene, noe som kan utvikle og forsterke 'klientidentiteter' med fare for å bli værende i et slikt 'utenforskap' (jf Støren i Hammer og Hyggen 2013).

### Standardprosedyre er ikke godt egnet for ungdommer

Tidligere har vi omtalt at noen ungdomsveiledere ser på behovsvurdering som en lengre prosess. For å kunne kartlegge OT-ungdommer på en god måte trengs det tid og mulighet til å gjøre det på uformelle arenaer. Kun da mener veiledere er det mulig å kartlegge på en god måte hvilket oppfølgingsbehov ungdommer har. Både NAV-veiledere som deltar i forsøket på videregående skoler og som dermed er i kontakt med ungdommene til daglig og NAV-veiledere som ellers jobber mye med ungdom, gir uttrykk for at de har fått en annen forståelse av behovskartleggingen hos ungdommer. Følgende utsagn illustrerer deres måte å kartlegge bistandsbehovet på:

*"14a-vedtak i NAV er NAV sin måte å plassere folk på som jeg ikke alltid er like fornøyd med. Det avgjørende er at folk kan få den hjelpen vi mener er riktig for deg på tross av hva du har for slags ... Vi har kartlagt behovet og om det heter det ene eller det andre har ikke noe med saken å gjøre. Egenvurderingsskjemaet er nytteløst. Vi kartlegger behov gjennom samtaler over tid, der man har god tid å møte den aktuelle personen gjerne på forskjellige arenaer. Og ikke minst at de vet at vi er tilgjengelige her på skolen, vi har mobiltelefoner og åpningstider, de vet hvilke dager vi er her. Har de en tom dag kan de alltid stikke innom eller vi kan få kjapt et møte sammen med noen. Det tror jeg er veldig nyttig." (NAV-veileder på VGS)*

### 5.3 Råd og veiledning rettet mot arbeidsmarkedet

For ungdom som står utenfor opplæring og arbeid er NAV tiltenkt en viktig rolle i Oppfølgingsprosjektet ved å bistå fylkeskommunen med råd og veiledning rettet mot arbeidsmarkedet. NAV har god kjennskap til arbeidsmarkedet og erfaring med arbeidsmarkedstiltak i ordinære virksomheter, samt gjennom rekrutteringsarbeidet et bredt kontaktnett av bedrifter. Arbeidsmarkedskunnskapen brukes i veiledning av den enkelte ungdom. Mulighetene på arbeidsmarkedet skal være en del av en behovsvurdering (jf kap. 5). I retningslinjer til NAV-lovens § 14a som handler om vurdering av brukernes bistandsbehov for å komme i arbeid eller aktivitet, gjentas det på flere plasser: "Målet skal så langt det er mulig beskrives gjennom et konkret yrke eller en yrkesgruppe. Fast-



settelsen av brukerens mål skal ta utgangspunkt i brukerens egne ønsker og NAVs vurderinger av mulighetene i arbeidsmarkedet, lokalt og nasjonalt.”<sup>19</sup> Vi skal i dette avsnittet undersøke om og på hvilken måte NAV har bistått OT og skole med råd og veiledning rettet mot arbeidsmarkedet. Vårt materiale indikerer at man har ulike erfaringer med NAVs rolle i denne sammenhengen.

Noen informanter fra både fra NAV-fylke og Oppfølgingstjenesten opplyser at denne type råd og veiledning har man fått gjennom fylkesvise samlingene og/eller at dette har vært et tema i de regionale møtene.

I tillegg viser noen informanter til NAV sine årlige bedriftsundersøkelse og arbeidsmarkedsprognose som blir oversendt til ulike aktører og presentert i ulike fora. Disse omtales som bl.a. hjelpemiddel når Fylkeskommunen skal planlegge videregående opplæring.

Andre viser til at NAV har vært på besøk hos videregående skoler hvor de har informert elever om arbeidsmarkedet, personlig økonomi, de negative konsekvensene ved manglende gjennomført videregående skole og ved "naving".

Samtidig oppga noen respondenter fra Oppfølgingstjenesten at NAV fylke og NAV-kontorene i liten grad har bistått fylkeskommunen med råd og veiledning rettet mot arbeidsmarkedet. Det at Oppfølgingstjenesten har ulike erfaringer med NAVs bistand til fylkeskommunen når det gjelder råd og veiledning rettet mot arbeidsmarkedet kan komme av at NAVs bidrag på dette området ofte skjer uten at Oppfølgingstjenesten er direkte involvert, for eksempel gjennom infomøter på skoler. Det varierer muligens også hvorvidt fylkeskommunene rutinemessig er blitt informert om NAVs bedriftsundersøkelser og arbeidsmarkedsprognoser. Råd og veiledning rettet mot arbeidsmarkedet er en del av NAV-veiledernes daglige arbeid og på denne måten kanskje ikke noe man retter spesielt oppmerksomhet mot. Som vi skal se i kapittel 4 gir NAV veiledere på ulike måter råd og veiledning om arbeidsmarkedet i forbindelse med enkeltsaker, både til samarbeidspartnere og til de unge som får veiledning og oppfølging hos NAV.

