

He/se

Utdanning
OT



NAV

Barnevern

Masteroppgave

Hvem har egentlig ansvaret?

En analyse av arbeid med oppfølging av ungdom utenfor skole og arbeidsliv.

av

Ylva Langaas

Innhold

1. Innledning	4
1.1 Bakgrunn for valg av tema	4
1.2 Hva preger samfunnet som dagens ungdom vokser opp i?	6
1.3 Problemstilling	8
1.4 Hypotese	9
1.5 Problemformulering	9
1.6 Oppbygging av oppgaven	10
2. Forskning på feltet	11
3. Teoretisk tilnærming	13
3.1 Luhmanns systemteori	13
3.1.1 Kommunikasjon	13
3.1.2 Etatene som funksjonssystemer	16
4. Metode	19
4.1 Empiri	20
5. Hvem er det som ikke fullfører og består videregående opplæring?	22
5.1 En av tre fullfører ikke!	23
5.2 Litt mer om de som velger bort utdanning	24
5.3 Årsaker til bortvalg – hva sier forskning?	26
6. Hvilke konsekvenser kan det få at ungdom havner utenfor skole og arbeidsliv?	30
6.1 Konsekvenser for ungdommen	31
6.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser	32
7. ”De gode hjelperne” og deres ansvar og innsats rundt ungdom	33
7.1 Helse systemet	34
7.1.1 Utfordringer knyttet til samarbeid	35
7.2 Omsorgssystemet	37
7.2.1 Barnevern	38
7.3 Arbeids- og velferdssystemet - NAV	39
7.3.1 NAV-reformen	40
7.3.2 Ivaretagelse av ungdom	40
7.3.3 Organisering i NAV	41
7.3.4 ”Samarbeidsavtalen” NAV - KS	43
7.4 Utdanningssystemet	44
7.4.1 Grunnopplæring	45
7.4.2 Videregående opplæring – fylkeskommunens ansvar	45
7.4.3 Yrkesfaglige utdanning	46
7.4.4 ”Alle ungdommer kan fullføre og bestå videregående opplæring” – en politisk vedtatt sannhet?	47
7.4.5 Systemsvikt ?	48
7.5 Oppfølgingstjenesten – OT	49
7.5.1 Organisering av OT	52
7.5.2 Omorganisering av OT i Akershus – et eksempel	53
7.5.3 OTs arbeid innenfor funksjonssystemet utdanning	54
7.6 Oppsummering av ulike systemers ytelser	56
8. Hva hemmer samarbeid mellom systemene?	57
8.1 Ungdommens ”frihet” – en utfordring for systemene?	58
8.2 «Taushet er gull!»	59

8.3 Overlappende målgruppe – ulikt språk.....	61
8.4 Strukturering av koordineringsarbeidet i OT	64
9. Hva fremmer samarbeid mellom systemene?.....	67
9.1 Samarbeidsavtale mellom NAV og fylkeskommunen	67
9.2 Individuell plan (IP) – et tverretattlig redskap.....	69
9.3 Prosjekter som skal ivareta ungdom.....	71
9.3.1 Ny GIV Oppfølgingsprosjektet – et politisk initiert prosjekt.....	73
9.3.2 Fylkeskommunen og NAV et møte mellom lukkede systemer.....	75
9.3.3 Kompetanseheving	77
9.3.4 Oppfølgingsprosjektet - et økonomisk paradoks	78
9.3.5 Partenes forventinger til hverandre i Ny GIV.....	79
9.3.6 Case-beskrivelser fra noen videregående skoler	80
9.3.7 Prosjektet utvides	82
10. Hvordan kan arbeidet med ungdom struktureres på en annen måte for å oppnå et bedre resultat?.....	84
10.1 Identifisering av ungdom som står i fare for å bli ekskludert.....	87
10.2 Helhetlig ansvar til kommunen	87
11. Avslutning	92
Litteraturliste.....	97
Vedlegg.....	105

1. Innledning

Min yrkeskarriere startet i ungdomsskolen. Det ble mange utfordringer i møtet med en del ungdom som ikke fikk skolen så godt. Siden den gang har jeg jobbet mye med og for disse guttene og jentene som ikke passer inn. Et sterkt engasjement for dem som ikke helt mestrer og lykkes i skolesystemet, har preget mitt yrkesliv.

Jeg tok allmennlærerutdanning på 80-tallet, og har jobbet i grunnskolens ungdomstrinn i ti år som lærer og ti år som undervisningsinspektør og rådgiver. Jeg har også jobbet tre år som lærer og rådgiver i videregående opplæring. Der hadde jeg ansvar for elever som ikke kunne følge et ordinært opplæringsløp.

Hele veien har jeg forholdt meg til pedagogisk/psykologisk tjenester (PPT), barnevern, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk, helsesøster og andre gode hjelpere rundt elever som sliter med noe i livet og derfor ofte også med skolegang. Jeg har opplevd at arbeidet med ungdom har vært svært preget av et individperspektiv, og ansvaret for vansker har ligget hos individet. Det har i liten grad vært snakk om at årsaken til en ungdoms utfordringer, kan ligge i systemene.

Gjennom de 25 årene jeg har jobbet innenfor utdanning, har det vært flere reformer i skolen. Utfordringene som ungdommer møter, i dag er annerledes enn de var da jeg startet min karriere, men fortsatt er det individene som ikke lykkes.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Etter flere år som rådgiver, tok jeg utdanning innenfor karriereveiledning og i to år jobbet jeg i karrieretjenesten i fylkeskommunen. I dag sitter jeg som prosjektleder i samme fylke for Ny GIV Oppfølgingsprosjektet.

Ny GIV er regjeringens satsning for å øke gjennomføringen i videregående opplæring og fylkeskommunene ble invitert til å delta i to konkrete prosjekter: Ny GIV

Overgangsprosjektet og Ny GIV Oppfølgingsprosjektet. I tillegg følges begge prosjektene av Statistikkprosjektet som er i varetatt av Utdanningsdirektoratet. Prosjektet skapte nysgjerrighet hos meg fordi det skulle jobbes på systemnivå for å få til en tverretattlig innsats. Målet er på en bedre og mer helhetlig måte å ivareta ungdom som har falt ut av opplæring og arbeid, og få dem tilbake i opplæring og/eller ut i varig arbeid.

Kunnskapsdepartementet inviterte fylkene til å være med i Ny GIV-prosjektet i brev av 22.11.10 (Kunnskapsdepartementet, Invitasjonsbrev til alle fylkeskommuner, 2010). I

begynnelsen kalte de prosjektet Ny GIV OT/NAV. OT er forkortelse for oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen. Det er de som har ansvar for å følge opp ungdom som ikke er elever i videregående skole. Arbeids- og velferdsdirektoratet var involvert og har deltatt på samlinger fra starten. Prosjektet var rigget slik at fylkeskommunene fikk midler til prosjektledelse og så skulle de i tråd med allerede innarbeidede samarbeidsavtaler, involvere NAV på fylkesnivå.

Ny GIV Oppfølgingsprosjektet har tre innsatsområder:

1. Utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål

2. Styrking av samarbeidsrelasjoner —tidlig inn med oppfølging Samarbeidsrelasjoner mellom skoler, OT og NAV skal videreutvikles som permanente og bærekraftige strukturer for avklaring, veiledning, tiltaksutprøving og oppfølging av ungdom ute

3. Kompetanseheving for ansatte oppfølgingstjenesten

Det forventes at fylkeskommunen og NAV arbeider aktivt for en bedre sammenheng mellom tilgjengelige virkemidler; opplæring og arbeidsmarkedstiltak” (ibid.)

Da jeg deltok på den første samlingen i Ny GIV prosjektet i januar 2011, var alt nytt og jeg hadde ikke kommet helt i gang i mitt nye engasjement, men jeg husker at jeg reagerte da det ble presentert at i Ny GIV OT/NAV skulle det satses på kompetanseheving – for ansatte i OT. Hvor ble det av kompetanseheving for samarbeidsparten NAV? De første månedene i den nye jobben gjorde jeg meg mange refleksjoner rundt samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og etater. Jeg hadde mitt første møte med min samarbeidspartner på fylkesnivå etter noen uker som prosjektleder. Det gjorde et uutslettelig inntrykk på meg. Her var det to verdener med svært ulikt språk og svært ulik forforståelse av et politisk initiert prosjekt, som traff hverandre.

Dette gjorde meg full av undring. Hvordan skulle vi kunne jobbe sammen mot et felles mål, når vi tilsynelatende ikke forsto hverandre og hadde svært ulik tilnærming til oppgavene vi skulle løse sammen?

Med bakgrunn i dette og flere møter med OT og skole, undret jeg meg over at det her var mye som manglet på at innsatsen rundt ungdom utenfor var koordinert og samkjørt. Det oppstod et ønske hos meg om å finne ut mer om hvordan det kunne være mulig for etater og systemer å gi et bedre tilbud til ungdom som ikke mestrer det 13-årige grunnutdanningsløpet, og veien videre inn i en varig arbeidstilknytning. I denne oppgaven vil jeg derfor forsøke å belyse noen

av de utfordringene som finnes i dette landskapet og se på hvordan det kan være mulig å legge opp til en satsing som er mer koordinert og samkjørt.

Da jeg skulle gå løs på å finne ut mer om feltet, var tilgangen på forskningsrapporter og utredninger stor. Alle de ulike etatene (skole, arbeid, sosialtjeneste, helse) er ut i fra sitt ansvarsområde opptatt av ungdom som i liten grad mestrer det som forventes av dem, og ender opp utenfor skole og arbeidsliv og kanskje med uføretrygd som ung voksen. Flere departementer og direktorater har vært oppdragsgivere for utredninger innenfor feltet og det er funnet ulike svar som jeg vil presentere og senere analysere for å finne svar på min problemstilling.

I et forsøk på å sikre at min analyse ikke kun er forståelig for andre med noe av den samme forforståelsen som meg, har kollegaer fra andre etater og venner bidratt med innspill og gjennomlesning. Det har også vært svært inspirerende å diskutere temaet med prosjektkolleger, kolleger i fylkeskommunen og med stipendiat Hilde Marie Thrana.

1.2 Hva preger samfunnet som dagens ungdom vokser opp i?

For 200 år siden var Norge et samfunn der kirken og dens menn var svært viktig og la føringer for mye av det som foregikk. Primærnæringen var den rådende og ungdom valgte i stor grad å følge i foreldrenes fotspor. Utdanning var i de fleste tilfelle ikke nødvendig for å komme ut i arbeid.

I dag står ungdom mye friere når de skal velge sin vei gjennom livet. Samtidig er det slik at de fleste yrker krever mye kompetanse, og at alt en kan velge mellom gjør tilværelsene svært komplisert og valgene utfordrende. Det er også slik at du ikke tar en utdanning og er ferdig med det som ung, du fortsetter kompetansehevingen og utdanningen resten av livet.

Det samfunnet vi lever i blir ofte betegnet som et kunnskapssamfunn og nettopp derfor er kravet til løpende utdanning og fleksibilitet vesentlig annerledes enn for bare 30 år siden. De som tar en utdanning kan ikke regne med at de blir i samme yrke og på samme arbeidsplass hele livet. Arbeidsmarkedet er i stadig endring. Nye typer jobber dukker opp og gamle forsvinner.

Vi blir utsatt for svært mange impulser i stort tempo. Den danske professoren Lars Qvortrup hevder at vi lever i et hyperkomplekst samfunn (Qvortrup, 2001). Det innebærer at vi innenfor handel, transport, medier og informasjon har raske tilkoblingsmuligheter. Vi blir utsatt for alt

som hender over alt, umiddelbart, som om det foregikk i vår egen nærhet. På denne måten ble sunamien i Asia jula 2006 og tragedien på Manhattan 11/9 noe som angikk oss alle akkurat da det hendte – som om vi var der.

Når vi skal ha kontakt med noen langt borte, sender vi en e-post eller en SMS, og vi kan ha svar i løpet av sekunder. Skype har gjort det mulig å snakke sammen og se hverandre selv om vi er i ulike verdensdeler!

Utdanning og kompetanse er avgjørende i det som mange kaller kunnskapssamfunnet.

Samfunnet vårt er delt inn i ulike systemer som har ansvar for spesielle oppgaver. Qvortrup påpeker i boken ”Det lærende samfunn” at et system, for eksempel utdanningssystemet, ikke bare betrakter omverdenen, men også på et annet refleksjonsnivå betrakter egne kriterier for denne betraktningen. Det er ikke bare den konkrete ting som det reflekteres rundt, men det reflekteres over egen refleksjon av denne observasjonen. Dette er karakteristisk for et hyperkomplekst samfunn (Qvortrup, 2001).

I følge Qvortrup kan man se det slik at samfunnet fram til 1400-tallet var sentrert om det guddommelige . I det moderne industrisamfunnet som fulgte etter fra 1400 og fram til 1900, var det menneske og rasjonaliteten som var førende. I dette samfunnet var det en sterk tro på at man gjennom vitenskap kunne finne den endelige sannheten (ibid.). I det hyperkomplekse samfunnet som vi nå er på vei inn i, er det polysentrisme som råder. Det finnes ikke ett omdreiningspunkt for samfunnet. Det finnes mange. I dette samfunnet tar læringsstyring over for regelstyring. Det finnes ikke en riktig løsning basert på tanken om universelle normer på utfordringer.

Tidligere var det slik at familien hadde en viktig rolle i det å ta vare på og sørge for å få barn og unge inn i roller og arbeid. Dagens samfunn er delt inn i ulike systemer. Delt opp etter hvilken funksjon de kan løse for samfunnet. Fordi samfunnet preges av en stadig økende kompleksitet – en uendelig rekke med muligheter som krever uendelig mengder seleksjoner, er det helt nødvendig å ta noen grep for å redusere denne kompleksiteten.

”Vi må vænne os til , at grundkategorierne ikke er materiel reproduktion, men kompleksitetshåndtering. At det ikke nytter at lede efter ”magten” i ental, fordi samfundet ikke længer kan beskrives som monocentrisk, men polycentrisk. At virksomheder ændrede karakter fra at være topstyrede hierarkier til at blive beslutningstagende netværk” (ibid., s.11)

Det er i dette kompliserte og kunnskapsbaserte landskapet vi beveger oss og skal finne veien for oss selv og for barn og unge som vokser opp. Det fattes mange beslutninger og gjøres mange valg på veien fra barn til voksen. Hver gang en beslutning fattes, velges noe annet vekk. Noen ting var kanskje enklere før?

1.3 Problemstilling

Problemstillingen min ligger tett opp til utfordringene jeg jobber med i det prosjektet jeg leder. Ny GIV Oppfølgingsprosjektet er et nasjonalt prosjekt som skal systematisere, utvikle og strukturere samarbeidet om ungdom mellom 15 og 21 år som ikke er i opplæring eller arbeid. I prosjektlederjobben er jeg i kontakt med OT, NAV og helse, og treffer igjen alle de gode hjelperne jeg kjenner fra før. Det er mange instanser som jobber med individer som ikke helt fikser den strake veien gjennom ungdomstida og over i rekken av selvstendige voksne med en fast jobbtilknytning. I dette prosjektet er det jobbing med strukturene i systemene og mellom systemene som er den store utfordringen.

Det er et uttalt ønske fra flere departementer, at ulike etater skal samarbeid for å øke gjennomføringen i videregående opplæring slik at flere ungdommer har bedre sjanse til å få en varig tilknytning til arbeidslivet. I 2010 ble det utarbeidet en intern rapport for Kunnskapsdepartementet og Arbeidsdepartementet. Den skulle vurdere behovet for endring i mandatet som er gitt til fylkeskommunens oppfølgingstjeneste og ungdomsgarantien (16-19 år) som administreres av NAV. Rapporten var intern, men prosjektlederne i prosjektet fikk uformell tilgang til den. I sin tilråding sier rapporten at en del ungdom trenger bistand til å fullføre videregående opplæring, og at dette forutsetter et samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV. I rapporten tilrår de at den politiske ledelsen i Arbeidsdepartementet og Kunnskapsdepartementet utformer en tverrsektoriell innsats inn mot målgruppa som er ungdom utenfor videregående skole, slik at innsatsen med oppfølging blir samordnet.

I Kunnskapsdepartementets invitasjonsbrev til fylkeskommunene som jeg viste til tidligere, framheves det at 30 000 ungdom i alderen 16-21 år antas å stå utenfor skole og arbeidsliv. Av disse er det 10 000 som verken er registeret hos NAV eller som oppfølgingstjenesten (OT) har hatt kontakt med. Hvis en beveger seg over fra å referere tall og fakta og over til det operative feltet, blir utfordringene tydelige. De gode hjelperne rundt ungdom hører til ulike etater som forholder seg til ulike lover og har ulike strukturer. Behovet for fleksibilitet og samarbeid for å komme ungdom i møte, kolliderer med ulike etater og virksomheters ansvarsområder,

strukturer og kulturer. Spørsmålet er hvordan en skal få til kommunikasjon og samordning av tilbud rundt ungdom utenfor skole og arbeidsliv? Jeg vil se på årsaksforklaringer som forskere har funnet fram til (individforklaringer) på at ungdom ikke fullfører videregående opplæring og sliter med arbeidstilknytning. Jeg vil i min drøfting legge mest vekt på systemenes utfordringer og mulige forklaringer knyttet opp mot mangel på koordinering og samhandling. Med min bakgrunn innenfor utdanningssystemet og mitt engasjement i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet, har jeg satt mest fokus på utdanningssystemet og er klar over at andre sider dermed ikke blir belyst i samme grad.

For meg har det blitt viktig å kunne se på landskapet med litt nye briller. I Niklas Luhmanns systemteori har jeg funnet en hensiktsmessig tilnærming som setter ulike etater og aktørers samfunnsoppgaver og utfordringene inn i en ramme. Jeg vil finne ut mer om hva som kjennetegner dette landskapet jeg jobber i og hvordan effekten av innsats mot ungdom kan bli bedre.

1.4 Hypotese

Ut i fra mine erfaringer og om lag halvveis i det nasjonale prosjektet, har jeg en hypotese om:

- at det er for mange aktører (ulike etater, frivillige aktører) som jobber med ungdom som sliter.
- aktørene samarbeider/kommuniserer i for liten grad

Dermed står ikke effekten for den enkelte og for samfunnet som helhet i forhold til innsatsen.

1.5 Problemformulering

Hva kjennetegner arbeidet rundt ungdom utenfor skole og arbeidsliv i dag og er det mulig å få til et bedre samarbeid mellom etatene slik at innsatsen rundt ungdom som sliter blir mer samordnet og enhetlig?

Det er et mål for velferdsstaten Norge at vi skal få flere ut i varig arbeid og færre som er avhengig av sosiale ytelser. I et hyperkomplekst samfunn forutsetter det at flere ungdommer får en dokumentert kompetanse og en tro på at de kan bidra med noe. For å finne svar på problemstillingen er det seks underspørsmål det er viktig å få svar på:

- Hvem er det som ikke fullfører og består videregående skole?
- Hvilke konsekvenser kan det få at ungdom havner utenfor skole og arbeidsliv?
- Hvilke etater har ansvar for hva inn mot ungdom?

- Hva hemmer samarbeid mellom etatene?
- Hva fremmer samarbeid mellom etatene?
- Kan arbeidet med ungdom struktureres på en annen måte for å oppnå et bedre resultat?

1.6 Oppbygging av oppgaven

Innledningsvis vil jeg gi en oversikt over noe forskning rundt ungdom, utdanning og arbeid. Tall og fakta vil jeg komme tilbake til under de enkelte kapitlene. Deretter vil jeg se nærmere hvem det er som ikke fullfører videregående opplæring og hvilke konsekvenser dette kan få. Videre presenteres teorien jeg har valgt å benytte for senere å analysere min mer systemrettede problemstilling. I teoridelen vil jeg trekke fram Luhmanns systemteori og se hvordan deler av denne kan belyse problemstillingen blant annet gjennom begreper som lukkede systemer, strukturelle koblinger og kommunikasjon. En presentasjon av de største aktørene som jobber med ungdom utenfor skole og arbeidsliv, deres lovhjemling og oppdrag følger deretter. I oppgaven velger jeg å ta for meg den delen av utdanningssystemet som fylkeskommunen har ansvar for. Dette fordi det er her utslagene på manglende deltagelse fra ungdom blir svært tydelig og stadig får oppmerksomhet i mediene. Gjennom statistikkprosjektet som følger Ny GIV prosjektene, følges tallene på gjennomføring og dropout nøye.

Gjennom litteraturstudier og noe empiri fra Ny GIV prosjektet vil jeg søke å belyse underspørsmålene jeg har laget for å finne svar på min problemformulering. Jeg vil stadig komme tilbake til ulike forskningsresultater og forsøke å sette dem inn i observert virkelighet. Jeg vil også trekke fram erfaringer jeg har gjort meg gjennom de månedene jeg har jobbet med Ny GIV Oppfølgingsprosjektet. I drøftingsdelen av oppgaven vil jeg bruke Luhmanns optikk for å se på det landskapet prosjektet befinner seg i og presentere noen tanker om hvordan det kan jobbes med ungdom utenfor.

2. Forskning på feltet

Det har de siste 20 årene vært forsket en del på hva som gjør at ungdom ikke lykkes i skole og videre over i arbeidslivet. Forskning på frafall i videregående opplæring i Europa viser den samme trenden i de fleste land (Markussen, 2011). 60-70 prosent av ungdomskullet fullfører og består videregående opplæring. Ulike land teller på ulikt tidspunkt, og dette medfører at tallene ikke blir direkte sammenlignbare. Det er også slik at videregående opplæring er svært ulikt bygd opp og organisert. Hovedtrenden er at et flertall av ungdom kommer seg gjennom videregående og fullfører, men at skolesystemet ikke evner å legge til rette for å få gjennom 20 – 40 prosent av ungdommene. Mange land har forsøkt å utvikle alternativer for ungdom som ikke mestrer et fullt løp (ibid.).

Arbeidsledigheten i Norge var 2,8 prosent i januar 2012 (NAV, Tall og analyse). I Europa var arbeidsledigheten til sammenligning 9,9 prosent i desember 2011. Det er svært store variasjoner på ledigheten i Europa fra 4,4 prosent i Østerrike til 22,9 prosent i Spania. I Spania er ungdomsledigheten oppe i 49 prosent, mens den for hele eurosonen var på 21 prosent. Også i Norge er ungdomsledigheten høyere enn den generelle ledigheten. Den lå på 6,2 prosent (Hasås, 2012).

AS Norge er i en annen økonomisk situasjon enn andre land i Europa, noe disse tallene også viser. Men også i Norge er det utfordringer med å få en større del av ungdomskullene over i varig arbeidstilknytning. Nord i Europa finnes det gode økonomiske ordninger for ledig ungdom, mens det i sør er familien som er nettverket når ungdom står utenfor skole og arbeidsliv (Hammer, 2004).

Eifrid Markussen seniorforsker ved Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), har gjennom mange år vært opptatt av gjennomføring i videregående opplæring og har jobbet med flere forskningsprosjekter knyttet opp til tema. Han har vært opptatt av forhold som forklarer hvorfor ungdom avbryter eller ikke fullfører videregående opplæring. Denne forskningen har sett etter forklaringer og årsaker hos individet.

Berit Lødding også ansatt i NIFU, har i 15 år jobbet blant annet med gjennomstrømming og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring og har forsøkt å få fram ungdommens egne tanker (Lødding, B 2009). Som forsker ved Nordlandsforskning gjennomførte Thrana sammen med tre andre (Thrana, Anvik, Bliksvær & Handegård, 2009), en studie som ønsket å få fram ungdommens egen stemme ut i fra den virkeligheten de opplevde. Med bakgrunn i

helsesystemet, har det vært undersøkt tilgjengelighet av tjenester for barn og unge med psykiske problemer (Andersson og Steihaug, 2008). Helsetilsynet kom i 2009 med en egen rapport som så på behovet for samarbeid rundt utsatte barn og unge. (5/2009).

De hadde en mer psykologisk tilnærming til samme felt.

Trond Buland fra SINTEF har i en årrekke vært opptatt av å finne ut hvordan det går med ungdom i det norske skolesystemet og blant annet kartlagt hvilke tiltak som har vært prøvd for å få flere ungdommer til å gjennomføre videregående skole (Buland et al. 2007).

Med utgangspunkt i en bestilling fra NAV, har Rambøll Management kartlagt hvilke tiltak som benyttes av denne etaten for å få ungdom i gang. Agderforskning har med midler fra NAV laget rapporten: "Et liv jeg ikke valgte: Om unge uføre i fire fylker" (Jensen, Jentoft & Olsen, 2009). Her har det vært en mer systemisk tilnærming til området.

Senter for samfunnsøkonomisk forskning i Trondheim har laget en rekke rapporter som beskriver situasjonen og økonomien rundt ungdom og utdanning. Blant annet rapport nr 3/10 «Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring» (Falch, Borge, Lujala, Nyhus & Strøm, 2010). Vista Analyse AS med forskningsleder Ingeborg Rasmussen, foretok på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet, en analyse av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av at ungdom i alderen 16 -25 år ikke fullfører skole og havner i utenforskap¹ (Rasmussen, Dyb, Heldal & Strøm, 2010). Dette er en fjerde tilnærming til området som legger vekt på økonomiske perspektiver.

Det finnes altså en del kunnskap med forskjellig vinkling hentet inn fra ulike kilder om ungdom og ungdoms svake tilknytning til skole og arbeidsliv. Noe av utfordringen ligger i å se helheten i dette. Mye av forskningen har fokusert på forklaringer som ligger hos individene. Forklaringer som er knyttet opp mot systemene har ikke i samme grad fått fokus. Det er stor interesse for frafall i videregående skole og det initieres stadig både forskning og prosjekter på dette området. I oppgaven vil jeg komme nærmere innom de ulike perspektivene, men jeg velger å legge hovedvekt på utfordringene knyttet opp til de ulike etater og samarbeidet mellom dem. Forskningen vil bli utdypet i avsnittene som kommer.

¹ Ordet utenforskap ble introdusert av Høyreleder Erna Solberg i 2007. Det har blitt et politisk ladet ord koblet opp mot økonomisk liberalisme. Vista Analyse AS brukte ordet i sin rapport. I oppgaven velger jeg andre og mindre politisk ladede begreper.

3. Teoretisk tilnærming

I dette kapitlet vil jeg presentere det teoretiske grunnlaget og de viktigste begrepene jeg vil bruke for å analysere den virkeligheten jeg opplever og de utfordringene jeg mener samfunnet vårt står overfor, når vi skal samordne forsøkene på å hjelpe ungdom inn på et nytt spor.

3.1 Luhmanns systemteori

Den tyske sosiologen Niklas Luhmann (1927-1998) har skrevet et utall bøker og har i følge han selv utviklet allmenngyldige systemteorier om blant annet kommunikasjon og sosiale systemer (Luhmann, 2000). Dette er teorier som i prinsippet vil kunne brukes til å forklare et hvilket som helst fenomen. I min oppgave er teorien interessant fordi den kan belyse en del av de utfordringene som arbeidet mitt med tverretatlig samarbeid rundt ungdom står overfor. Ulike etaters kommunikasjon og samordning av innsats kan betraktes i lys av Luhmanns teorier. Med utgangspunkt i boka "Sosiale systemer - Grundrids til en almen teori" (2000) og Qvortrups fortolkning av teorien vil jeg presentere noen sentrale begreper som kan hjelpe meg i min analyse av problemformuleringen.

For meg ble møtet med denne teorien fascinerende. I mitt daglige virke går arbeidet ut på å få sosiale systemer til å samordne sin innsats for å sørge for at flest mulig ungdommer klarer seg best mulig. For å få til dette, må det foregå samarbeid mellom systemene. Med systemteoretiske briller kan jeg analysere tverretatlig samarbeid rundt utsatt ungdom, og kanskje se noen forklaringer på hvorfor det ikke fungerer så godt og se noen løsninger på utfordringene. Jeg velger i denne oppgaven å se nærmere på kommunikasjon og funksjonssystemer, da dette er begreper som kan hjelpe meg å finne svar på min problemstilling.

3.1.1 Kommunikasjon

Sosiale systemer består i følge Luhmann av kommunikasjon (Luhmann, 2000). Det er kommunikasjon, ikke handling, som er elementene i sosiale systemer. Mennesker omtaler han som psykiske systemer. «*Psykiske og sociale systemer adskiller sig fra hinanden ved, om bevidsthed eller kommunikation bliver valgt som operationsform.*» (ibid., s.138)

Psykiske systemer utgjør ikke sosiale systemer, det er det kommunikasjonen mellom dem som gjør. Bryter kommunikasjonen sammen, finnes det ikke lenger et sosialt system (ibid.). Sosiale og psykiske systemer er avhengig av en kontinuerlig prosess av *meningsdannelse*. På den måten reduseres kompleksiteten i tilværelsen. Et sosialt system velger en mening, men

kunne ha valgt en helt annen og kan til enhver tid gå tilbake og velge om. Mening er forskjellen mellom aktualitet og potensiale – en aktualisering av muligheter. Hva som til enhver tid er aktuelt er ikke statisk. Dette gjør også mening til noe ustabil. Endring av mening i et system, fører til andre valg på bakgrunn av en selvreferensiell kommunikasjon innad i funksjonssystemet – nye muligheter sees som aktuelle (ibid., s.114). Mening skal ikke oppfattes som noe bevissthet eller kommunikasjon er bærere av. Luhmann skriver:

”En «bærer» er følgelig – hvis man vil beholde dette uttrykk – en difference i meningshenvisningene, og denne finder sit grundlag i, at al aktualisering af henvisninger nødvendigvis må være selektive” (ibid., s. 139)

Med bakgrunn i meninger benyttes språk til kommunikasjon. Det velges ut informasjon og det velges adferd for å meddele informasjonen. Det skal noe til at det et psykisk system velger ut som budskap blir oppfattet av et annet psykisk system på den måten det var ment. Det er ikke mulig å vite hva et annet menneske tenker og om du har forstått kommunikasjonene slik den var ment. Den som kommuniserer velger ut informasjonen som skal kommuniseres, deretter velges meddelelsesadferd.

”Kommunikation kommer kun i stand, når den sidst nævnte differencen iagttages, forventes, forstås og lægges til grund for valg av tilslutningsadfærd.” (ibid., s. 182)

Kommunikasjon oppstår altså kun når mottakeren velger en tilslutningsadferd.

Kommunikasjon består i følge Luhmann av tre ulike seleksjonsprosesser. Valg av informasjon, valg av metode (hvordan kommunisere) for å oppnå kontakt og den andre parts valg av tilslutning eller avvisning. Kommunikasjon er altså et faktum når det oppstår en form for forståelse. Dette kan også være en misforståelse. Blir misforståelsen for stor, kan kommunikasjonen opphøre og et sosialt system vil da bryte sammen (ibid., 2000, s.199).

«Kommunikation er kun en succes, hvis ego² overtager kommunikationens selektive indhold (informationerende) som premisser for egen adfærd. Antagelse kan betyde handling i overensstemmelse med de tilsvarende direktiver, men kan også betyde oplevelse, tænken eller yderligere informationsbearbejdelse under den forudsætning at en bestemt information holder stik. Kommunikativ succes er en vellykket selektionskobling.» (ibid., s.200)

² I denne sammenheng er ego mottaker

Det er altså andre enn avsender som velger forståelse ut i fra hendelsen og det er nødvendig for at kommunikasjon skal finne sted – ved tilslutningsadferd oppstår en kommunikasjon. Via reaksjonen hos den andre part, kan man finne ut om informasjonen er forstått, eller kanskje misforstått. Det er svært viktig at det «kodes riktig».

«Kodede hendelser virker som information i kommunikationsprosessen, ikke-kodede som forstyrrelse (støy, noise). (ibid., s. 183)

Hvordan en velger å presentere en valgt informasjon er avgjørende for om det skal oppstå kommunikasjon. Det er tre typer av medier kommunikasjonen er avhengig av og som gjør det mer sannsynlig at vi rammes, slik at kommunikasjon faktisk finner sted.

1) Det sterkeste virkemidlet er språket. Gjennom bruk av språket kan et menneske komme fram med et utvalgt budskap, en annen person kan respondere, og det er gjennom språket mulig å etablere en forståelse (ibid., 2000, s. 201). Jeg vil senere i oppgaven komme særlig tilbake til utfordringer som språk medfører i forsøket på samarbeid mellom ulike etater.

2) Dersom det budskap skal ut til mange brukes et utbredelsesmedium. Det kan for eksempel dreie seg om politiske vedtak, tildelingsbrev, lover og forskrifter. Her leser og tolker etater det som kommer ut i fra sitt sosiale systems meningsdannelse og velger hvordan et oppdrag løses - hvilke handlinger som følger. I hverdagen ser jeg at NAV-loven tolkes og praktiseres svært ulikt mellom ulike NAV-kontorer og til og med mellom ulike saksbehandlere på samme kontor. Systemet velger også i noen grad ut hva det ønsker å ta inn og forholde seg til. Dersom det kommer et brev som ikke innebærer et direkte pålegg og helt konkret oppdrag fra eget system, kan systemet avise dette.

3) Den siste kategorien Luhmann omtaler er generaliserte symbolske kommunikasjonsmedier (ibid., s. 203). Samfunnet er bygget opp av funksjonssystemer som utviklere ulike koder. Disse brukes i symbolsk generaliserte kommunikasjonsmedier og motiverer seleksjon av ytringer i kommunikasjonsprosessen på forskjellige måter. Eksempler på slike kommunikasjonsmedier kan være makt, penger, dokumentert kompetanse, sunnhet og selvforsørgelse. Det generaliserte symbolske kommunikasjonsmediet bestemmer hvilken del av samfunnet det er mulig å kommunisere om og som er tilgjengelig for systemet. Innenfor sosiale systemer utvikles det en egen semantikk - seleksjon og motivasjon fremstilles som en enhet.

Avsender vurderer kommunikasjons situasjonen og tilpasser seg slik at sjansen for å nå fram med budskapet blir større. Dette innebærer en didaktisk overveielse av hvordan kommunisere slik at mediet motiverer til involvering og reaksjon. Utfordringene i byråkratiet er kanskje

særlig store her. Et brev som gjengir et politisk vedtak – selv om dette innebærer tildeling av midler, behøver ikke å motivere mottaker av brevet til den ønskede handling. Oppstår det ikke kommunikasjon med brevet som utgangspunkt, skjer det i beste fall ikke noe eller i verste fall noe helt annet enn det som var intensjonen.