#### 5.4 Oppsummering og kommentarer

Fokuset i dette kapitlet har vært på rutiner og praksis for gjennomføring av behovsvurderinger for OT-ungdommer og skoleelever og vi har sett nærmere på hvilken betydning denne praksisen har for målgruppen. Rutinemessig gjennomføres behovsvurderinger for OT-ungdommer som henvender seg til NAV på lik linje som alle andre. Behovsvurdering for ungdommer gjennomføres som oftest som en standard rutine av NAV-veiledere

---

<sup>19</sup> [https://www.nav.no/Arbeid/\\_attachment/269927](https://www.nav.no/Arbeid/_attachment/269927)

i mottaket. På denne måten har behovsvurdering betydning av en standard forvaltningsoppgave i NAV.

I de NAV-kontorene som i de siste årene har hatt en særskilt ungdomssatsing, forteller NAV-veiledere at de oppfatter den standardiserte behovsvurderingen i NAV som lite nyttig for OT-ungdom. Fokuset i behovsvurderingen er generelt på arbeid. Det rettes normalt ikke oppmerksomhet på for eksempel hvorvidt ungdommer ønsker å fortsette på skolen og rundt forhold som er i veien for å gjennomføre skolegang, selv om retningslinjer for vurdering etter §14a legger opp til å vurdere behovet for videregående opplæring. Flere er også skeptiske til at behovsvurdering for ungdom gjøres i mottak og av tilfeldige NAV-veiledere. Disse mener at ungdommer har behov for å bli møtt annerledes, på en tryggere måte, av noen som kan "ungdommers" språk og kan få ungdommer til å prate åpent om deres utfordringer og muligheter. Det er også flere som mener at behovsvurdering er en prosess som krever tid og kjennskap til ungdommen for å være av god kvalitet.

Enkelte NAV-veiledere beskriver måter å bruke behovsvurdering på som en slags tilpassingsstrategi som kan gjøre visse tiltak tilgjengelig til elever som har behov for dem, men som ikke i utgangspunkt er "syke nok" til å ha rett til disse. Disse ungdommer settes på et høyere innsatsnivå enn nødvendig. Faren ved dette er at ungdommene blir "stemplet som sykere" enn de er.

Det hersker ulike oppfatninger blant OT-ansatte om og hvordan NAV har bistått fylkeskommunen med råd og veiledning rettet mot arbeidsmarkedet. Noen ga uttrykk for at NAV har gjort lite på dette området, andre opplyser at NAV har informert fylkeskommunen om sine bedriftsundersøkelser og at NAV har oppsøkt skoler der de har gitt elever og lærere råd og veiledning om arbeidsmarkedet.

For at behovsvurderinger kan brukes som et hensiktsmessig kartleggingsverktøy for OT-ungdommer og skoleelever og for å unngå at behovsvurderinger blir anvendt på en instrumentell måte, som et slags adgangsbillett til visse typer tiltak, vil vi foreslå følgende:

- Det bør vurderes om rutiner rundt behovsvurdering kan tilpasses bedre til kartleggingen av ungdommer utenfor skole og arbeid
- Det bør vurderes hvorvidt det er behov for kompetanseheving blant NAV-veiledere som ikke spesielt jobber med ungdom, men som likevel gjennomfører behovsvurderinger også hos ungdom.
- Det bør vurderes hvordan en kan gi bedre tilbud om tiltak for ungdommer på "standard innsats" som kan gi dem bedre forutsetninger til å kunne fullføre videregående opplæring.

## 6 SITUASJONEN I DAG

### 6.1 Oppfølgingsprosjektets betydning for samarbeid mellom NAV og OT

I spørreundersøkelsen på fylkesnivå har vi stilt noen spørsmål om samarbeidet mellom NAV og Oppfølgingstjenesten etter at Ny GIV ble avsluttet som prosjekt. Fire av de ni respondentene fra Oppfølgingstjenesten som har besvart undersøkelsen viser til at prosjektet har ført til bedre samarbeid og at man har oppnådd en felles forståelse av hvordan man skal jobbe sammen med Oppfølgingstjenestens målgruppe, særlig på fylkesnivå. Også NAV respondentene legger vekt på at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til et godt samarbeid, både på fylkesnivå og på lokalt nivå. Tre respondenter fra NAV presiserer at dagens gode samarbeid henger sammen med godt samarbeid langt tilbake i tid, og i begrenset grad kan tilskrives Oppfølgingsprosjektet.

Følgende sitater viser et utvalg respondenters beskrivelse av Oppfølgingsprosjektets betydning for samarbeidet mellom NAV og Oppfølgingstjenesten:

*"Oppfølgingsprosjektet har bidratt til at det har blitt et tettere samarbeid mellom NAV fylke og fylkeskommunens utdanningsavdeling. Det er et ønske om å samarbeide om løsninger heller enn å være prinsippfaste på hva som er Fylkeskommunens ansvar og hva som er NAVs ansvar, samtidig som samarbeidsavtalen gir klare føringer der det er nødvendig." (Kontaktperson, NAV).*

*"Det har skapt større fokus og oppmerksomhet rundt utfordringene med frafall fra vgs." (Kontaktperson, NAV).*

*"Prosjektet har bidratt til å styrke samarbeidet overfor målgruppa, bl.a. er det opprettet flere ungdomsteam i NAV-kontorene i fylket. NAV i [fylket] har startet opp prosjektet NAV i videregående skole ved to av skolene i fylket [kommune]." (Kontaktperson, NAV).*

*"De lokale NAV – OT kontaktene og OT rådgiverne spiller med samme drakt, de har blitt en enhet som jobber med samme målgruppe." (Prosjektleder, Oppfølgingstjenesten).*

*"NAV har blitt mer positivt til samarbeid med fylkeskommunen i forhold til arbeidet med etablering av samarbeidsavtaler. Lettere å få tak på saker nå enn tidligere. Relasjoner og kontakter har blitt etablert på flere nivå." (Prosjektleder, Oppfølgingstjenesten).*

*"Større bevissthet rundt de utfordringene som ungdom i vgs står i. Vi er kommet tettere på denne ungdomsgruppe og de i fylkeskommunen som jobber med denne gruppa." (Kontaktperson, NAV).*

*"Samarbeider enda tettere på fylkesnivå mellom NAV og fylkeskommunen om målgruppa. Større felles fokus på arbeidet og tettere samhandling – kompetanseutvikling, og utvikling av tiltak for målgruppa." (Prosjektleder, Oppfølgingstjenesten).*

Sitatene viser at det ikke bare er samarbeid på fylkesnivå som blir beskrevet som godt, men også det lokale samarbeidet. Våre lokale studier som ligger til grunn for denne evalueringen er blitt gjennomført i 2015, altså etter at Oppfølgingsprosjektet var avsluttet. Vi la merke til at flere informanter ikke klart kunne skille mellom Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV og Program for bedre gjennomføring, som er forlengelsen av Ny GIV-prosjektet og der man i større grad fokuserer på elever som er i fare for å slutte i videregående opplæring. Hovedinntrykket vårt er, slik det også går fram av de foregående kapitlene, at samarbeidet mellom NAV og OT er blitt bedre på lokalt nivå. Det pekes på en bedre systematikk på NAV-kontorenes arbeid med målgruppen og at ansvar og tjenestenes grensesnitt er mer tydeliggjort.

## 6.2 Endringer i NAVs tiltaksbruk og prioriteringer

Samarbeidet mellom Oppfølgingstjenesten og NAV kan naturligvis ikke kun ses som et produkt av Oppfølgingsprosjektet. Resultatene fra vår undersøkelse gir også innsikt i andre faktorer som har påvirket det tverrsektorielle samarbeidet. Det er imidlertid også endringer innad i NAV, både prioriteringer og virkemidler, som blir trukket frem som viktige årsaker til endringer relasjonen mellom NAV og Oppfølgingstjenesten. Fra NAVs side blir det vist til at det i 2014 ble endrede rammebetingelser for tiltak for ungdom med standard og situasjonsbestemt innsats og en sterkere satsing på tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

Enkelte viser til at det har vært mindre politisk oppmerksomhet rundt Oppfølgingstjenestens målgruppe etter at prosjektet ble avsluttet. Noen respondenter fra fylkeskommunen svarer at NAV etter prosjektets avslutning har fått en mer tilbaketrukket rolle i samarbeidet, selv på de stedene der samarbeidsavtalen mellom NAV og fylkeskommunen er blitt forlenget. De mener at denne tilbaketrekningen også er blitt forsterket med endringer i NAVs tiltaksbruk de senere årene.

*"NAV har valgt arbeidslinje og bidrar ikke til oppdraget økt gjennomføring av videregående for målgruppen 15-21 år." (Prosjektleder, Oppfølgingstjenesten).*

*"Kan være krevende å forholde seg til svingninger i virkemiddelapparatet – tiltakene er brukt opp, endring av prioriterte målgrupper etc. kan være uforutsigbart, og endres raskt – eks. "tiltaksstopp". "(Prosjektleder, Oppfølgingstjenesten).*

*"Etter prosjektperioden har de lokale NAV-kontorene måtte endre praksis på bakgrunn av sentrale føringer. NAV fylke og fylkeskommunen har en ny og revidert*

*samarbeidsavtale. I praksis oppfordres det til samarbeid, men NAV har gjennom sine presiseringer i skjerpet bruk av virkemidler trukket seg ut av kombinasjonsløsninger for ungdom utenfor og lærekandidater." (Prosjektleder, Oppfølgings-tjenesten).*

Noen steder har vi fått indikasjoner på at praksisen rundt tiltak som gir rett til tiltaks-penger kan ha endret seg noe. Arbeidspraksis skal kun innvilges for dem der behovsvur-dering resulterer i at man trenger "situasjonsbestemt" innsats. Noen NAV-veiledere – og informanter fra fylkeskommunen – gir uttrykk for at det å betale ungdommer for å delta i arbeidspraksis kan gi dem insentiver for å slutte med skolegang, heller enn å fort-sette. Dessuten kan dette oppfattes som urettferdig blant elever som er på arbeidsprak-sis i regi av fylkeskommunen og som ikke får "betaling" fra NAV. Andre steder er arbeids-praksis med tiltakspenger såpass vanlig at de unge nekter å delta på praksisplass dersom de ikke får penger for det, fortelles det. Fra OTs hold gir man uttrykk for at denne og andre endringer i NAVs tiltaksbruk og prioriteringer på den senere tiden hatt negative konsekvenser for samarbeidet mellom NAV og Oppfølgings-tjenesten.