Informasjon, meddelelse og forståelse er bestanddeler i kommunikasjon og konstruksjoner i sosiale systemer. Handlinger er ikke elementer i sosiale systemer, de er mer å regne for produkter av sosiale systemers beskrivelse av seg selv (ibid., s.243).

Med disse teoretiske begrepene som bakgrunn, vil jeg forsøke å belyse hva som kan være med å begrense etaters samarbeide og hva som skal til for å få til en bedre samordning mellom dem.

3.1.2 Etatene som funksjonssystemer

Det hyperkomplekse samfunnet vi er en del av, er ikke i samme grad som for flere hunder år siden, preget av rangordning og organisering deretter. I dag består samfunnet av ulike funksjonssystemer. Det er ikke familien som har ansvar for sine gjennom hele livsløpet. Vi har et utdanningssystem som har ansvar for opplæring fra barnehage til universitet. Vi har et helsetilbud fra vugge til grav. Og et system som skal ivareta arbeid og velferd. Disse ytelsene er lagt til etater som er med på å redusere samfunnets kompleksitet samtidig som de også er med på å øke den.

Figur 1 Ulike funksjonssystemer og subsystemer

Funksjonssystemer	Subsystemer
Utdanningssystemet	Barneskoler, Ungdomsskoler Videregående skoler, Fagopplæring Oppfølgingstjeneste
NAV	Oppfølging – sosiale tjenester Tiltak – arbeidsrettede
Helsesystemet	Lege Helsestasjon, Skolehelsetjenesten Psykiatritjeneste
Omsorgssystemet	Kommunalt barnevern Barnevernsinstitusjoner

Hvert av systemenes forhold til samfunnet som helhet, er deres funksjon. Det systemet produserer i forhold til andre systemer er systemets ytelse (Qvortrup, 2001).

Systemene er i følge Luhmann funksjonelt lukkede. Det betyr at systemet defineres ut i fra sin funksjon ikke ut fra enkeltindividenes posisjon (Qvortrup, 2001). Systemet gjør betraktninger av seg selv i forhold til omverdenen, men tar kun inn informasjon som passer til strukturer som allerede eksisterer. I tillegg er systemet bundet sammen av daglige relasjoner – ofte betegnet som kondisjonering. Denne kondisjoneringen forsterkes og opprettholdes av systemene gjennom egenproduksjon. Dette kaller Luhmann autopoiesis etter det biologiske selvopprettholdelsesprinsippet. Systemene består av et nettverk av prosesser som er spesifikke for systemet. Disse produserer komponenter som nettverket består av. Systemet opprettholder på den måten seg selv, henviser til seg selv og opprettholder sin lukkethet mot omverdenen uten å ha *direkte* kontakt med denne (Luhmann, 2000, s. 70ff.).

Refleksjon er systemets forhold til seg selv (Qvortrup, 2001). Funksjonssystemene og subsystemene jeg viste på forrige side finnes og de kan observeres. De er sosiale systemer som består på bakgrunn av den kommunikasjon og refleksjon som foregår i systemet. Hvert av systemene får sitt mandat fra et departement og har i tillegg et direktorat som er med på å gi rammer og innhold. Hvert system har nok med sin egen produksjon av ytelser og refleksjon rundt egen virksomhet. Med dette som utgangspunkt, er det utfordrende å skulle samarbeide om ungdom som ikke mestrer livet. Dette kommer jeg tilbake til senere i oppgaven.

Hva skal så til for at ulike funksjonssystemer skal samarbeide?

”Det er avgjørende, at det ene systems grænser kan inkluderes i det andet systems operationsområder.” (Luhmann 2000, s. 261)

Han omtaler begrepet interpenetrasjon (gjensidig gjennomtrengning) og hevder at interpenetrasjon fører til inklusjon – det system som bidrar med sin kompleksitet, kan samtidig anvendes av det system som mottar. Videre vil dette føre til gjensidig inklusjon. (ibit.). Deltagelse i sosiale systemer må føre til at det enkelte psykiske system på en måte slipper inn i et annet sosialt system enn der det opprinnelig hører hjemme, og tar med seg deler av kompleksiteten fra sitt opprinnelig sosiale system og gjør denne tilgjengelig for det nye systemet. På den måten kan strukturen i det nye systemet endres. Akkurat slik er intensjonene med Ny GIV Oppfølgingsprosjektet – NAV og fylkeskommunen skal jobbe på en måte som innebærer inklusjon.

Dersom funksjonssystemer skal kunne samarbeide om utfordringer, må det kunne oppstå strukturelle koblinger mellom systemene. Det må altså forekomme en intersystemisk relasjon mellom systemet og omverdenene. Systemene henviser til hverandre, men forblir omverden for hverandre. I denne oppgaven kommer jeg i hovedsak til å ta for meg de funksjonssystemene som jeg forholder meg til i mitt arbeid. Jeg vil forsøke å beskrive og analysere landskapet og se på muligheten for inklusjon og koblinger som vil kunne gi bedre resultater av all ressurser som legges ned i arbeidet med ungdom som sliter.

Slik jeg har opplevd tverretattlig samarbeid så langt i mitt yrkesliv, er det møte med lukkede systemer der kommunikasjon uteblir og det blir lite resultater.

Hvis en skal få flere ungdommer ut i arbeid og færre på sosiale ytelse, må det være en kobling mellom systemene som har ansvar for ulike typer ytelse, og som kan føre til kommunikasjon mellom systemene. Skal det være mulig for funksjonssystemet utdanning å kommunisere med funksjonssystemet arbeid og velferd (NAV), forutsetter dette at psykiske systemer fra et lukket system kommuniserer slik at psykiske systemer fra et annet lukket system blir «truffet» av kommunikasjonen og velger å respondere og kanskje til og med endre mening. På den måten kan nye muligheter aktualiseres.

I min arbeidshverdag er det flere aspekt som Luhmann berører, som er interessant. Han slår fast at det må settes av tid til kommunikasjon og særlig til forståelseskontroll (Luhmann, 2000, s. 184). I en travel hverdag med mange interne utfordringer for de ulike funksjonssystemene, er dette en viktig påminnelse.

Hvert funksjonssystem utvikler sin optikk eller kode for kommunikasjon. Dette fungerer godt innenfor systemet og er kompleksitetsreducerende for funksjonssystemet selv, men lukker systemet i enda større grad for omverdenen. Språk og kommunikasjon er derfor svært vesentlig for å kunne nå lenger med samarbeid mellom systemene. Fagterminologi og tre- og fire-bokstavsforkortelser utviklet innenfor ulike funksjonssystemer eller subsystemer, kan være svært ekskluderende og vanskeliggjør kommunikasjon. Jeg vil beskrive og analysere dette nærmere i kapittel ni.

4. Metode

Øynene som ser er avgjørende når rapporter og utredninger leses. Den tyske filosofen Hans-Georg Gadamer bruker begrepet forforståelse, og legger i det den sosiale, historiske og kulturelle bakgrunn som et individ har som utgangspunkt for å forstå det som leses og det som oppfattes av kommunikasjon ellers (Gadamer, 2010). Mine egne erfaringer etter 25 års arbeid innenfor utdanningssystemet, gjør selvfølgelig at mine refleksjoner er preget av mitt utgangspunkt. Utfordring gjennom arbeidet med oppgaven har vært at jeg hele tiden må være bevisst på at jeg står midt i feltet jeg betrakter og med mine erfaringer relatert til utdanningssystemet. Det å skulle se eget arbeidsfelt fra utsiden har gjort meg mer bevisst på hvordan det funksjonssystemet jeg kommer fra med all sin fagterminologi, kan bli utilnærmelig for andre. Bare det å benytte alle tre- og firebokstavsforkortelsene fordi det er kompleksitetsreducerende, ekskluderer andre fra i det hele tatt å oppnå en forståelse.

For å finne svar på min problemstilling og mine underspørsmål, har jeg valgt ulike tilnærminger. Jeg har utført en litteraturstudie av et utvalg lovtekster, forskningsrapporter og offentlige utredninger. Et slikt studium innebærer at jeg har foretatt et utvalg av tekster, og gjennom disse har forsøkt å finne noen svar.

I min forforståelse av feltet, ligger hypotesen om at tverretatlig samarbeid i for liten grad eksisterer og at kommunikasjonen stopper opp. Premissene for utvalget av litteratur hadde sitt utspring i en interesse for de ungdommer som ikke mestrer den veien samfunnet har lagt opp at alle skal gå – minst 13 år i skole. Forskningsrapporter og utredninger som tar for seg frafall i videregående skole, og arbeid med ungdom utenfor skole og arbeidsliv ble derfor vesentlig. Premissene for mye av arbeidet som gjøres inn mot denne målgruppen, ligger i lover og forskrifter. Disse har også vært viktige. Teksttilfanget er stort, og jeg har forsøkt å ta for meg det nyeste materialet og det jeg har erfart som mest relevant i lys av min problemstilling. Kunnskap om Luhmanns systemteori inspirerte meg til å se på den virkeligheten jeg observerer, er i og reflekterer over med en ny type briller. Jeg synes beskrivelsen av lukkede systemer og språk som utfordring i kommunikasjon, ga inspirasjon til å nærme meg arbeidsfeltet på en ny måte. Formålet med å ta for meg utvalgt litteratur, var å kunne trekke opp et bakteppe slik at jeg kan sette min problemstilling inn i en større sammenheng. Jeg har forsøkt å se på forskningsrapporter og utredninger og erfart virkelighet med systemteoretiske briller, og på den måten lett etter løsninger på de utfordringene jeg mener etatene står overfor.

Ved iakttagelse av andres systemers iakttagelse i utredninger og rapporter, er det alltid en mulighet for å feilvurdere hvordan systemet selv iakttar. Det er alltid slik at det foreligger andre muligheter.

I det hyperkomplekse samfunn er det ikke lenger slik at det finnes ett svar og troen på at vitenskapen gir objektive sannheter, er ikke lenger rådende. I dag er utfordringen at det finnes alt for mye informasjon og utfordringen er å kunne velge ut og se noe av dette i sammenheng (Qvortrup, 2009).

Den diskurs som foregår innenfor de ulike etatene (utdanning, NAV og helse) rundt ungdom, forblir ofte der som følge av tidspress og ressursmangel. Hver av dem har sin egen forståelse av virkeligheten og begrensningen gjør at systemene forblir lukkede. Politisk har det kommet mange stortingsmeldinger som påpeker behovet for samordning og samhandling. Det har også vært satset på en rekke prosjekter på tvers av systemene. I oppgaven har jeg forsøkt å analysere dette nærmere for å se hva som er en hindring for å få til løsninger som kunne gi bedre resultater for ungdom og etatene som jobber med dem.

Forskning på dropout fra videregående skole har i Norge vært dominert av NIFU og forskningsleder Markussen. Også andre forskningsmiljøer innenfor skoleforskning har bidratt mye. Når det økonomiske aspektet ved manglende gjennomføring i videregående opplæring skal undersøkes har andre forskningsmiljøer vært på banen. Ofte er den økonomiske forskningen initiert av andre enn utdanningssystemet. Gjennom arbeidet med stoffet har jeg aktivt brukt NAV sin egen side på Internett. I tillegg har jeg vært inne og hentet mye informasjon på nettsidene til ulike departementer.

4.1 Empiri

Hver av etatene har egne styringsdokumenter. Hvordan disse blir benyttet utgjør en del av empirien. I møte med skoleledelse kan de gi en beskrivelse av virksomheten ved sin skole. Snakker du senere med lærere, og ber dem beskrive den samme virksomheten, er det ikke gitt at du tror de står i den samme virkeligheten. Styringsdokumenter fortolkes og brukes ulikt. Også NAV-ledere og rektorer har sin forforståelse når de skal sette ut i livet det som er beskrevet i styringsdokumentene.

Jeg har gjennom et delprosjekt i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet i Akershus, samlet noe empiri fra noen videregående skoler knyttet til innsatsen de gjør for å holde elevene i skolen og unngå at de slutter. I delprosjekt har noen skoler beskrevet case og disse har vært diskutert på tverretatlige samlinger med skole, NAV og OT. Dette dreier seg om dybdebeskrivelse av 10 case og en mer overfladisk beskrivelse av innsatsen rundt 10 andre. Det er skolene som har valgt ut casene for å synliggjøre utfordringene og behovet for tverretatlig samarbeid når en ungdom sliter i skolen. Kriteriet for utvalg, var at eleven hadde utfordringer som ikke kunne løses innenfor det skolen selv definerte som ordinær tilpasset opplæring, og der skolen selv vurderte at de hadde behov for samarbeid med eksterne for å hjelpe eleven. Dette er empiri som har vært viktig i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet, og som jeg velger å ta med meg inn i oppgaven fordi den kan være med på å belyse problemstillingen.

Det siste empirigrunnet mitt har jeg fra et spørreskjema jeg har brukt i prosjektet i eget fylke for å finne ut noe om hvilke forventninger de voksne som jobber i feltet har til egen og andres vilje til samarbeid. På tverretatlige samlinger med NAV og OT har jeg bedt de ansatte svare på forventninger til egen rolle og forventninger til samarbeidspartenes rolle i arbeidet med ungdom utenfor skole og arbeidsliv. Her har jeg svar fra 14 ansatte i OT og 24 ansatte i NAV. Dette har ikke vært spørsmål utviklet i forskningsøyemed, men viktige tilbakemeldinger i prosjektet. Når et slikt skjema deles ut på en faglig samling, er det ikke alle som tar seg bryet med å svare slik at jeg kan ikke si at jeg har fått svar fra et representativt utvalg. Tema for samlingene har vært tverretatlig samarbeid og de som har vært til stede er trolig interessert i dette siden de deltar, og de kan selvfølgelig svare det de tror at jeg som prosjektleder forventer. Jeg har valgt å trekke det med inn i oppgaven fordi det er med på å gi et bilde av opplevd situasjon for en del av de psykiske systemene som har sitt arbeid i de ulike funksjonssystemene.

Litteraturen jeg har lest, har vist meg noe om hvordan virkeligheten kan beskrives.

Med bakgrunn i dette og den hverdagen jeg står i, vil jeg belyse problemstillingen ved hjelp av begreper fra Luhmanns systemteori. Jeg vil trekke fram hvorfor vi i liten grad lykkes med tverretatlig arbeid og peke på muligheter for endringer. I dette er jeg bevisst min egen rolle som en del av den virkeligheten jeg forsøker å analysere og beskrive. Min oppgave er en litteraturstudie der tenkning og fortolkning er sentral, i tillegg benytter jeg egne erfaringer som illustrasjonsmateriale og arbeidet i det politisk initierte prosjektet jeg leder er et viktig referansegrunnlag for dette arbeidet.

5. Hvem er det som ikke fullfører og består videregående opplæring?

For å nærme meg problemstillingen min vil jeg starte med å se nærmere på hvordan det går med ungdom i den videregående opplæringen.

Internasjonal forskning benytter oftest begrepet dropout om elever som slutter i videregående skole. På norsk blir frafall gjerne brukt. Markussen (Markussen, 2009) mener at dropout er et lite nyansert ord. Elever faller ikke fra, de velger bort eller blir skjøvet ut av videregående opplæring. Ordet bortvalg blir av den grunn ofte brukt i Norge.

Det har vært mye fokus på lav gjennomføringsgrad i videregående opplæring de siste årene. Det dreier seg ikke om en generell bekymring for all ungdom som tar en pause fra videregående opplæring eller velger om. Det å være ung innebærer prøving og feiling også innenfor utdannings- og yrkesvalg. Bekymringer kommer når ungdom ikke vender tilbake igjen og i liten grad ser hvordan de skal få det til. Noen ungdommer begynner ikke i videregående opplæring eller velger bort skolen i løpet av det første året. De prøver seg kanskje igjen året etter på en annen skole og på et annet utdanningsprogram, men mestrer ikke dette heller. En del ungdom oppsøker NAV på eget initiativ, og alle ungdommer mellom 16 og 21 som ikke går i videregående skole, skal bli kontaktet av utdanningssystemet gjennom oppfølgingstjenesten (OT). Dersom ungdommen ønsker det, skal de få oppfølging for å komme i gang med opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak. (Forskrift til opplæringsloven, 2012, § 13-1)

En ungdom fullfører videregående opplæring gjennom å gå sine tre år, men behøver ikke å ha bestått. Vedkommende kan ha strøket i ett eller flere fag. Det oppstår noen ganger litt forvirring rundt begrepene her. Å fullføre er ikke synonymt med å bestå, men har en fullført, har en også brukt opp retten til videregående opplæring.

Noen ungdommer klarer seg bra uten å ha fullført og bestått, en viss grad av nyansering kan av og til være viktig. Tallenes tale er imidlertid klare – det er større arbeidsløshet og flere som over tid mottar økonomiske ytelser fra NAV, blant de unge voksne som ikke har fullført og bestått videregående opplæring (Falck & Nyhus, 2009) enn i resten av befolkningen. Det store skillet går mellom de som har fullført og bestått videregående opplæring, og de som ikke har gjort det. Det går ikke vesentlig dårligere med en med 2,5 i snittkarakter etter videregående skole enn en med 5. En person som derimot har strykt i ett fag og ikke har papirer på fullført

og bestått, klarer seg statistisk mye dårligere (Falck et al., 2010). Den dokumenterte sluttkompetansen fullført og bestått er altså svært viktig.

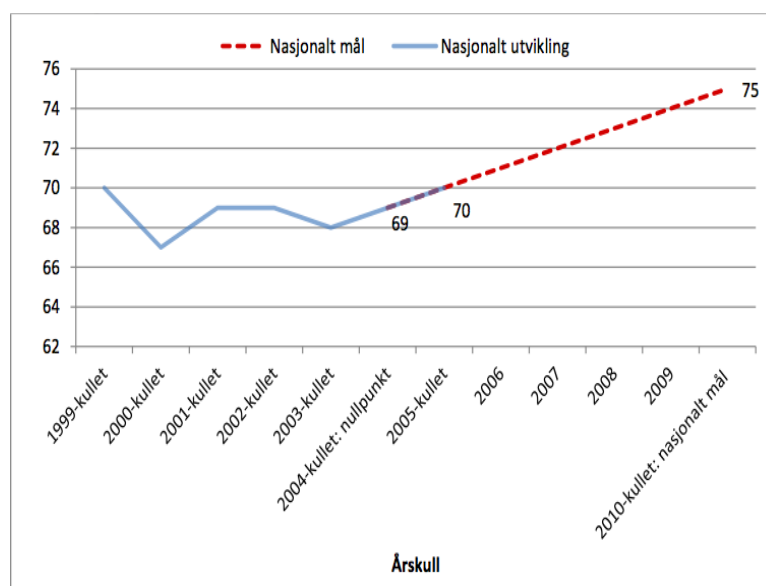
5.1 En av tre fullfører ikke!

”Av alle som begynte i videregående opplæring for første gang i 2004, hadde 69 prosent fullført og bestått videregående opplæring i 2009 – fem år etter at de begynte. Det er et nasjonalt mål å øke denne andelen til 75 prosent for kullet som begynte i videregående opplæring i 2010.” (Utdanningsdirektoratet, Gjennomføringsbarometeret 2011:1 s. 8)

Det at gjennomføringsgraden i videregående opplæring er så lav er velkjent og flittig omtalt i mediene.

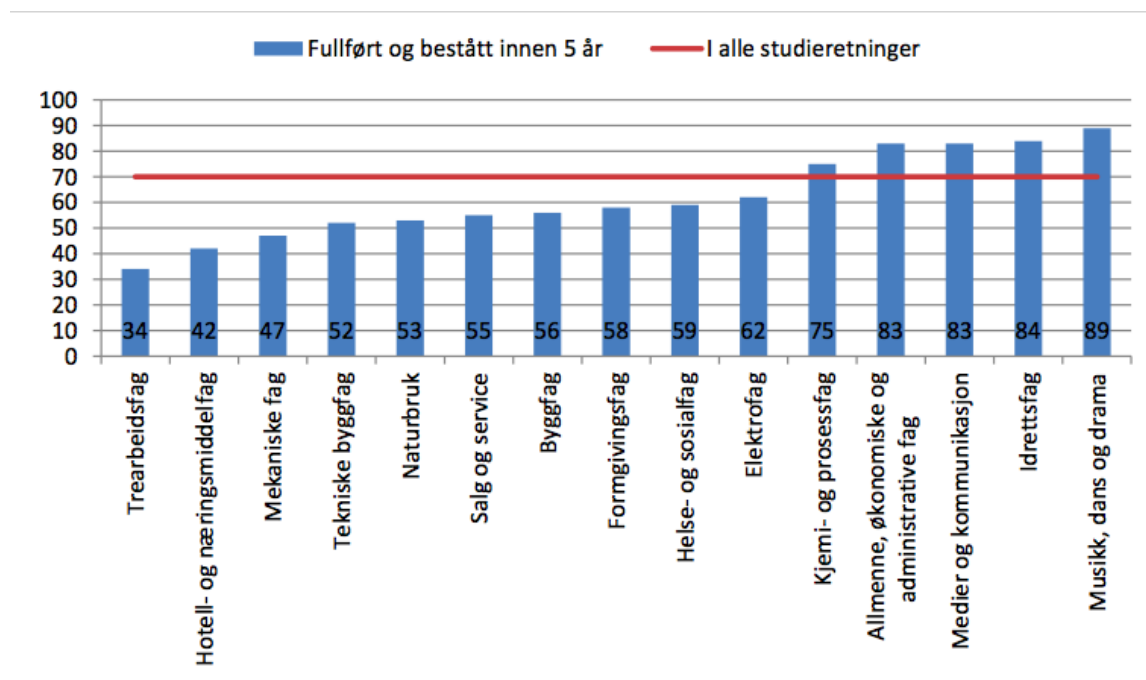
Figuren på neste side viser målet som er satt opp av myndighetene i Ny GIV-prosjektene. 75 % av de som starter i videregående opplæring høsten 2010 skal etter fem år ha fullført og bestått. Da vil gjennomføringen ha økt med i overkant av 5 % fra starttidspunktet.

Figur 2 Gjennomført og bestått i videregående skole



Av de som startet på videregående i 2004 hadde 69 prosent gjennomført fem år senere. Målet for de som starter i 2010 er at 75 prosent skal ha gjennomført og bestått etter fem år

Figur 3 Gjennomført og bestått fordelt på utdanningsprogrammer



(Utdanningsdirektoratet, Gjennomføringsbarometeret 2012:1, s.12)

Figur 3 viser 2005-kullet og antallet som har fullført og bestått ulike studieretninger (R94 benevninger). Det er betydelig færre elever som fullfører og består et yrkesfaglig utdanningsløp. Dette kommer jeg tilbake til lenger ut i oppgaven. Medier og kommunikasjon er kategorisert som et yrkesfaglig utdanningsløp, men er i praksis et studieforbereende tilbud. Nesten alle elevene som går medier og kommunikasjon i tre år får studiekompetanse.

5.2 Litt mer om de som velger bort utdanning

I Aftenpostens nettutgave 21. mai 2012 var det følgende oppslag:

”Halvparten av elevene som dropper ut, havner hos NAV. Annenhver elev som dropper ut av videregående skole, blir avhengig av langvarige offentlige ytelser.” (Færden, Jonassen, 2012)

Bakgrunnen for oppslaget var en rapport offentliggjort i ”Journal of Epidemiology and Community Health” i 2012. Flere forskere fra NTNU (Riddel et al., 2011) har undersøkt hvordan ungdom og unge voksne over en periode på ti år rapporterer egen helse, og sett på deres tilknytning til arbeidsmarkedet og grad av gjennomføring i videregående skole. 17 prosent av de 8795 ungdommene som deltok i studien hadde ikke fullført videregående opplæring da de var 25 år. Halvparten av disse igjen var avhengig av eller hadde vært avhengig av langvarige sosiale ytelser fra NAV for livsopphold. Hvis individene i tillegg

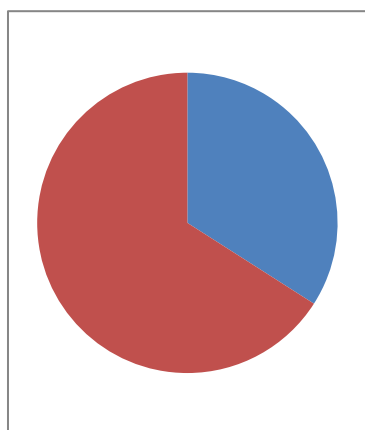
vurderte at de hadde dårlig helse, steg tallet som var avhengig av NAVs ytelser til 60 prosent. Tilsvarende tall for de som hadde gjennomført og bestått var en av syv.

I følge forskningen til Vista Analyse (Rasmussen et al., 2010) som jeg nevnte under kapittel 2, er 2 % av 17-åringene i uten tilknytning til skole eller arbeidsliv og hadde vært det over tid. Når de tok for seg årskullet på 19 år, hadde tallet økt til 4 %. For 25-åringene var tallet 8 %. Av et årskull på 50 000 individer er altså 4000 unge voksne utenfor arbeid og utdanning og har vært det over en lengre periode. Tallene er hentet fra perioden 2001 til 2003.

I følge statsbudsjettet lagt fram i 2010, har antall uføre under 30 år økt med ca. 3600 personer på de siste åtte årene. Det har vært størst økning for unge voksne mellom 20-24 år. 4066 personer mottok uføretrygd ved utgangen av 2008. Tilsvarende tall var 2429 i 2001. Fra 2001 til 2009 økte antall uføre under 30 år fra 3 % til 4 % (som andel av befolkningen i samme aldersgruppe).

NIFU (Markussen, 2012) gjennomførte på oppdrag fra Akershus fylkeskommune en undersøkelse blant ungdom som sluttet i videregående skole skoleåret 2010-2011. Denne undersøkelsen «Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar?» viser at 3,1 % av ungdom i Akershus slutter i løpet av året. Dette er en reduksjon i forhold til tidligere år på 0,8 %. Markussen påpeker at det har vært en positiv trend i lavere bortvalg fra videregående opplæring den siste femårsperioden. I tillegg til disse ungdommene som Markussen kaller årsslutterene, har vi ungdom som han betegner som overgangssluttere. De starter ikke opp igjen som forventet på nivået over. Denne gruppen er vesentlig større enn årsslutterene.

Figur 4 Årsslutterere og overgangsslutterere i Akershus



Det blå feltet viser årsslutterere, det rød overgangsslutterere.

Rapporten slår også fast at flere ungdommer slutter etter Vg 2 (63,5 %) enn etter Vg1 (36,5 %), og at 85 prosent av overgangsslutterene kommer fra yrkesfag. 78 prosent av alle overgangsslutterere fra Vg2, er ungdom som skal fra Vg2 i skole og over i lære.

På landsbasis er det også den samme trenden.

Figur 5 Andel elever med forventet progresjon på studieforbereidende og yrkesfaglig

Overganger	Vg1/Vg2	Vg2/Vg3
Studieforbereidende	88,5 %	94 %
Yrkesfaglig	83,8 %	68 %

Tabellen viser andel elever som har ordinær progresjon fra Vg1 til Vg2, og fra Vg2 til Vg3 på studieforbereidende utdanningsprogram og yrkesfaglig utdanningsprogrammer. (Ny GIV Gjennomføringsbarometeret 2011:2) At bare 68 % går videre fra Vg2 på yrkesfaglige løp er bekymringsfullt på landsbasis.

Flere funn peker altså i retning av at stadig flere unge voksne blir avhengig av ytelser fra NAV. Samtidig viser tall fra videregående opplæring at ungdom som velger yrkesfaglig utdanning i mindre grad fullfører. Det er av stor betydning både for den enkelte og for samfunnet, at flere fullfører og består videregående opplæring og på den måten har større sjanse for å komme ut i varig arbeid.

5.3 Årsaker til bortvalg – hva sier forskning?

Flere forskningsmiljøer med ulike oppdragsgivere (Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet) har kommet fram til noen av de samme forklaringene. (Markussen, Frøseth, Lødding, & Sandberg, 2008, Falck et al., 2010).

Alle disse forskningsmiljøene konkluderer med at det som er mest avgjørende for om en ungdom vil lykkes i videregående skoler, er karakternivået fra grunnskolen (ibid.). Karakterer fra grunnskolen sier noe om i hvilken grad du har nådd kompetansemålene i læreplanene. Det resultatet en 15-16 åring ender opp med etter ti år i grunnskolen, kan forklares ut fra mange variabler. Tallmaterialet viser at det er slik at jenter lykkes bedre enn gutter, ungdom som lever sammen med to foreldre lykkes bedre enn de som lever sammen med en, ungdom som har foreldre med høyere utdanning klarer seg bedre enn de som ikke har foreldre med et slikt utdanningsnivå, innvandrere sliter mer enn etnisk norske, og høyt fravær fra skolen slår ofte svært alvorlig ut. Dersom en ungdom har alvorlige adferdsavvik, har foresatte som er negative til skole, bruker lite tid på lekser og ikke driver med noen form for organisert aktivitet på fritida, er sannsynligheten for ikke å lykkes i videregående skole større (Markussen, 2007).

Det største frafallet i videregående opplæring er, som jeg viste tidligere, fra yrkesfagene. På yrkesfaglige utdanningsprogram er det slik at mange av elevene møter en mye mer teoretisk

hverdag enn det de hadde ønsket seg. Elever på Vg2 yrkesfaglige studieretninger har samme eksamen som elever på Vg1 studiespesialisering i skriftlig engelsk. Språkopplæringen kan være yrkesrettet, men eksamen er identisk for alle uansett utdanningsprogram, det er altså også store teoretiske krav til ungdom som begynner her. Lødding (2009) fant i sin forskning ut at ungdom rapporterer at de synes det gis en lite reell framstilling av yrkesfagene når de videregående skolene er ute for å rekruttere elever til sine utdanningstilbud.

I forskningsprosjektet ”Hverdagsliv og drømmer” (Thrana et al., 2009), ble ungdom spurt om hvorfor de havnet utenfor. Undersøkelsen konkluderte med at ungdom kom i utakt med ulike sosiale systemer som venner, familie og skoleklasse eller havnet i en uønsket situasjon. For en del ungdom dreier det seg om at de velger feil eller ikke kommer inn på sitt førstevalg. Fritt skolevalg gjør også at en del elever får lengre reisevei. De klarer ikke å konkurrere seg inn på de mest sentrumsnære og populære skolene, og havner på utkantskoler der de ikke ønsker å gå. Motivasjonen for å gjennomføre et utdanningsløp blir derfor lavere. Både Thrana (2009) og Lødding (2009) gir i sitt forskningsmateriale eksempler på ungdom som opplever at deres egne forventninger til hva et yrke er, ikke passer med den virkeligheten de møter i opplæringen.

42.2 % av årsslutterene i rapporten ”Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar?”

(Markussen, 2012) sier at det er ikke-skolerelaterte årsaker til avbruddet. Disse ungdommene hadde kanskje ikke trengt så mye ekstra for å fortsette, eller kanskje er det slik at en del ungdom sliter så tungt med helserelaterte problemer at de ikke er i stand til å være elever i videregående skole. Markussen skriver: *«Dette er etter vår vurdering svært interessant, og gir grunnlag for å spørre om det går en grense for hva som ligger innenfor skolens makt og gjøre for å redusere bortvalg? Hvilke muligheter har de videregående skolene til å håndtere og hjelpe alvorlig syke elever gjennom videregående opplæring? Kan skolen gjøre noe når elevene slutter på grunn av vanskelige hjemmeforhold?»* (ibid., s.11)

NOU 2009:22 ”Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatt ungdom.” trekker fram fire hovedproblemer som ofte fører til at ungdom får behov for hjelp fra det offentlige:

- utrygge oppvekstvilkår,
- psykiske vansker,
- lærevansker
- atferdsvansker

Her trekkes det også fram at det mange fagfolk og aktører betegner som psykososiale vansker kan være psykiske vansker, sosiale vansker eller en kombinasjon av disse. Det dekkes opp av de fire hovedkategoriene nevnt over. Det kan ofte være en utfordring å finne ut hva som er årsak og hva som er virkning i saker der det er snakk om sammensatte vansker (NOU 2009:22).

I forskningsprosjektet ”Et liv jeg ikke valgte. Om unge uføre i fire fylker” (Jensen et al., 2009) ønsket Agderforskning å se på hva som fører til at unge voksne havner utenfor arbeidslivet. De grupperte de uføretrygdede individene (under 35 år) i tre grupper:

- personer som hadde opplevd omsorgssvikt i tidlig alder
- ressurssvake personer med diffuse problemer
- personer med alvorlig sykdom, kromosomsvikt, misdannelser

De to første kategoriene utgjorde den største gruppen. Den tredje gruppa har så nedsatt funksjonsevne at de som regel innvilges uførestønad når de fyller 18 år. For den første gruppa er det slik at de tar med seg problemene fra hjemmet inn i skolen og lykkes i svært liten grad med skolegang. Flere hjelpeinstanser er inne i bildet (PPT, barnevern, rus, psykiatri). Dette er barn og unge som ofte utvikler store sosiale og psykiske problemer.

Den andre gruppa har mer diffuse plager i muskler og skjelett og forsøker seg på ulike atferingsløp, før de ender opp med ekskludering fra arbeidslivet. De sosialiseres ofte inn i hjelpeløshet og rollen som syk. Mange av personene i disse to gruppene kommer fra det forskerne karakteriserte som dysfunksjonelle familier. Det synes som samfunnet i liten grad makter å kompensere og gripe inn tidsnok, slik at disse individene kunne klare seg bedre (ibid.).

Den siste gruppa er mer avklart med tydelige og konkrete funksjonshemninger.

Vista Analyse AS fant i sin analyse at konjunktursvingninger har betydning for hvor enkelt eller vanskelig det er for ungdom å få en plass i arbeidslivet (Rasmussen et al., 2010).

Situasjonen på arbeidsmarkedet når ungdommen ønsker seg ut i jobb, kan være avgjørende for om tilknytningen til arbeidsmarkedet blir stabil eller ikke. Dersom det er høy arbeidsledighet og vanskelig å komme inn på markedet når ungdommen forsøker, vil vedkommende ha større sannsynlighet for å få en løs og ustabil tilknytning (ibid.).