NAVs tiltak og antall tiltaksplasser er styrt av rammer og budsjetter, noe som medfører en viss uforutsigbarhet. Noen ganger er tiltak som har vært tilgjengelige for målgruppen hos et lokalt NAV-kontor, plutselig ikke lenger mulig å få. Samtidig kan det hende at det samme tiltaket fremdeles er tilgjengelig hos et annet NAV-kontor. Tiltaksplassene kan være "brukt opp for resten av året" hos et lokalt kontor av budsjettmessige grunner, eller de er forbeholdt andre målgrupper ut fra lokale prioriteringer. Dette skaper forvir-ring og misnøye ikke bare hos de samarbeidende parter, men også innad i NAV.

En annen respondent fra Oppfølgings-tjenesten hevder at holdningsendringer i NAV har hatt negative konsekvenser for samarbeidet:

*"NAV har gått fra en samarbeidspart, en medspillerpart i prosjektperioden, til å bli en bestiller på resultat. Fylkeskommunen står igjen som tiltaksarrangør, måles og presses på resultat. Ingen forutsigbarhet i videre samarbeid om målgruppen "varig utenfor". NAV har strammet betraktelig inn på vilje til å finne kombina-sjonsløp. Det har skjedd en holdningsendring i negativ retning i forhold til samar-beidet OT-NAV på fylkesnivå som også har preget noen av de lokale NAV-konto-rene. Etter prosjektet ble avsluttet ble det laget ny samarbeidsavtale. Denne bær-er preg av at samarbeidet er svekket. Dersom OT vurderer praksis i ordinær virk-somhet for en ungdom, må OT påta seg flere av de oppgavene som tidligere var, (og er) NAV sitt ansvar. NAV "dirigerer" og kontrollerer OT sine vurderinger i for-hold til ungdommens behov for praksis, og opplever til tider at OT`s vurderinger trekkes i tvil. Samarbeidsklimaet bærer preg av dette." (Prosjektleder, Oppføl-gingstjenesten).*

NAV i samme fylke svarer på sin side at NAV vil trekke finansieringen av tiltakene som ble etablert i Ny GIV "fordi disse går med overkapasitet". NAV vil heller utvide tilbudet med "... at vi bruker våre tiltaksarrangører til å følge opp ungdom ute i bedrift som trenger bistand til dette som et ledd i opplæringsløp."

En OT-kontakt forteller at det i Ny GIV-perioden ble etablert en ordning der ulike tjenester møttes en gang per måned for å drøfte vanskelige saker og der det var muligheter til å melde inn saker til dette forumet. Det ble slutt på etter at NAV ikke lenger hadde kapasitet til å møte. Hos OT ønsker man at dette gjenopptas.

En OT-kontakt sier at han ville foretrukket at Ny GIV fortsatte i sin gamle form:

*"Program for bedre gjennomføring er ikke helt det samme. Begge de to hovedlinjene, Oppfølgingsprosjektet og overgang er opphørt, og så lager man Program for bedre gjennomføring. Man hadde hatt mer nytte av å videreføre de to prosjektene i programmet. For nå skjer det at man vrir fokus igjen til inn i skolen, forebygge frafall - det er fint det, men det er ikke års-sluttere som er den største utfordringen i frafallsproblematikken, det er de som slutter mellom årene. De som ikke møter opp, de som ikke søker, de som hangler seg gjennom skole og tenker at dette er ikke for meg, så møter de ikke opp, og de vil ikke snakke om opplæring, de vil ikke søke seg inn - det er de som utfordringen. Eller de som datter ut etter VG2 og ikke klarer den overgangen til arbeidslivet."*

Både Ny GIV og prosjektets videreføring i "Program for bedre gjennomføring" er rettet mot målgruppen som har "ungdomsrett", altså de som er mellom 16 og 21 år gamle. Spørsmålet er hva NAV og skolen i samarbeid kan tilby unge voksne som er litt eldre enn 21 år, som ikke har rett til voksenopplæring og som kanskje trenger lite for å kunne få fullført utdanninga si og få fagbrev. Per i dag er det slik at denne gruppen faller mellom reglene.