Oppsummeringen av kunnskapen om hvem det er som ikke fullfører og består videregående skole viser at det er den faglige utviklingen målt i karakterer og fravær som er mest

utslagsgivende Utdanningsnivå i familien, etnisk bakgrunn, kjønn, helse og atferdsproblemer er også viktige faktorer. En del ungdom har også svært urealistiske forventninger til hvordan den videregående opplæringen er lagt opp og hva ulike yrker innebærer. Ungdom som velger yrkesfaglige utdanningsprogram fullfører og består i mindre grad enn de som velger studieforbereidende.

Utfordringer knyttet opp mot psykisk helse kan også være avgjørende for om en ungdom makter å gjennomføre og bestå videregående opplæring. Omsorgssvikt i barneårene og lavt ressursnivå hos individet og i miljøet rundt, kan føre til at ungdom ender opp med lite utdanning. Det er mange av de samme forklaringene som trekkes fram uansett forskningsmiljø og ofte er utfordringene for enkeltindividet knyttet opp mot behov for hjelp fra flere systemer. I svært mange tilfelle ender forskningen opp med individforklaringer. Det er forhold ved enkeltindividet eller dets bakgrunn som er utslagsgivende og bestemmer hvorfor vedkommende ikke fullfører og består videregående opplæring. I neste avsnitt ønsker jeg å se nærmere på konsekvensene av manglende utdanning og arbeidstilknytning

6. Hvilke konsekvenser kan det få at ungdom havner utenfor skole og arbeidsliv?

Tabellen under gir en oversikt over hvilken bakgrunn ungdom har fra videregående opplæring knyttet opp mot om de mottar stønad eller trygd fra NAV, er fengslet eller jobber deltid. To årskull i 2006 ble valgt ut.

Figur 6 Oversikt over ungdoms utdanningsbakgrunn og stønad/trygd fra NAV

	1994-kohorten (28 år)		2000-kohorten (22 år)	
	Fullført	Ikke fullført	Fullført	Ikke fullført
Uføretrygd	0,3	4,0	0,1	2,2
Grunn- eller hjelpestønad	1,0	1,2	1,2	2,1
Attføring eller individstøtte	1,8	5,8	0,6	5,0
Rehabilitering	0,6	2,3	0,2	2,1
Arbeidssøker	2,7	5,8	1,9	7,8
Fødselspenger	5,5	3,3	0,8	1,5
Sysselsatt i hel stilling	53,4	39,3	23,3	26,3
I utdanning	4,3	2,4	22,5	5,8
I fengsel	0,0	0,3	0,0	0,4
Sysselsatt i deltidstilling	18,0	17,9	34,0	27,4
Sosialhjelp	0,2	2,2	0,2	3,1
Ukjent	12,1	15,5	15,2	16,3
SUM	100	100	100	100
Observasjoner	36 479	15 748	35 126	16 513

Kilde: Falck & Nyhus, 2009

Her sammenlignes de to årskullene (kohorter). De som har fullført videregående opplæring i hvert årskull står i venstre kolonne. De som ikke har fullført står i høyre kolonne. Tallene viser at det er vesentlig flere som får ytelser fra NAV når de ikke har fullført videregående opplæring.

Sannsynligheten for å være arbeidssøker er større dersom et individ ikke har fullført og bestått videregående opplæring (Falck & Nyhus, 2009). Tall fra 2007 viser at rundt to prosent av ungdom som har fullført og bestått videregående opplæring er arbeidsløse, mens tilsvarende tall for de som ikke har fullført og bestått er rundt 9 % (ibid.).

Det er et stadig høyere kompetansekrav i arbeidslivet og stadig færre arbeidsplasser for ufaglærte i det kunnskapssamfunnet vi lever i. Med bakgrunn i dette og i tallene i tabellen over, er det svært viktig å inkludere ungdom slik at de fullfører videregående opplæring.

6.1 Konsekvenser for ungdommen

Ungdom som ikke lykkes med sin skolegang, kan få en vanskelig start på voksenliv og arbeidstilknytning. Marginalisering beskrives som den prosessen de er inne i og som i verste fall ender med varig ekskludering fra arbeidslivet.

”Man kan si at å være marginalisert er å være i ytterkanten av et sentrum – partiell deltagelse med risiko for å bli ekskludert. Å være ekskludert blir mer omtalt som å være klart utenfor en sosial struktur eller grunnleggende ressurser, noe som oppfattes som mer alvorlig fordi det er en mer varig tilstand.” (Gejrstam, 2001, s.63)

For noen ungdommer starter marginaliseringsprosessen i løpet av ungdomsskolen eller kanskje også tidligere. De faglige resultatene er svake og en del ungdom har svært høyt fravær. Veien videre inn i et produktivt samfunnsnivå blir vanskeligere, når en skal konkurrere seg inn i videregående opplæring med karakterer. Dessuten er videregående skole bare en forlengelse av det ungdommen allerede har valgt bort og mislykkes med. Konsekvensen for noen ungdommer, er at før de har fylt 18, kan de være ekskludert fra skole- og arbeidsliv. Dette er en stor utfordring for den enkelte det gjelder og et problem for det samfunnet vedkommende lever i. Ungdom som ikke kan forsørge seg selv er avhengig av sosiale ytelser, og de bidrar ikke med sin arbeidskraft i fellesskapet. Muligheten for at de klarer å returnere til fellesskapet igjen er dessuten liten (Rasmussen et al., 2010). Undersøkelsen foretatt i *”Et liv jeg ikke valgte. Om unge uføre i fire fylker”* (Jensen et al., 2009) viste at individene startet marginaliseringen tidlig og at utfallet for mange blir uføretrygd i ung alder, uten at de i det hele tatt har vært en del av det ordinære arbeidslivet.

Et psykisk system som deltar i funksjonssystemets kommunikasjon er inkludert. Dersom dette ikke er tilfelle, er det psykiske systemet ekskludert (Luhmann, 2000 s.264). Funksjonssystem kan i noen tilfelle utelukke individer fra kommunikasjon og dette kan bidra til manglende skolegang, arbeidsløshet og fattigdom. Noen ganger velger individet selv eksklusjon gjennom å utebli fra skole og trekke seg helt tilbake fra all annen kommunikasjon enn den som foregår med datamaskinen på eget rom om natta. Resultatet er i begge tilfelle negativt.

6.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Vista Analyse ved Rasmussen (2010) forsøkte i sin forskning å skaffe en oversikt over utgifter ut over det som kan regnes som normalt, som blir brukt på ungdom. Resultatene av deres søk var at de i liten grad klarte å finne hvilke ressurser som ble brukt av hvem og til hvilken nytte. De avdekket at det ikke var mulig å skaffe en samlet oversikt over ressursbruken inn mot utsatt ungdom.

”Oversikt over hvor mange ungdommer som over tid mottar tjenester fra ulike instanser er ikke funnet.” (ibid., s 36)

Rasmussen påpeker at på grunn av rammer og regler kan ungdom risikere å falle ut av ett budsjett/ansvarsområde og inn under et annet, eller i verste fall ikke komme inn under noen og dermed stå uten hjelp og støtte (ibid.).

Regnestykkene til Vista Analyse viser at samfunnet ved å sette inn tiltak som forhindrer at 100 mennesker havner på uføretrygd, kan spare vel 1,1 milliard kroner. (ibid.).

NOU 2009: 22 trekker også fram at det finnes gode statistikker over hvilke brukere som mottar hvilke tjenester, men ingen oversikt over brukere som mottar tjenester fra flere instanser.

Svaret på mitt andre underspørsmål blir at forskning har vist at konsekvensene av manglende utdanning for individet kan være svært negativt i form av manglende muligheter i arbeidslivet. For samfunnet betyr det store kostnader både for helsesystemet og for NAV når et individ ikke er i arbeid og blir avhengig av sosiale ytelser. Det burde være god samfunnsøkonomi å få flere ungdommer inn i videregående opplæring og ut igjen med dokumentert kompetanse og over i arbeid. Mange jobber inn mot gruppen ungdom utenfor skole og arbeidsliv, men innsatsen er fragmenter.

7. "De gode hjelpere" og deres ansvar og innsats rundt ungdom.

I dette kapitlet vil jeg presentere de største aktørene, og beskrive deres ansvarsområder hjemlet i lover og forskrifter. Jeg vil også se nærmere på det samarbeidet som det legges opp til mellom funksjonssystemene.

Jeg har valgt å gi utdanningssystemet størst plass fordi det er her grunnlaget for deltagelsen i det hyperkomplekse samfunn legges for alle individer. Det er også her manglende deltagelse eller mestring blir svært tydelig og kan få store konsekvenser som vist i forrige kapittel. Selv om det er interessant, ville oppgaven bli for omfattende om jeg skulle presentere alt like grundig.

Luhmann hevder i sin systemteori at funksjonssystemer er selvreferensielle. De konstruerer de elementer de består av og de lar en henvisning til denne selvkonstruksjonen følge med i alle relasjoner mellom disse elementer (Luhmann, 2000, s. 72). Systemene definerer det som ikke er egne elementer som omverden. Selviakttagelsen i systemet medfører at systemet er klar over forskjellen på systemet og omverden. De ulike systemenes definisjon av egne ytelser blir en viktig premiss for å se på hvor de faktisk har ansvar som grenser opp mot hverandre.

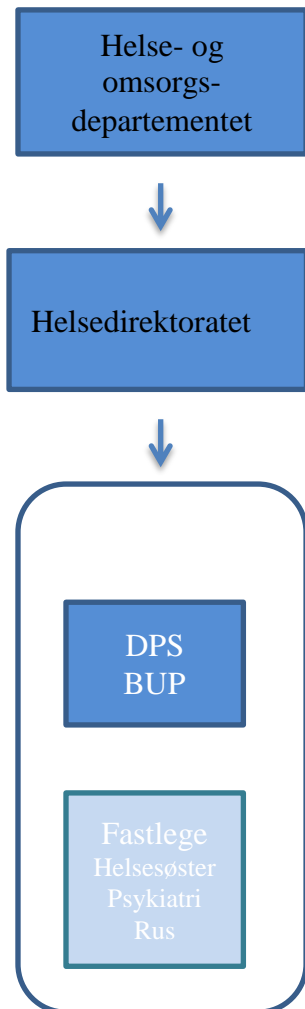
Systemene er ikke uimottagelige for det som foregår i omverdenen:

Snarere er den selvreferentielle operationsmådens lukkethed en form for udvidelse af mulig omverdenskontakt: ved at konstituere elementer, som er bedre i stand til at blive bestemt, forøger lukketheden kompleksiteten af den omverden som er mulig for systemet. (ibid., s. 75)

Gjennom illustrasjoner ønsker jeg også å visualisere landskapet. I denne illustrasjonen og de som følger videre i kapitlet, har jeg valgt å farge det som kommunen har ansvar for lyseblå, fylkeskommunens ansvarsområder er rosa og statens blå.

7.1 Helsesystemet

Figur 7 Helse og omsorg



Mye av det som ligger innenfor primærhelsetjenesten er det kommunen som har ansvar for.

Helsetjenester er organisert med en kommunal førstelinjetjeneste og en statlig andrelinjetjeneste.

Kommunene har ansvar for fastlegetilbud, helsestasjon og skolehelsetjeneste (lyseblå boks).

Formålet for helsetjenesten er generelt å fremme folkehelse, trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold, og å søke å forebygge og behandle sykdom, skade eller lyte, jf. § 1–2.

(Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011)

I følge § 1-3 i samme lov, står det at oppgavene med helsefremmende arbeid og forebygging skal organiseres som blant annet helsestasjonsvirksomhet, helsetjenester i skole og opplysningsvirksomhet.

Helsetjenestene har et eget departement og direktorat som gir føringer.

Den kommunale helsetjenesten er en viktig medspiller i arbeidet med ungdom som står utenfor skole og arbeidsliv. Den skal ivareta ungdom gjennom fastlegetilbud, helsestasjon og skolehelsetjeneste og eventuelt henvise videre til andrelinjetjenesten.

I 2009 gjennomførte Helsetilsynet (Rapport fra Helsetilsynet 5, 2009) en systemevaluering av tilbudet til barn og unge som trenger innsats fra kommunal helse-, sosial- og barnevernstjeneste på grunn av tilbaketrekking, utagering, rusmisbruk eller annen avvikende atferd (ibid.). Evalueringen så ikke på samarbeidet mellom de kommunale tjenestene. Altså tok ikke undersøkelsen for seg helheten i situasjonen for barn og unge. Rundt 60 av 114 kommuner i undersøkelsen hadde ikke lagt til rette for samarbeid eller fulgte opp planlagt

samarbeid. I tillegg ble det avdekket at to tredjedeler av kommunene ikke har system for å fange opp barn og unge i tide.

7.1.1 utfordringer knyttet til samarbeid

I 2007 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske vansker. Bare en tredjedel av de kommunale tjenestene oppfattet at det var en klar fordeling av ansvar mellom de ulike kommunale tjenestetilbudene. Også arbeidsfordelingen og ansvaret mellom kommunale tjenester og poliklinikkene var uklar.

Målgruppene i Helsetilsynets rapport og Riksrevisjonens undersøkelse var ikke helt den samme, og etatene som var involvert var også ulike. Begge dokumentene tok for seg samarbeidet rundt utsatte barn og unge, men ingen av dem tok for seg helheten. Hensikten var å evaluere et tjenestetilbud og på den måten avdekke svakheter slik at disse kan korrigeres. Helsetilsynets rapport er systemintern, likevel er det ikke gitt at denne formen for ”irritasjoner” fører til at systemet endrer seg. Det kan medføre ytterligere lukkethet.

I NOU 2009:22 ”Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge”, trekkes også omorganisering av kommunen til to-nivå-modeller fram som en faktor som kan ha slått negativt ut for tverretattlig samarbeid. Når mellomleddet mellom virksomhet og rådmann blir fjernet, kan det virke som mer sektorovergripende hensyn i mindre grad blir ivaretatt (NOU 2009:22). Det slås også fast at samordning av tjenester på tvers av etater er viktig, og det poengteres at samordning av helsetjenester og spesialpedagogiske tjenester på tvers av kommunalt og statlig nivå i større grad må finne sted (ibid.). Det påpekes at det ikke eksisterer en pålitelig oversikt over hvor mange som mottar tjenester fra flere instanser over tid. Den samme konklusjonen ble som jeg nevnte i kapittel fem, trukket av Vista Analyse (Rasmusen et al., 2010). Undersøkelsen av de samfunnsøkonomiske konsekvensene ved marginalisering av ungdom, konkluderte blant annet med at ingen av etatene hadde en fullstendig oversikt over hvilke tiltak som fantes og hvilke ungdom som deltok i hva (ibid.).

I en rapport fra 2009 om kommunalt psykisk helsearbeid, viste Myrvold og Helgesen at samarbeid og samordning av det psykiske helsearbeidet kan være utfordrende for kommuner som har valgt en flat struktur og ikke har sektorsjefer innenfor større områder. Under overskriften ”Flat struktur: Mål og konsekvenser” har de følgende oppsummering:

“Kommunal organisering med flat struktur med resultatenheter kan med andre ord utfordre – og stille sterke krav til – koordinering og samarbeid mellom ulike tjenesteenheter.” (Ibid., 2009, s. 69)

Sett med systemteoretiske briller betyr det at de ulike kommunale virksomhetene i større grad har lukket seg for omverdenen, strukturelle koblinger på tvers av funksjonsområdene er ikke opprettet og kommunikasjon finner i liten grad sted.

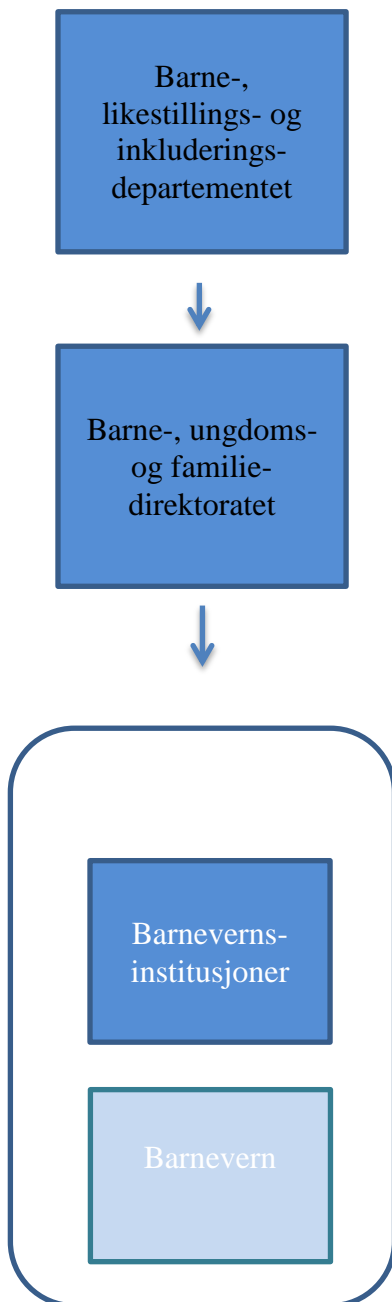
Hvert funksjonssystem blir seg selv nok, og makter i liten grad å skape inklusjon.

Den nye Samhandlingsreformen (Samhandlingsreformen, Nasjonal veileder, 2012) har tatt opp i seg mye av dette og skal sikre et mer helhetlig tilbud til hver pasient med vekt på tidlig innsats og forebygging. Kommunenes ansvar blir enda tydeligere – folk skal ha hjelp der de bor. Det foreligger en ny felles lov for helse- og omsorgstjenesten i kommunen (Helse- og omsorgsdepartementet, 2012).

I rapporten «Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar?» (Markussen & Seland, 2012) kommer det fram at en betydelig andel av de ungdommene som velger bort videregående skole, har psykiske vansker (20,8 prosent). Dette er en bekreftelse på det som lærere og rådgivere hevder å ha observert de siste årene, og er et forholdsvis nytt funn i forskningen rundt frafall i videregående opplæring. Funnet tydeliggjør behovet for samhandling rundt ungdommen for å kunne gi et tilbud de kan mestre.

7.2 Omsorgssystemet

Figur 8 Omsorg



Fra barnevernloven:

§ 3-1. Barneverntjenestens forebyggende virksomhet.

Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.

Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.

§ 3-2. Samarbeid med andre deler av forvaltningen.

Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer.

Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal

barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet. (Barnevernloven, 2012)

Barneverntjenesten i kommunen er en førstelinjetjeneste som skal ta seg av henvendelser og jobb med barn og unge som kommer inn under Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100. Barnevernet skal samarbeide med andre offentlige tjenester som helse, barnehage, skole og politi.

7.2.1 Barnevern

Barnevernet skal ivareta de mest utsatte barn og unge i samfunnet vårt. For dette systemet er samarbeid med andre helt avgjørende. Alle offentlig ansatte har plikt til å melde bekymring til barnevernet ved mistanke om omsorgssvikt, uavhengig av taushetsplikt (barnevernloven § 6-4). Barnevernet skal i slike situasjoner gi tilbakemelding om det er åpnet en undersøkelse. Har de opprettet undersøkelse, skal melder også få tilbakemelding når undersøkelsen er avsluttet og få vite om saken blir fulgt opp videre eller om den blir henlagt (Barnevernet.no, udatert). Dette siste er en bestemmelse som er relativt ny, og som har vært med på å gjøre denne tjenesten mindre lukket.

Alle barn i Norge skal gå på skole fra de er seks år til de er 16. De fleste er i opplæring i to til fire år etter dette også. Barnevernet forholder seg derfor til skolen i mange saker og ofte også til de andre funksjonssystemene. Ikke overraskende er ungdom som har vært i kontakt med barnevernet overrepresentert i gruppen som ikke fullfører og består videregående opplæring og de har større risiko for å være arbeidsledig senere i livet (Clausen & Kristoffersen, 2008). Forskning på ettervern av ungdom som har vært i barnevernstjenesten viser at denne gruppen har et lavere utdanningsnivå, dårligere helsetilstand – særlig psykisk, mindre nettverk og en mer ustabil bosituasjon enn annen ungdom (Bakketeig & Backe-Hansen, 2008).

Enkeltsaker i barnevernet kan få mye oppmerksomhet når det blir fattet vedtak som er kontroversielle, men etaten får også mye kritikk for at de ikke griper inn tidlig nok og følger opp saker bedre. En undersøkelse fra NTNU i 2012 som tok for seg hvordan barnevernet i Trondheim kommune ble erfart av barn og foreldre, viste at noen følte seg forhånds dømt og lite hørt. I tillegg var stadig utskifting av saksbehandler et problem for kontinuitet og relasjonsbygging. Både barn og foreldre ønsket at hjelp fra barnevernet kom tidligere (Haugen, Paulsen & Berg, 2012). Trolig er ikke dette utfordringer som er enestående for Trondheim. Nordlandsforskning undersøkte hvordan ulike ungdommer hadde opplevd barnevernet i ”Hverdagsliv og drømmer. For ungdom utenfor skole og arbeidsliv”. Svarene varierte, men mange var fornøyd med møtet med barnevernet. Ungdommen opplevde at det endelig var noen som hjalp dem med det som var vanskelig og de fikk en fast person å forholde seg til (Thrana et al., 2009).

Barnevernet kan ikke alene løse de utfordringer som barn og ungdom står overfor når de har vært utsatt for omsorgssvikt og mangler nødvendig støtte og nettverk i livet sitt. Tettere og

mer samarbeid på tvers av funksjonssystemer er nødvendig. Mange som jobber i andre etater tror jeg opplever at barnevernet lukker sitt system ved å henvise til taushetsplikt.

Følgende sitat er hentet fra Barne- og likestillingsdepartementet:

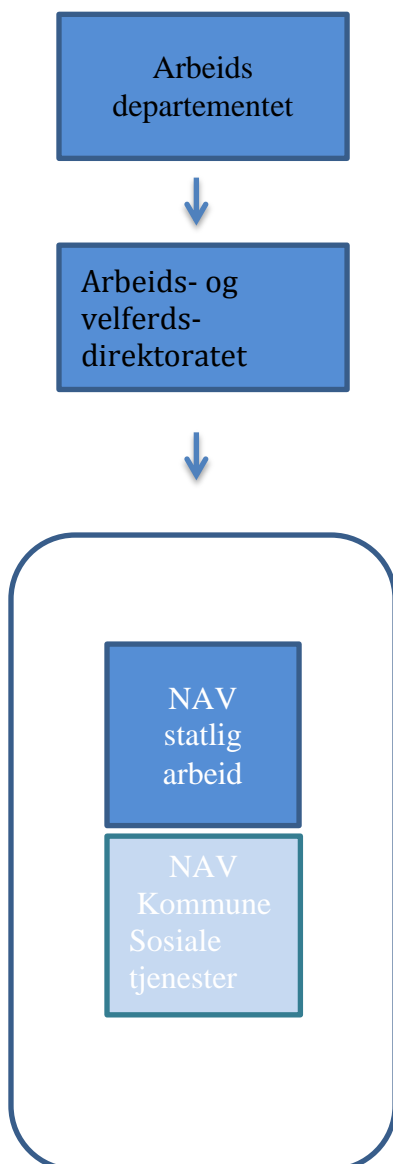
”Hovedmål for all kommunikasjon om barnevernet er at:

Åpenhet gir barnevernet større legitimitet. Da blir det bedre å være barn i barnevernet.”

(BLD & BUFETAT, 2008)

7.3 Arbeids- og velferdssystemet - NAV

Figur 9 Arbeids- og velferd



Systemet består av en statlig del (blå) og en kommunal del (lyseblå). Dette er en etat med to ulike styringslinjer. Ungdommer som mottar tjenester innenfor folketrygdloven, sorterer under den statlige delen av NAV (arbeid), og de som mottar sosiale ytelser, under den kommunale delen. I følge « Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen» § 12 og § 13, skal NAV drive forebyggende for å unngå problemutvikling. Forebygging handler om at tjenester til utsatt ungdom er inkluderende og lett tilgjengelig for å hindre eksklusjon og marginalisering. Ett av målene ved satsingen er at ungdom skal få hjelp på et tidlig tidspunkt og at forebyggende perspektiver prioriteres i det sosiale arbeidet ved NAV-kontorene og i kommunen.

NAV skal samarbeide med andre deler av forvaltningen for å oppnå målene i loven (Lov om sosiale tjenester i NAV, kapittel 3 - § 12 og § 13). Dette er til dels sammenfallende med § 13-4 i forskrift for oppfølgingstjenesten.

Også dette funksjonssystemet styres fra et departement og et direktorat.

7.3.1 NAV-reformen

I 2005 la regjeringen Bondevik II fram Stortingsproposisjon nr. 46 (St. prop. nr. 46, 2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Målsettingen var at det skulle være en dør inn til alle tjenester og målene for NAV-reformen var:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning
(ibid.)

7.3.2 Ivaretagelse av ungdom

Den statlige delen av NAV (arbeid) tar imot ungdom som henvender seg til dem, men de forholder seg ikke til ungdom under 16 år. Denne delen av NAV skal få folk i arbeid og gjerne være med å få ungdom tilbake til opplæring (St.prop. nr. 46, 2004-2005).

Ungdomsgarantien (NOU 2011: 14, 2011) skal sikre at ungdom under 20 år som melder seg helt ledige hos NAV, får tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Det tiltaket NAV i hovedsak kan bruke inn mot ungdom under 19 år, er arbeidspraksis (AP). Ungdom mottar da individstønad og bedriften får et tilskudd. NAV kan sette i gang AMO-kurs (arbeidsmarkedsopplæring). Disse kursene er forbeholdt brukere over 19 år. (Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. § 7.2) I tillegg finnes det en tiltaksgaranti som trådte i kraft fra 2009 (Arbeidsdepartementet, 2008) som skal sikre arbeidsmarkedstiltak til ungdom mellom 20-24 år som har vært ledige i mer enn seks måneder. En oppfølgingsgaranti (2007) for aktive arbeidsledige skal sikre tett individuell oppfølging ved arbeidssøking.

Ved årsskiftet 2011/2012 kom ”Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Vedlegg til Prop. 1 S (2011–2012) – Statsbudsjettet 2012” *“Med jobbstrategien tar Regjeringen et krafttak for å sysselsette flere personer med nedsatt funksjonsevne under 30 år. Fokus rettes*

særlig mot unge i overgangen mellom utdanning og arbeid.” (Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne, 2012, s. 11)

I dette dokumentet presiseres det at det er behov for ekstra innsats rundt en rekke individer for å få dem ut i arbeidslivet. Flere økonomiske ordninger blir satt inn for å gjøre dette mulig. Det dreier seg om tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne, mentorer fra arbeidsplassen som skal følge opp enkeltindivider og funksjonsassistenter.

Formålet med sosialtjenesten forvaltet av NAV (velferd), er å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling, og å forebygge sosiale problemer. Videre er oppgaven å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre, jf. sosialtjenesteloven § 1–1. (NOU 2009:11 s 22).

Som en del av individuelle tjenester (Lov om sosiale tjenester i NAV, kapittel 4-§28) har NAV et kvalifiseringsprogram (KVP). Dette kan være aktuelt inn mot brukere som har levd på sosialhjelp over tid eller står i fare for å komme i en slik situasjon. Tilbudet innebærer opplæring, arbeidstrening og oppfølging. Bruker må være over 19 år.

Kommunene har valgt ulik organisering. På noen NAV-kontorer ligger det flere tjenester inne (rus og bolig), andre har kun en minimumsløsning (den gamle sosialkontor-delen, sosialhjelp og nødhjelp). Noen NAV-kontor har opprettet ungdomsteam der både de statlige og kommunale ansvarsoppgavene ligger inne.

7.3.3 Organisering i NAV

”Arbeid og velferdsforvaltningen (NAV) forvalter en tredjedel av statsbudsjettet gjennom et stort spekter av arbeidsrettede tiltak og tjenester og ulike stønadsordninger.” (Meld. St. 13, 2011-2011, s.21) Fordi NAV er en relativt ny etat med store og sammensatte ansvarsoppgaver, kreves det samkjøring og helhetstenkning for å få til en samordnet innsats inn mot ungdom med behov for hjelp fra både den statlige og kommunale delen. Tradisjonelt rår den statlige delen av NAV over tiltak og den kommunale delen har ansvar for oppfølging. I hvert fylke er det et fylkeskontor. Dette kontoret kan ikke legge føringer for den kommunale delen av NAV. NAV-kontorene ute i kommunene har stor grad av autonomi. Dette gjør at det ikke finnes en struktur som er lik for all virksomhet knyttet opp mot arbeidet med ungdom.

Det er ikke vanskelig å forstå at en omfattende endring som NAV-reformen, er krevende. Riksrevisjonen la i 2012 fram en rapport om partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV (Riksrevisjonen 3:16, 2011).

I denne rapporten kom det fram at i oppfølging av brukere med sammensatte behov, sitter NAV-ansatte med flere ulike saksbehandlingssystemer. Både de kommunalt og statlig ansatte opplever at de i hovedsak har tilgang til nødvendig informasjon fra datasystemene, men mange av de statlige ansatte kan ikke i tilstrekkelig grad hente ut informasjon fra det kommunale saksbehandlingssystemet og de rapportere at de ikke har tilstrekkelig kompetanse i bruk av systemene (ibid).

Dessuten opplever mange veiledere, spesielt ved en del store kontor, at det finnes få arenaer som egner seg for informasjons- utveksling mellom statlig og kommunalt ansatte. (ibid., s.64)

I den allerede omtalte ”Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne” (Statsbudsjettet 2012) står det blant annet følgende:

”Personer under 30 år utgjør en relativ liten andel av aller uførepensjonister, men antallet unge som blir uføretrygdet har økt de senere årene. Økningen har vært særlig stor blant personer med psykiske lidelser. ” (”Jobbstrategien” s. 7)

I dokumentet nevnes det spesielt at å redusere antall uføre, forutsetter en strategi der både Arbeidsdepartementets og andre departementers virkemidler må tas i bruk. Dette må i følge strategiplanen være en sektorovergripende satsing.

Det foreslås en rekke tiltak i dette dokumentet og flere av dem går på økonomiske insitament for at arbeidsgiver skal ta imot en bruker og drive opplæring på arbeidsplassen.

De ansatte i NAV opplever at de i for liten grad kan være tett på hver enkelt bruker (Myklebø, 2012). Alle tiltak må settes ut på anbud. Svært mange aktører kan jobbe med ungdom, og det kan være vanskelig å ha oversikt over hva ungdommen egentlig trenger og bygge opp en systematisk og målrettet kompetanse hos den enkelte. Dersom NAV-kontoret har en klar deling i ett statlig og ett kommunalt ansvarsområde, kan to saksbehandlere jobbe med samme bruker uten å samarbeide (ibid.).

Rambøll Management (2009) undersøkte på oppdrag fra NAV Drift og utvikling hvilke tiltak NAV benytter inn mot ungdom. Svært mange av de tiltakene som settes i verk for målgruppa, er prosjektbasert eller innføres som prøveordninger. Finansieringen er uforutsigbar og bærer preg av disponeringer som det ikke er mulig å få over i drift (Rambøll management, 2009). Noe av det som også kom fram i kartleggingen, var at evaluering av tiltakene var svært varierende. Det ble tydelig lagt vekt på kvalitet framfor kvantitet, og hva som var et vellykket resultat varierte. Noen av aktørene la stor vekt på at det var å få ungdom ut i arbeid som var

viktigst. I andre sammenhenger var et tiltak vellykket dersom et individ returnerte til/startet opp i videregående skole.

7.3.4 "Samarbeidsavtalen" NAV - KS

Det har gjennom de siste fem årene vært jobbet med en kobling mellom utdanningssystemet og NAV for å samkjøre innsatsen. I mai 2007 ble det inngått en avtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund (Samarbeidsavtale AID – KS, 2007). Avtalene ble omtalt som den sentrale samarbeidsavtalen. (Buland et al, 2010)

Hensikten med denne avtalene var å legge til rette for samarbeid mellom NAV og fylkeskommunene for å nå mål innenfor både arbeid og utdanningssektoren. Det skulle være felles innsats for å få flere i arbeid eller utdanning gjennom samordning av partenes virkemidler. Det skulle inngås fylkesvise avtaler. Disse avtalene skulle ivareta en rekke innsatser som for eksempel bedre informasjon til ulike brukere, bedre utdannings- og yrkesveiledning, kartlegging av den enkeltes kompetansebehov som grunnlag for opplæringstilbud, utvikling av praksisnære opplæringstilbud på videregående opplæringsnivå, samfinansiering av opplæringstiltak, styrket informasjonsutveksling mellom samarbeidspartene, samarbeid med andre aktører som partene i arbeidslivet og arbeidsgivere. Dette arbeidet ble evaluert av SINTEF og resulterte i rapporten «*Tid for samarbeid*.

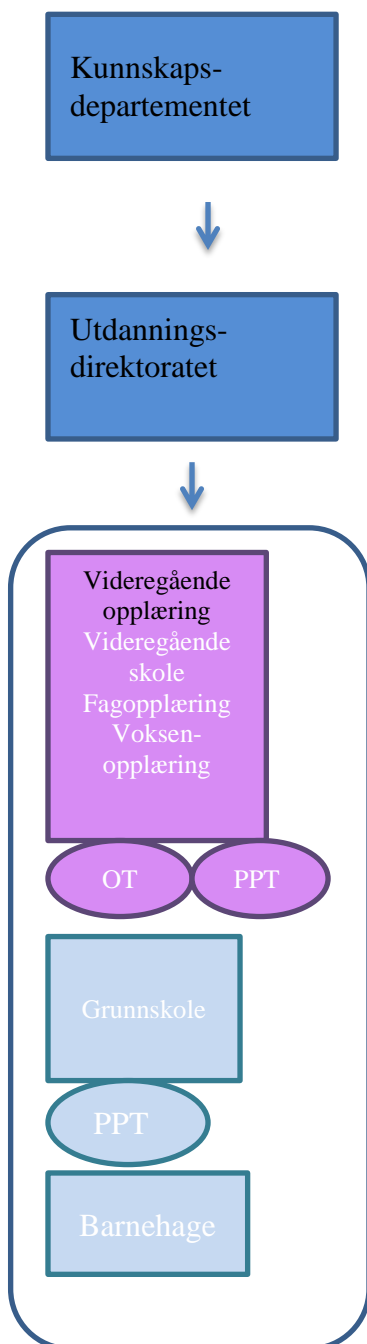
Sluttrapport fra evaluering av implementering av samarbeidsavtale AID og KS» (ibid.).