### 6.3 Veien videre

Oppfølgingsprosjektet har hatt betydning for samarbeidet mellom NAV og Oppfølgings-tjenesten. Det har gitt NAV en bedre forståelse og kunnskap om Oppfølgings-tjenestens målgruppe og også en bedre ansvarsdeling mellom instansene. Samtidig kan endringer i budsjetter og prioriteringer internt i NAV i den senere tid ha påvirket det tverrsektorielle samarbeidet på den måten at NAV i dag oppleves som mer tilbaketrukket fra OTs side enn i Ny GIV-prosjektperioden og at Oppfølgings-tjenestens målgruppe i noe mindre grad enn tidligere vurderes som aktuelle for tiltak fra NAV.

Vi vil avslutningsvis peke på noen temaer som evalueringen løfter opp som problemområder og som bør få oppmerksomhet i det videre samarbeidet mellom NAV og Oppfølgings-tjenesten om målgruppen:

Evalueringen viser betydningen av samarbeidsavtalene og hvordan de har vært med på å forme NAVs innsats overfor målgruppen. Samtidig har vi sett at det er store lokale forskjeller hvorvidt NAV har bidratt inn i prosjektets innsatsområder, og særlig i de som handler om utprøving av alternative opplæringsmodeller i form av kombinasjonstiltak. Undersøkelsen viser at det kan være behov for mer stabile og forutsigbare rammebetingelser for NAVs tiltaksbruk overfor målgruppen, i det minste at forhold som skaper usikkerhet om tiltaksbruk og som kan tilbakeføres til rammestyring og konjunkturmessige svingninger i budsjetter, bedre blir formidlet til samarbeidende instanser.

Fra Kunnskapsdepartementet og utdanningsmyndighetenes side ble fokus i Ny GIV rettet mot de unges *behov* for felles og samordnet innsats fra de samarbeidende partene, og ikke på deres *rettigheter*. Målgruppen er "utsatte unge" med sammensatte problemer som har behov for innsats fra flere hold og på ulike måter for å kunne få seg utdanning og jobb. NAVs arbeidsrettede virkemidler og tiltak er i stor grad rettighetsstyrt og handlingsrommet bestemmes av rammer og budsjetter. Selv om partene i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet har definert og inngått avtaler med felles mål for samarbeidet, oppstår det i møtet mellom aktørene på det operative plan en del uenigheter og misforståelser om hva som *kan* gjøres og hva som *bør* gjøres for å nå disse felles mål. Ulik praksis hos ulike NAV-veiledere kan i denne sammenhengen oppleves fra OT-hold som henholdsvis raus og velvillig eller streng og restriktiv.

Samarbeidsavtaler og prosjektpartnerskap kan sees på som en måte å løse vanskelige og sammensatte intersektorielle problemer på, ved å øke kompetanse om felles målgruppe, og etablere tettere samarbeid og samordning av de ulike sektorens roller og virkemidler. Lokal implementering av avtaler og iverksetting av tiltak som kombinerer opplæring fylkeskommunalt regi med arbeidsrettede tiltak i NAV har imidlertid også skapt en del utfordringer. Organisatoriske og institusjonelle strukturer og rammebetingelser begrenser den enkeltes handlingsrom og løsningsmuligheter, noe som igjen kan skape problemer med tanke på samordning og av tiltak og deres forutsigbarhet, samtidig som løsningen ligger på nasjonalt nivå. Det kan være vanskelig å opprettholde samarbeidet over tid, og problemene kan forsterkes når den spesielle innsatsen og oppmerksomheten som prosjektet Ny GIV ga, opphører.

Det er indikasjoner på at den gode praksisen for samarbeid som er utviklet i forbindelse med Oppfølgingsprosjektet står i fare for å svekkes som en følge av politiske føringer og endringer i prioritering internt i NAV som kan ha bidratt til å svekke samarbeidet med NAV om Oppfølgingstjenestens målgruppe. Dette er utfordringer som ikke kan løses lokalt, men heller på et overordnet nivå i NAV.

## LITTERATUR

- Bogstad, S. og P. Gulbrandsen. 2013. Arbeidspraksiskunnskap : elevers erfaring med arbeidspraksis i faget prosjekt til fordypning innenfor yrkesfag i videregående skole. Masteroppgave i yrkespedagogikk - Høgskolen i Oslo og Akershus, Institutt for yrkesfaglærerutdanning.
- Drange, I, Frøyland, K. og Mamelund, S-E (2015). Unge mottakere av tiltakspenger. Om betydningen av tiltakspenger for gjennomføring av utdanning og overgang til arbeid. AFI-rapport 3/2015. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Frøyland, K., og Fossetøl, K. (2014). Inkludering av ungdom i skole eller arbeid - 2. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder. *AFI-rapport 1/2014*.
- Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T. og Fossetøl, K. (2015). Sluttrapport fra evalueringen av "Utsatt Ungdom" (arbeidstittel). Oslo: AFI-HiOA. (Under utgivelse)
- Hammer, T., og Hyggen, C. (2013). Ung voksen og utenfor: mestring og marginalitet på vei til voksenliv. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Sletten, M.A. m.fl (2013). Underveisrapport fra evalueringen av Ny GIV. Oslo: NOVA
- Sletten, M. A., Bakken, A., og Andersen, P. L. (2015). Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. Sluttrapport fra en kartleggingsstudie . *NOVA Rapport 1/2015*. Oslo: NOVA-HiOA
- Offentlige dokumenter:**
- NOU 2009 : 18 "Rett til læring".
- St.meld. 22 (2010–2011) "Motivasjon – Mestring – Muligheter"
- St.meld. 20 (2012–2013) "På rett vei"
- Kunnskapsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013) Eksempelsamling for tiltak og prosjekter i forbindelse med Oppfølgingsprosjektet.
- Kunnskapsdepartementet (2014): Prosjektrapport Ny GIV 2010-2013.