Forskerne fra SINTEF konkluderte i rapporten med at samarbeidet mellom fylkeskommunen og NAV fylke, har blitt intensivert og mer systematisert. I de fem fylkene som ble undersøkt, var det stor grad av variasjon på samarbeidet mellom partene da avtalen ble inngått. Denne variasjonen finner forskerne igjen etter at fylkene har jobbet med implementering av samarbeidsavtalen. Samarbeidet har stort sett dreid seg om områder der man allerede hadde et samarbeid – oppfølgingstjenesten og karrieresenter. Nye områder har i liten grad blitt tatt opp. Samordning av virkemidler har i følge rapporten blitt bedre, men her er det fortsatt et uutnyttet potensial. En del av informantene rapporterte at regelverket oppleves å være til hinder for samordning av virkemidler. Den viktigste gevinsten av samarbeidsavtalen synes å være at man utvikler nye samarbeidsformer og videreutvikler gamle, styrker nettverk som allerede finnes og etablerer nye rutiner. I tråd med Luhmanns teori om lukkede funksjonssystemer, er det kanskje ikke så rart at det ikke har foregått noe mer og omfattende samarbeid. En viss inklusjon mellom etatene, som gjør det mulig å kommunisere og utnytte hverandres kompleksitet var det fra før i en del fylker og dette er videreutviklet. Andre steder fører ikke en slik avtale til at det oppstår kommunikasjon. Avtalen registreres av partene, noen

tar kanskje initiativ til kontakt, men kommunikasjon består av en tredelt prosess - informasjon, meddelelse og forståelse i form av en reaksjon. Dersom et system ikke responderer eller avviser meddelelsen, oppstår det ikke kommunikasjon og samarbeid om felles oppgaver er ikke mulig. Kommunikasjon forutsetter et tilslutningsaspekt (Luhmann, 2000).

7.4 Utdanningssystemet

Figur 10 Utdanning



Funksjonssystemet utdanning består av barnehage og grunnskole som begge er underlagt kommunen. (lyseblå farge) Videregående opplæring for ungdom mellom 16-21 år og voksne som ikke har tatt ut retten sin til videregående opplæring, er fylkeskommunens ansvar (rosa farge). I tillegg har fylkeskommunen en pedagogisk-psykologisk tjeneste og en oppfølgingstjeneste (OT). Styringssignalene kommer fra et departement og et direktorat.

Med Reform 94 fikk alle ungdommer i Norge rett til videregående opplæring. De har ikke skoleplikt slik som i grunnskolen, men rett til å starte på et av tre utdanningsprogrammer som de eventuelt setter opp på sin søknad. De har også rett til tre års videregående opplæring innenfor det utdanningsprogrammet de har gjennomført det første året.

7.4.1 Grunnopplæring

Da den siste læreplanreformen – Kunnskapsløftet ble innført i 2006, kom også begrepet grunnopplæring. Dette er opplæring fra første klasse og opp til og med videregående, og denne skal sees i sammenheng som et 13-årig utdanningsløp. Læreplanene er gjennomgående i enkelte fellesfag, som for eksempel naturfag. Det ligger selvfølgelig en utfordring i at det ikke er samme eier av grunnskole (kommune) og videregående skole (fylkeskommune). Dette er to ulike deler av et utdanningssystem med svært ulike tradisjoner. Det skal være et 13-årig løp, men i praksis er det ingen garanti for sammenheng og kommunikasjon mellom dem som har ansvar for ulike deler av opplæringen. Fylkeskommunen skal etter oppdrag fra departementet veilede og medvirke til kvalitetsutviklingstiltak som kan gi god sammenheng i grunnopplæringen (Opplæringsloven § 13-3c). Det legges i lovverket opp til at et forvaltningsnivå har ansvar for noe som skal finne sted i et annet. Dette er krevende fordi grunnskole og videregående skole er to subsystemer innenfor det store funksjonssystemet utdanning. Det er lite tradisjon for samarbeid og samhandling mellom ungdomsskolen og den videregående skolen. Hver av disse subsystemene har nok med sin egen produksjon av ytelser.

Både kommune og fylkeskommune skal etter § 3-1 i Opplæringsloven tilby annen opplæring dersom en elev, lærling eller lærekandidat har særlige vansker med å følge den opplæringen som er valgt (Opplæringslova, 2012).

7.4.2 Videregående opplæring – fylkeskommunens ansvar

Videregående opplæring gir mange tilbud og muligheter for ungdom. De kan velge mellom 12 utdanningsprogram. Tre av disse er studieforbereende og ni er yrkesfaglige. Det finnes over 100 ulike fagutdanninger du kan ta gjennom yrkesfagutdanning i videregående opplæring. Utdanningssystemet har den største utfordringen med hensyn til gjennomføring innenfor yrkesfagene. Dette skal jeg komme nærmere inn på. Først vil jeg beskrive hvilken kompetanse ungdom kan oppnå gjennom videregående opplæring.

Det finnes tre sluttkompetanser i den videregående opplæringen. Dersom elever velger et studieforbereende utdanningsprogram kan han/hun få studiekompetanse. Velger eleven et yrkesfaglig utdanningsprogram kan vedkommende få yrkeskompetanse. Dersom eleven ikke mestrer alle fag ender han/hun med grunnkompetanse. Grunnkompetanse defineres altså ikke som noe annet enn **ikke** yrkeskompetanse eller studiekompetanse. I et forsøk på å nyansere gruppa som ender opp med grunnkompetanse har begrepet planlagt grunnkompetanse blitt tatt

i bruk. Dette for å vise at det er et skille mellom de som tilfeldigvis ender med grunnkompetanse fordi de stryker i ett eller flere fag, og de som går mot et planlagt redusert løp. Det er mulig for ungdom å gå mot planlagt grunnkompetanse via lærekandidatordningen. Denne er sidestilt med lærlingeordningen i lov og forskrift. Kandidaten har da ikke alle fagene som kreves for å få et fullt fagbrev og avslutter med et kompetansebevis. Dette er det mulig å bygge videre på senere og få fullt fagbrev.

7.4.3 Yrkesfaglige utdanning

Den yrkesfaglige delen av videregående opplæring er basert på et spleiselag med næringslivet der halvparten av opplæringen i yrkesfagene som regel skal foregå ute i en bedrift.³ En del ungdommer hopper av yrkesfagutdanningen sin etter Vg2 og går over på tredje påbyggingsår. Dette er et komprimert år med mye fellesfag som gir dem generell studiekompetanse. I rapporten ”Påbygg – et gode eller en nødløsning?” blir dette tilbudet nærmere analysert. (Markussen & Gloppen, 2012) Hver femte elev som starter opp på yrkesfag ender opp med denne løsningen. For en del ungdommer er dette er planlagt løp fra slutten av 10. klasse. Men opp til så mye som 43,9 prosent av dem som går tredje påbyggingsår, stryker i ett eller flere fag og har dermed fullført, men ikke bestått videregående opplæring (ibid.).

Utfordringen med yrkesfag er at en del ungdommer ikke ønsker eller makter å skaffe seg læreplass. Det er ungdommens ansvar å sørge for dette selv, på linje med å skaffe seg jobb. Mange kandidater er heller ikke mulig å formidle ut til arbeidslivet fordi de har høyt fravær, mangler karakterer og har stryk i flere fag.

I tillegg til store faglige utfordringer, kan det, som jeg har vært innom tidligere, være slik at ungdom har urealistiske forestillinger om hva ulike yrker innebærer (Lødding, 2009).

Ungdom mener at informasjonene de videregående skolene gir når de er ute for å rekruttere elever, ikke gir et riktig bilde av hva som faktisk foregår i løpet av skoletida (Thrana, 2009). Dette er klare utfordringer for den videregående opplæringen.

Yrkesfagutdanning innenfor videregående skole i Norge er basert på et samarbeid mellom utdanningssystem og arbeidslivet. Dette er krevende fordi dette er helt ulike funksjonssystemer med svært ulik optikk. I hvilken grad utdanningssystemet lykkes med sitt oppdrag, måles i antall ungdom som fullfører og består. Næringslivet har en helt annen føring

³ Ofte omtalt som 2+2-modellen. To år i skole og to år i arbeidslivet.

for sin virksomhet, her er det økonomi og lønnsomhet som er avgjørende. Finnes det ikke arbeid, er det heller ikke plass til å ta inn lærlinger.

Utdanningsministeren ønsker å få til en ny og mer forpliktende avtale med næringslivet om den videregående opplæringen i det som kaller "Samfunnskontrakten".

"Vi må få lærlingordningen til å fungere bedre. Alt for mange bli stående uten lære plass etter Vg2 og alt for mange gir opp i utgangspunktet uten å søke lære plass. Jeg ser fram til å få sluttført arbeidet med en ny samfunnskontrakt med alle berørte parter for å få sterkere forpliktelser og effektive tiltak slik at vi kan få en permanent bedre situasjon for lærlinger."

(Halvorsen, 2011)

Samfunnskontrakten er nå undertegnet og partene er enige om å få til et videre positivt samarbeid om opplæring. (Pressemelding 15:12, Kunnskapsdepartementet, 2012) Men fortsatt er det opp til den enkelte bedrift om den ønsker å ta inn en lærling, og det er opp til den enkelte elev å finne seg en lære plass. En rekke norske kommuner tar i liten grad inn lærlinger og nesten ikke lære kandidater. Dette begrunnes ofte med dårlig kommuneøkonomi. Satt inn i et større perspektiv blir dette kortsiktig økonomisk planlegging. Kommunen er en betydelig arbeidsgiver, og de er i liten grad med på å trekke lasset slik at flere ungdommer får seg lære plass og får fullført videregående opplæring. Som jeg viste i kapittel 6, er det mye større fare for at en ungdom uten fullført videregående opplæring, blir en økonomisk belastning for kommunen. I den nye Samfunnskontrakten som legger føringer for samarbeidet mellom arbeidslivet og den videregående opplæringen, har det kommet inn et punkt som er svært relevant inn mot den gruppen ungdommer som sliter. Fram mot 2015 skal det:

"Utarbeides nye retningslinjer for støtte til bedrifter som tar inn lærlinger som er vanskelig å formidle, for eksempel på grunn av svake karakterer og/eller høyt fravær"

(Samfunnskontrakten, 2012, s. 3). For bedrifter er det ofte økonomiske insitamenter som skal til for at de tar inn ungdom med ekstra behov for oppfølging eller tilrettelegging.

7.4.4 "Alle ungdommer kan fullføre og bestå videregående opplæring" – en politisk vedtatt sannhet?

Spriket mellom ønsket om at alle ungdommer skal fullføre og bestå videregående opplæring og det tilbudet som gis ungdommene slik at de kan mestre en opplæringssituasjon, er etter min mening stort. Mange ungdommer har en historie som viser at de tidlig følte seg utilpass på skolen og ikke fant seg til rette. Motivasjon og interesse for skole synker oppover i

utdanningssystemet og den er dalende allerede etter fjerde klasse i grunnskolen (Topland & Skaalvik, 2010).

I tillegg er ikke evner og forutsetninger fordelt slik i en befolkning at det er mulig for alle å fullføre og bestå alle fag i videregående opplæring. Av og til høres det slik ut når politikere snakker om den ideelle verden. ”Et politisk vedtak” om at alle kan fullføre og bestå svever over skole-Norge og gjør det til tider vanskelig å jobbe med virkeligheten der 30 % ikke klarer det. De alternative veiene fram til målet blir ikke løftet fram og i tilstrekkelig grad tatt i bruk. Det er vanskelig å nå fram med alternative veier fram til dokumentert kompetanse.

7.4.5 Systemsvikt ?

Barn starter på skolen når de er seks år og flyttes videre til neste trinn når de er ett år eldre. Hvilken kompetanse de har opparbeidet i løpet av et skoleår, er irrelevant for overføring til neste trinn. Slik er hele den norske grunnopplæringen lagt opp. Når en ungdom starter i videregående opplæring med et karaktersnitt på rundt to fra grunnskolen, medfører dette som regel store faglige problemer i videregående skole, og resultat blir ofte strykkarakterer og manglende motivasjon (Markussen et al., 2008). I dag er det slik at systemet legger opp til at rektor avgjør om en elev som stryker i ett eller flere fag på Vg1, kan flyttes opp til Vg2. Elevene kan gå videre med strykkarakterer til Vg2. Her blir det ofte flere. Er dette en elev på yrkesfag, søker kanskje vedkommende læreplass på våren i Vg2. Kandidater med flere strykkarakterer, er i liten grad formidlingsbare ut i lære. Skolen tar altså ikke alltid tilstrekkelig ansvar for ekstra innsats rundt disse individene. Mange av dem trenger svært tett oppfølging og helt fra de starter i videregående opplæring og kanskje et planlagt grunnkompetanseløp. På denne måten svikter systemet enkeltindividet og for samfunnet blir det et problem som skyves over på andre etater. Videregående opplæring må i større grad ta den pedagogiske og samfunnsmessige utfordringen som ligger i at alle skal ha tilpasset opplæring jfr. Opplæringsloven § 3-1, slik at det kan utvikles mer fleksibilitet i systemet. I dag opplever jeg at videregående skole i mange tilfelle også jobber etter den politisk vedtatte sannheten at alle ungdommer kan fullføre og bestå videregående opplæring bare de skjærper seg litt. På den måten gjøres det til et individproblem og ikke til et systemproblem.

Ungdom har rett til tre års videregående opplæring etter endt ungdomsskole (Opplæringsloven § 3-1). Denne retten må tas ut i løpet av fem år – altså i løpet av det året ungdommen fyller 21 år. Dersom en ungdom ikke bruker ungdomsretten sin, er det mulig å få voksenopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring (Opplæringsloven § 4A-3).

Voksenrett kan benyttes fra det året du fyller 25. De som ikke tar ut ungdomsretten sin må altså vente til de er 25 før de igjen kan starte med opplæring (se figur 20, side 72). Unge voksne mellom 21 og 25 år faller altså mellom to stoler. I Oppland fylkeskommune har de valgt å gi utvidet rett til videregående opplæring og på den måten tettet dette hullet.

For videregående opplæring er alle aktører som kan være i kontakt med ungdom, en samarbeidspart. Det å gå på skole eller være under utdanning innebærer en form for normalitet og er viktig for de fleste. Skal det være mulig å holde ungdom inne i systemet, må de ulike aktørene kommunisere og samarbeide.

7.5 Oppfølgingstjenesten – OT

Da Reform94 ble innført, ble det opprettet en oppfølgingstjeneste. Denne er hjemlet i Opplæringsloven § 3-6, andre ledd (Opplæringslova, 2012). Dette er en tjeneste som skal hjelpe ungdom slik at de får brukt retten sin til videregående opplæring. Oppfølgingstjenesten ligger under fylkeskommunen og skal holde oversikt over ungdom mellom 16⁴ og 21 år som ikke er i opplæring eller arbeid. (Forskrift til opplæringsloven § 13- 1, 2012). OT blir presentert spesielt fordi denne tjenesten har en sentral roll i arbeidet med ungdom utenfor skole og arbeidsliv. I Akershus er det om lag 5000 ungdommer med opplæringsrett som ikke går i fylkets skoler og som OT skal ha oversikt over. Av disse er det 2000 som er i OTs målgruppe og som OT skal kontakte og gi et tilbud. De resterende er i gang med skole andre steder, er i forsvaret, hjemme med barn eller ute i arbeid.

OT er en del av funksjonssystemet utdanning, men har et eget definert ansvarsområde i lov og forskrifter. De skal ta kontakt med ungdommen, tilby veiledning og få dem i gang med arbeid, utdanning eller kompetansecfremmende tiltak (§ 13-3, ibid.). Ungdommene står fritt til å takke nei til tilbud fra OT. I tillegg til disse oppgavene har OT fått ansvar for å koordinere tiltak som settes inn for ungdom i OTs målgruppe. OT skal altså bidra til å koordinere flere funksjonssystemers innsats. (§ 13-4, ibid.). Dette vil jeg komme tilbake til senere i dette kapitlet og mot slutten av oppgaven.

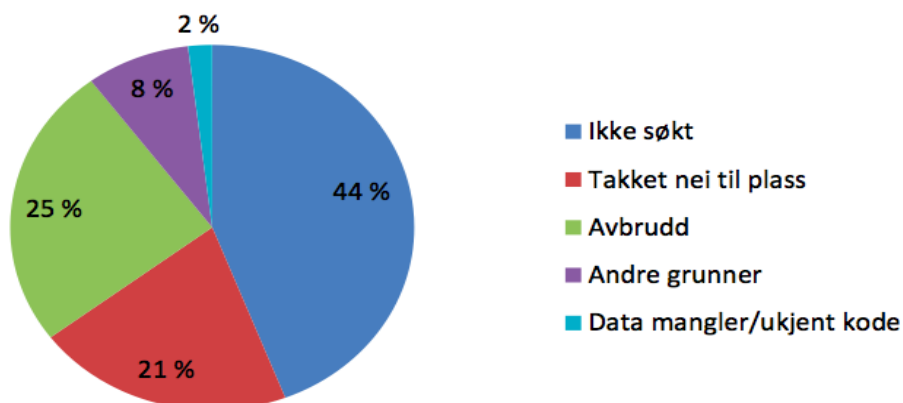
Alle ungdommer med opplæringsrett som vil søke offentlig videregående opplæring i Norge, søker via portalen VIGO. Denne oppdateres jevnlig opp mot folkeregisteret. For OT har det på landsbasis blitt innført et dataregistreringssystem som har fått navnet OTTO. Elever

⁴ Noen ungdommer som er født svært sent på året, kan være 15 år når de går ut av grunnskolen. OT skal fange opp disse, men NAV kan ikke tilby ungdom under 16 noe.

mellom 16 og 21 år som er registrert i VIGO og som ikke har søkt videregående opplæring, lastes over til OTTO.