## VEDLEGG 1: KVALITATIVT SPØRRESKJEMA TIL NAV-FYLKESLEDD OG FYLKESKOMMUNER

### Undersøkelse om NAVs rolle i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomfører Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) en evaluering av NAVs oppfølgingsinnsats mot ungdom med rettigheter til videregående opplæring.

Som en del av evalueringen utfører vi en avgrenset spørreundersøkelse til NAV fylke og fylkeskommunen der vi retter søkelyset mot NAVs rolle i Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet som har vært et samarbeid mellom NAV og fylkeskommunens Oppfølgingstjenesten om oppfølging av ungdom under 20 år.

Tema i undersøkelsen er NAVs innsats rettet mot fylkeskommunen, NAVs rolle i samarbeidet rundt prosjektet, betydningen av samarbeidsavtalene og NAVs bruk av arbeidsrettede tiltak og bruk av behovsvurdering overfor målgruppe. I flere av spørsmålene ber vi dere om å dele erfaringer og vurderinger av ulike sider av NAVs rolle i Oppfølgingsprosjektet. Undersøkelsen vil danne grunnlag for eventuelle endringer og forbedringer av samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen.

Svarene skrives direkte i skjemaet der teksten er markert gult. Når skjemaet er fylt ut sendes det til seniorforsker Karen-Sofie Pettersen på e-post [karen.sofie.pettersen@afi.hioa.no](mailto:karen.sofie.pettersen@afi.hioa.no) innen fredag 27.mars.

Ta kontakt om det oppstår noen problemer med å besvare spørsmålene.

#### Informant:

- I hvilket fylke jobber du?  
Svar: \_\_\_\_\_
- Om du er ansatt i Oppfølgingstjenesten:
  - Hva er din stilling?  
Svar: \_\_\_\_\_
  - Hvor lenge har du hatt denne stillingen?  
Svar: \_\_\_\_\_
- Om du er ansatt i NAV fylke?
  - Hva er din stilling?  
Svar: \_\_\_\_\_
  - Hvor lenge har du hatt denne stillingen?  
Svar: \_\_\_\_\_

## NAVS rolle i Oppfølgingsprosjektet:

- Hvordan har NAV fylke og NAV-kontorene konkret bidratt i Oppfølgingsprosjektet?

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- På hvilken måte har NAV fylke og NAV-kontor konkret bidratt til kompetanseheving innen de følgende innsatsområdene i Oppfølgingsprosjektet?

- Innsatsområde 1: Utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål:

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- Innsatsområde 2: Styrke samarbeidsrelasjoner:

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- Innsatsområde 3: Kompetanseheving for ansatte i Oppfølgingstjenesten

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- På hvilken måte har NAV fylke og NAV-kontorene bistått fylkeskommunen med råd og veiledning rettet mot arbeidsmarkedet?

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## Samarbeid og samarbeidsavtalen

- Kan du (kort) beskrive hvordan avtalen om Oppfølgingsprosjektet mellom NAV og Fylkeskommunen har vært organisert og forankret i ditt fylke?

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- I hvilken grad har avtalen vært forankret i NAV fylke? (Skala fra 0 til 6, der 0=ingen grad og 6=Svært høy grad)

Svar: \_\_\_\_\_

*Gi en kort beskrivelse av forankringen her:*

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- Hvilken betydning har samarbeidsavtalen hatt for NAV fylke sin rolle i prosjektet?  
Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- I hvilken grad har avtalen vært forankret ved de lokale NAV-kontorene? (Skala fra 0 til 6, der 0=ingen grad og 6=Svært høy grad)  
Svar: \_\_\_\_\_  
Gi en kort beskrivelse av forankringen her:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- I hvilken grad er samarbeidsavtalen mellom OT og NAV blitt implementert i praksis på lokalt nivå (NAV-kontor og videregående skole)? (Skala fra 0 til 6, der 0=ingen grad og 6=Svært høy grad)  
Svar: \_\_\_\_\_  
Begrunnelse: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Hvilken betydning mener du at samarbeidsavtalene har hatt for NAVs rolle i prosjektet på lokalt nivå (NAV-kontor og videregående skoler)?  
Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Alt i alt; Hvordan vurderer du samarbeidet mellom NAV fylke og OT i Oppfølgingsprosjektet på en skala fra 1 til 6 der 1=Svært dårlig og 6=svært god?  
Svar: \_\_\_\_\_  
Begrunnelse: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Alt i alt, Hvordan vurderer du samarbeidet mellom NAV og OT i Oppfølgingsprosjektet på lokalt nivå (NAV-kontor og videregående skoler) på en skala fra 0-6, der 0=ingen grad og 6=Svært høy grad:  
Svar: \_\_\_\_\_  
Begrunnelse: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### NAVs innsats mot målgruppa:

- Uttrykket behovsvurdering viser til retten til vurderinga av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan ([NAV-loven, § 14 a](#).) Hvordan brukes behovsvurdering i NAVs innsats mot målgruppen?

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### Regelverk i NAV og målgruppen

- På hvilken måte kan NAVs regelverk være til hinder for...

- ...økt gjennomføring av videregående opplæring

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- ... økt gjennomføring av kombinerte opplæringsløp

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- ... økt gjennomføring av individuelt tilpasset opplæringsløp

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### Avslutning

- Har Oppfølgingsprosjektet bidratt til at NAVs rolle på fylkesnivå i arbeidet med OT-ungdom har endret seg? Dersom ja, på hvilken måte har det endret seg? Dersom nei, hvorfor har det ikke endret seg?

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- Har Oppfølgingsprosjektet bidratt til at NAVs rolle på kontornivå i arbeidet med OT-ungdom har endret seg? Dersom ja, på hvilken måte? Dersom nei, hvorfor har det ikke endret seg?

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- Hvordan vil du vurdere NAVs bidrag i Oppfølgingsprosjektet? (Skala fra 0=svært dårlig og 6=svært god):

Svar: \_\_\_\_\_

Begrun-

nelse: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- Hvordan har NAV fylke og Fylkeskommunen formalisert samarbeidet rundt målgruppen til Oppfølgingsprosjektet etter prosjektets avslutning?

Svar: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDER

### Intervjuguide NAV-veiledere

Hva består det konkrete samarbeidet mellom NAV og OT i?

Hvordan samarbeider NAV og OT konkret rundt:

- a) Ungdommer som ikke møter til skolestart etter sommeren?
- b) Ungdommer som slutter/faller ut i løpet av året?
- c) Ungdommer som sliter på skolen, kanskje har høyt fravær, og som man er bekymret for?

Hva var NAVs rolle og bidrag i disse typene enkeltsaker før Ny GIV-oppfølgingsprosjektet startet i 2012?

Hva er NAVs rolle og bidrag i disse tre typene enkeltsaker etter Ny GIV?

Samarbeides det også om andre type forløp/saker? Hva er NAVs rolle i forhold til disse?

Har Ny GIV samarbeidet bidratt til at du har fått ny/økt kompetanse om

- oppfølging av utsatt ungdom,
- elevenes behov for tiltak og tjenester?

– på hvilken måte?

Har samarbeidet mellom NAV og OT bidratt til

- ny/endret praksis blant NAV-veiledere på NAV-kontoret? – på hvilken måte?
- at øvrige veiledere ved NAV-kontoret, er bedre i stand til å se og møte ungdommers utfordringer og behov for oppfølging og tiltak?
- ny/økt kompetanse om elevenes behov for tiltak og tjenester blant NAV-veiledere? – på hvilken måte?

Har Ny GIV-samarbeidet styrket dine kollegers kompetanse om oppfølging av utsatt ungdom? – på hvilken måte?

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

Hva regner du for å være "arbeidsrettede tiltak"?

Hva slags arbeidsrettede tiltak har du tilbudt elevene i målgruppa?

Hva er omfanget i bruken av disse arbeidsrettede tiltakene?

Har bruk av arbeidsrettede tiltak i NAV i kombinasjon med videregående opplæring endret seg som følge av Ny GIV Oppfølgingsprosjektet?

Hvilke erfaringer har du med bruken av disse arbeidsrettede tiltakene for denne målgruppen? – er det holdepunkter for å kunne si at de arbeidsrettede tiltakene i kombinasjon med opplæring bidrar til økt gjennomføring av videregående opplæring?

Bruker du også andre typer tiltak enn arbeidsrettede ovenfor OT-ungdom (sosialhjelp, støttekontakt, helsereelatert, osv)? I hvilken omfang?

Hvilke tiltak er det i tilfelle som fungerer bra/best – for hvem?

Har Ny GIV- samarbeidet hatt noen innvirkning på måten behovsvurderingen blir gjennomført på?

Hvordan blir behovsvurderingen gjennomført nå sammenliknet med før samarbeidet?

Er oppfølgingen og bruken av tiltak og tjenester for elevene annerledes nå, sammenliknet med før? Hva er forskjellig?

## Intervjuguide Oppfølgingstjenesten

Hvordan er OT organisert hos dere?

Hvilken betydning har samarbeidsavtalen mellom OT og NAV-fylke?

Har dere en lokal avtale om Ny GIV-samarbeid mellom NAV og OT?

Hvis ja, hva består den av?

Hva består det konkrete samarbeidet mellom NAV og OT i?

Samarbeider dere med NAV rundt disse målgrupper – og i tilfelle hvordan? :

- a) Ungdommer som ikke møter til skolestart etter sommeren?
- b) Ungdommer som slutter/faller ut i løpet av året?
- c) Ungdommer som sliter på skolen, kanskje har høyt fravær, og som man er bekymret for?

Hva var NAVs rolle og bidrag for a) og b) før Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet startet i 2010?

Hva er NAVs rolle og bidrag i disse enkeltsakene etter at Ny GIV-samarbeid kom igang?

<p>Samarbeider dere også om andre type forløp/saker? Forebyggende? Hva er NAVs rolle i forhold til disse? Hva med ungdommer som har frasagt seg opplæringsrettighetene?</p>
<p>Uavhengig om dere har eller ikke har en lokal samarbeidsavtale - Hvordan foregår samarbeidet i praksis?</p> <p>Hva slags tilbud har OT for ungdommer? (f eks kurs, oppfølging av enkeltelever) og hvilke erfaringer har dere med disse tilbud?</p> <p>I hvilken grad og på hvilken måte samarbeider OT og NAV rundt (utprøving av) opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål?</p> <p>Hvilke erfaringer har dere med NAVs rolle og samarbeid når det gjelder denne type opplæringsmodeller</p>
<p>Har NAV-kontorene lagt til rette for <u>å benytte arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen</u>? – på hvilken måte?</p>
<p>Hva definerer du som "arbeidsrettede tiltak"?</p> <p>Hva slags arbeidsrettede tiltak er brukt for OTs målgruppe?</p> <p>Har bruk av arbeidsrettede tiltak i NAV i kombinasjon med videregående opplæring endret seg som følge av Ny GIV Oppfølgingsprosjektet?</p> <p>Hvilke erfaringer har dere med bruken av disse arbeidsrettede tiltakene for denne målgruppen? – er det holdepunkter for å kunne si at de arbeidsrettede tiltakene i kombinasjon med opplæring bidrar til økt gjennomføring av videregående opplæring?</p>
<p>Får OT-ungdom også andre typer tiltak enn arbeidsrettede gjennom NAV? (sosialhjelp, støttekontakt, helse relatert, osv)?</p> <p>Hvilke tiltak er det i tilfelle som fungerer bra/best – for hvem?</p>
<p>Er oppfølgingen og bruken av tiltak og tjenester for elevene annerledes nå, sammenliknet med før NY-GIV-samarbeidet kom i gang?</p> <p>Hva er forskjellig?</p>
<p>Har Ny GIV samarbeidet med NAV bidratt til <u>bedre kompetanse i Oppfølgingstjenesten</u> om NAVs tilbud og tjenester som kan være relevant for OTs målgruppe? – på hvilken måte?</p>
<p>Har NAVs medvirkning i Ny GIV styrket <u>NAV-veilederes kompetanse om OTs rolle og muligheter</u>? – på hvilken måte?</p>

## Intervjuguide Rektor

Har Ny GIV-samarbeidet bidratt til <u>ny/økt kompetanse hos deg og dine medarbeidere</u> om NAVs tilbud og tjenester og om tilrettelegging av opplæring? – på hvilken måte?
Har NAVs medvirkning i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet styrket <u>NAVs kompetanse</u> om skolen og om elevenes behov for tiltak og tjenester? – på hvilken måte?
Har NAV-kontorene lagt til rette for <u>å benytte arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen</u> ? – på hvilken måte?
Hva regner du for å være "arbeidsrettede tiltak"? Hva slags arbeidsrettede tiltak er brukt? Hva er omfanget i bruken av disse arbeidsrettede tiltakene?
Har bruk av arbeidsrettede tiltak i NAV i kombinasjon med videregående opplæring endret seg som følge av Ny GIV Oppfølgingsprosjektet?
Hvilke erfaringer har dere med bruken av disse arbeidsrettede tiltakene for denne målgruppen?
Er det holdepunkter for å kunne si at de arbeidsrettede tiltakene i kombinasjon med opplæring bidrar til økt gjennomføring av videregående opplæring?
Er andre typer tiltak enn arbeidsrettede også brukt ovenfor OT-ungdom (sosialhjelp, støttekontakt, helsesrelatert, osv)? Hvilke tiltak/kombinasjoner av tiltak er det i tilfelle som fungerer bra/best – for hvem?
Er oppfølgingen og bruken av tiltak og tjenester for elevene annerledes nå, sammenliknet med før Ny GIV-samarbeidet ble lansert? Hva er forskjellig?

## Temaguide – gruppeintervju

Hvis dere har en lokal avtale om Ny GIV-samarbeid mellom NAV og OT: - Hvilken praktisk betydning har den for det daglige arbeidet på skolen?
Er det etablert rutiner for samarbeid som er forankret i samarbeidsavtalen? Har samarbeidsavtalen hatt noen betydning for gjennomføringen av videregående opplæring? – på hvilken måte?
Uavhengig om dere har eller ikke har en lokal samarbeidsavtale - Hvordan foregår samarbeidet i praksis?
Hvilke konsekvenser har det å tilby unge som sliter på skolen alternative tiltak fra NAV? Positive, negative?





Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

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

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

**Arbeidsforskningsinstituttet**

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

[www.afi.no](http://www.afi.no)