I figuren under synliggjøres det hvilke grunner det er til at ungdom blir registrert i OTs database OTTO.

Figur 11 Hvorfor ungdom er registrert hos OT



(Ungdom utenfor opplæring og arbeid, statistikk fra UDIR, s. 3, 2012)

I underkant av halvparten av de som er i OTs målgruppe er altså ungdom som ikke søker videregående opplæring. De fleste søker direkte fra grunnskolen. De ungdommene som finnes i den store blå sektoren, hører til de eldre årskullene.

Utdanningsdirektoratet har utviklet et kodeverk til OTTO som alle fylkene skal benytte. OT skal finne ut hvor ungdom i målgruppa er og hva de gjør, og kode dem inn riktig. Da Kunnskapsdepartementet tok initiativ til Ny GIV Oppfølgingsprosjektet, var det særlig en stor bekymring for at for mange ungdommer ikke var fanget opp av noen systemer.

“Årlige rapporteringer fra fylkeskommunene viser at OT mangler oversikt over nær 30 prosent av sin egen målgruppe på vel 30000 ungdommer. NAV har registrert om lag 4-5000 unge under 20 år –herunder halvparten på arbeidsmarkedstiltaket praksisplass. Samtidig definerer SSB i arbeidskraftundersøkelsen (AKU) tre ganger så mange, eller om lag 14 000 unge mellom 15-19 år, som arbeidssøkende. Det samlede bildet av ungdom under 20 år, utenfor opplæring og arbeid, viser at altfor mange verken er fanget opp av OT eller registrert i NAV” (Invitasjonsbrev til alle fylkeskommuner, 2010)

En av de viktige måleindikatorerne i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet er derfor antall ungdommer i statuskode ukjent (kode OTUK). Målet er at dette tallet skal være så lavt som

mulig. OT har til tider en stor utfordring i det å få kontakt med ungdom. Det drives utstrakt etterretningsvirksomhet dersom det viser seg at ungdommen ikke bor på den adressen de er registrert med i folkeregisteret, eller at telefonnummeret ikke lenger er i bruk. Her nærmer vi oss et paradoks; videregående opplæring er frivillig, kontakt med OT er frivillig og OT skal bruke mye tid på å finne ungdom for å gi dem et tilbud de egentlig ikke ønsker? Det er også slik at systemet er åpent for dem som behersker systemets kommunikasjon. Ungdom velger vekk inklusjon ved å ikke kommunisere med funksjonssystemet utdanning, de ønsker ikke å ha noe med skole å gjøre.

Figur 12 Oversikt over ungdom med rett til videregående opplæring i fylkene

	Antall ungdommer med rett	Sum ungdom tilmeldt OT	Andel ungdom tilmeldt OT av ungdommer med rett	Antall ungdommer med statuskode ukjent	Andel ukjente
I alt	221 873	21 489	10	2 515	12
Østfold	12 802	1 470	11	60	4
Akershus	25 743	1 859	7	193	10
Oslo	18 257	1 256	7	487	39
Hedmark	8 705	846	10	56	7
Oppland	8 234	789	9	0	0
Buskerud	11 543	1 296	11	162	13
Vestfold	11 037	1 181	11	55	5
Telemark	7 916	749	9	65	9
Aust-Agder	5 232	579	11	20	3
Vest-Agder	8 255	795	10	25	3
Rogaland	20 969	1 889	9	116	6
Hordaland	22 509	2 110	9	520	25
Sogn og Fjordane	5 246	397	8	26	7
Møre og Romsdal	11 889	1 097	9	117	11
Sør-Trøndelag	13 088	1 442	11	267	19
Nord-Trøndelag	6 526	629	10	16	3
Nordland	12 288	1 690	14	174	10
Troms	7 885	919	12	68	7
Finnmark	3 749	516	14	88	17

(Ungdom utenfor opplæring og arbeid, statistikk fra UDIR, s.5, 2012)

Tabellen viser antall ungdom med rett i landets fylker og antall ungdom som oppfølgingstjenesten har i sin portefølje. De siste kolonnene viser antall ungdom med ukjent aktivitet og hvor stor prosentdel de utgjør av totalen per 15. juni 2012. Som det framgår av denne tabellen er det svært stor variasjon mellom fylkene. Dette kan skyldes strukturer,

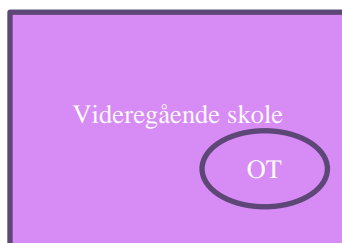
ressurser og demografiske ulikheter. Jeg kommer tilbake til dette under neste avsnitt. Siden høsten 2010, da Ny GIV-prosjektet startet opp, har altså OT i samarbeid med NAV gjort en stor jobb for å få ned antall ungdom med statuskode ukjent.

OT har i de fleste fylker ikke egne tiltak de kan veilede ungdom inn på. OT er avhengig av det tilbudet som de videregående skolene kan gi, tilbud fra NAV eller andre aktører. Ofte er det slik at OT gir ungdom tilbud om hjelp til å søke ny skoleplass i mangel av mer egnede tilbud. Ungdom som har mislykkes flere ganger, gjør det ofte igjen dersom de ikke blir fulgt tettere opp, og de blir gjengangere i OTs database (Ungdom utenfor opplæring og arbeid, statistikk fra UDIR, 2012). Mange ungdommer i OTs målgruppe ønsker ikke å gå på skole, de blir værende utenfor både opplæring og arbeid over tid.

7.5.1 Organisering av OT

I mange fylker ligger ansvaret for OTs oppgaver og personalansvar for ansatte inn under rektor i en videregående skole. De som har ansvar for OT-jobben, er gjerne rådgivere eller lærere som har dette som en del av stillingen sin.

Figur 13 OT organisert i videregående skole

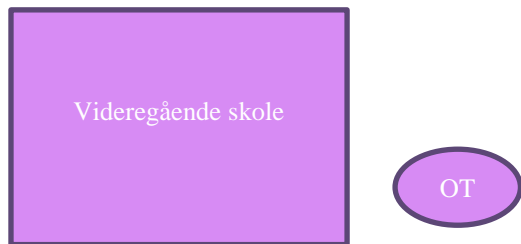


Med denne organiseringen er OT en del av subsystemet videregående skole.

Kommunikasjon og arbeidet med løsninger foregår innenfor subsystemet så lenge eleven ikke gir opp og slutter.

Oppland har en slik struktur. De er også det fylket med færrest ungdom i ukjent aktivitet. Kausaliteten her er ikke entydig. Er OT en del av skolens virksomhet, er ungdommen i større grad kjent av skolen og arbeid med alternative tilbud dersom en elev sliter, kan komme raskere i gang. Samtidig er dette systemet svært «skolsk» og ikke like godt egnet til å jobbe med de ungdommene som ikke er en del av funksjonssystemet i det hele tatt. I tillegg har ofte de som sitter med ressurs til OT-arbeid dette som en mindre del av stillingen sin, og muligheten til å utvikle et fagmiljø knyttet opp mot OT-arbeid blir begrenset (Wærness, et al., 2008).

Figur 14 OT organisert utenfor videregående skole



En annen organisering er å legge OT ut som en egen virksomhet. I noen fylker knyttet sammen med pedagogisk psykologisk tjeneste.

Tjenesten blir dermed definert som et eget subsystem og mulighetene for å utvikle et fagmiljø blir større. Her kan det oppstå en utfordring knyttet til kommunikasjon med skolene.

Dersom et fylke velger en modell som i figur 14, kan det med Luhmanns begreper, innebære en utfordring å oppnå inklusjon av oppfølgingstjenesten inn i videregående skole. Det kan også være at profesjonsbakgrunnen hos OT-ansatte, gjør det krevende å sette seg inn den «skolske» verden. Dersom det skal være mulig å finne de beste løsningene for ungdommene som har falt ut av utdanningssystemet, må en inklusjon finne sted slik at det oppstår en strukturell kobling mellom psykiske systemer (mennesker) i de sosiale systemene - skole og OT. Kommunikasjon er igjen helt avgjørende. Kompleksitetsbidraget fra det utdefinerte system (OT) kan anvendes av det andre systemet og omvendt (Luhmann, 2000). Dersom kommunikasjon blir avvist, vil muligheten for å finne løsninger for den enkelte ungdom bli vesentlig redusert.

Profesjonskamp og lukking av de to subsystemene videregående skole og OT, kan bli resultatet. Forskerne bak rapporten "Hverdagsliv og drømmer for ungdom som står utenfor arbeid og skole" (Thrana et al., 2009) påpekte at det ble en større avstand mellom OT og videregående skole med en modell som figur 14, og at muligheten for å komme inn før et avbrudd var et faktum og snu ungdom i døra på den videregående skolen var mye mindre.

7.5.2 Omorganisering av OT i Akershus - et eksempel

Oppfølgingstjenesten i Akershus ble omorganisert i 2009 som følge av en rapport om tjenesten fra Læringslabben (Wærness et al., 2009). Tidligere ble det delt ute en relativ liten ressurs til hver av skolene i tillegg til ni stillinger som var samlokalisert med pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT). Rapporten resulterte i at en ressurs tilsvarende 13 stillinger ble trukket ut fra skolene og fem stillinger ble lagt til den ressursen som allerede eksisterte i oppfølgingstjenesten samlokalisert med PPT. Det ble også en rådgiver i sentraladministrasjonen som fikk ansvar for OT. De resterende ressursene ble fordelt til

skolene, men ikke øremerket som OT-ressurs. Akershus gikk altså fra modellen vist i figur 12 til den vist i figur 13.

Skolene skulle ikke lenger ha noen egen OT-ressurs. Dermed fikk vi følgende klare avgrensning: OT arbeider med ungdom utenfor skole, og skolen jobber med elever. Men når slutter skolens ansvar og når begynner OTs? Er det så firkantet at så lenge en ungdom har status elev, er det kun skolen som skal jobbe med vedkommende? Ungdommen forsvinner gradvis og noen ganger ubemerket ut av skolen, og lar seg ikke hanke inn til møter – prosessen har kommet for langt og ungdommen er borte fra videregående skole. Det kan ta tid før OT får tak i ungdommen og kommer i gang med sin jobb. Det ideelle hadde vært en overlapping der OT kom på banen når en ungdom begynte å slite, ofte på et lang tidligere tidspunkt enn det som er tilfelle i dag. Resultatet av omorganiseringen førte til at subsystemet skolen lukket seg. OT ble omverden, en del av et nytt og annet subsystem. Skolen hører nå til OTs omverden og omvendt.

I det hyperkomplekse samfunn med et utall muligheter, må systemene foreta valg. Valg fører med seg kontingens – et valg kunne alltid være annerledes (Luhmann, 2000).

7.5.3 OTs arbeid innenfor funksjonssystemet utdanning

Som nevnt tidligere skal OT i følge forskrift til opplæringslov § 13-4 koordinere innsats fra flere andre og store funksjonssystemer.

Oppfølgingstenesta skal sikre tverretatleg samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlege instansar som har ansvar for målgruppa, og formidle, eventuelt samordne, tilbod frå ulike instansar. Aktuelle instansar for samarbeid er særleg grunnskolane og dei vidaregåande skolane, den pedagogisk-psykologiske tenesta, opplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen, arbeids- og velferdsforvaltninga og helse- og sosialtenestene. (Forskrift til Opplæringslova, 2012)

For OT er de videregående skolene og fagopplæringen viktige subsystemer som de er avhengige av å samarbeide med for å få til løsninger for ungdom som står utenfor opplæring. I utdanningssystemet er det en utfordring å få til stor nok fleksibilitet slik at ungdom som OT kommer i kontakt med, kan starte opp i skole eller annen form for opplæring i løpet av skoleåret. I tillegg har det vist seg vanskelig å ta i bruk alternative ordninger som full opplæring i bedrift og lære kandidatordningen inn mot de elevene som sliter.

I avtalen mellom arbeidslivet og utdanningsmyndigheten (Samfunnskontrakten, 2012) forplikter partene seg til å ta ansvar for ulike deler av det praktiske yrkesopplæringsløpet. Utfordringen her er å få arbeidslivet til å være med å sørge for at også de elevene som sliter faglig eller sosialt, kan få en plass. I noen sammenhenger har det også vist seg utfordrende å få fagopplæringen med på å jobbe for løsninger som medfører mye arbeid rundt enkeltindivider.

Fagopplæring er slik jeg kjenner den fra eget fylke, organisert inn under fylkeskommunens enhet for videregående opplæring. Samtidig forholder den seg tett til næringslivet gjennom opplæringskontorer og opplæringsringer. De skal forholde seg til to svært ulike systemers optikk, og noen ganger oppleves det som de er mer opptatt av å beskytte bedriftene og fagprofesjonen, enn de er av å finne gode løsninger for ungdommene. Det er som om de anvender optikken fra arbeidslivet (økonomisk lønnsomhet), selv om de hører til utdanningssystemet med helt andre mål (kompetanse) for sine ytelser. Med denne forståelsen som bakgrunn, er det ikke vanskelig å se hvorfor det kan være en utfordring å få til en kommunikasjon mellom subsystemene OT og fagopplæring.

I tillegg til utfordringene med å samarbeide med subsystemene innenfor funksjonssystemet utdanning, skal OT koordinere innsatsen til flere andre store funksjonssystemer. Dette kommer jeg nærmere inn på under 8.4.

En kort oppsummering av hva den fylkeskommunale delen av utdannings systemet har ansvar for og hvilke utfordringer som finnes er på sin plass.

For å ivareta ungdom har utdanningssystemet:

- mange utdanningstilbud både teoretisk og praktiske, og elevene har rett til å komme inn på ett av sine tre ønsker
- et samarbeid med arbeidslivet om yrkesfagutdanningen
- en mulighet for å planlegge grunnkompetanse for de som ikke mestere alt
- en fagopplæring som har kontakt med arbeidslivet
- OT som skal ha oversikt over ungdom og kontakte de som ikke er i videregående opplæring og gi dem et tilbud
- OT som skal koordinere andre etaters innsats rundt ungdom utenfor

I dette arbeidet er det en rekke utfordringer:

- planlagt grunnkompetanse underkommuniseres og benyttes i liten grad
- elever flyttes oppover i systemet uten å ha tilstrekkelig kompetanse fra forrige nivå
- for mange ungdommer forlater videregående opplæring uten dokumentert kompetanse særlig i yrkesfagene
- vanskeligheter med å få ungdom ut i lære
- yrkesfagopplæringen er basert på et samarbeid med arbeidslivet som har en helt annen optikk enn utdanningssystemet
- OT sliter med å få tak i ungdom utenfor skole og arbeidsliv, og å finne tilbud til ungdom som ikke ønsker å gå på skole
- En lite subsystem innenfor den fylkeskommunale delen av utdanningssystemet skal koordinere innsatsen til flere andre funksjonssystemer

7.6 Oppsummering av ulike systemers ytelser

På mitt tredje underspørsmål - hvilke etater har ansvar for hva inn mot ungdom, så er svaret som dette kapitlet har vist, svært omfattende. Det er mange og store systemer som har ansvar for ulike deler av omsorgs-opplærings-, tiltaks- og hjelpetilbudet til ungdom. Systemene har ansvar for ulike funksjoner og ytelser deretter, men alle skal jobbe for å forebygge, sørge for tidlig innsats og samhandle med andre. Innsatsen styres fra fire ulike departementer og fire direktorater og lovverket er ikke nødvendigvis samkjørt. Som en følge av at samfunnet består av utdefinerte funksjonssystemer, skal helse ivareta medisinsk behandling og forebyggende helsearbeid, omsorgssystemet tar ansvar for barn og unge som ikke har foresatte som fyller denne jobben, NAV skal sørge for å få så mange som mulig ut i arbeid og ivareta mennesker som trenger sosial bistand, og utdanningssystemet sørger for opplæring. Det betyr at helsesystemet ser på et menneske ut i fra sin optikk syk/frisk, omsorgssystemet vurderer god nok omsorg/ikke god nok omsorg, NAV vurderer arbeid/ ikke arbeid og behov for økonomisk bistand eller ikke. Utdanningssystemet har sin optikk og er opptatt av om individet fullfører og består opplæring eller ikke. Systemene er i liten grad fokusert på annet enn det som hører inn under sitt eget funksjonelle perspektiv. Systemene opererer uten at noen av dem har et overordnet ansvar for å sikre at innsatsen er koordinert.

Flere av systemene har i de senere årene vært gjenstand for til dels store reformer. Alle systemene har interne utfordringer som kan gjøre samarbeid om marginalisert ungdom til en

utfordring. Utdanningssystemet innførte Kunnskapsløftet i 2006, NAV-reformen fra 2005 førte til en stor omstrukturering og sammenslåing av statlige og kommunale tjenester i en felles etat. Fra januar 2012 ble Samhandlingsreformen i helsevesenet innført. Alle disse omfattende reformene har hatt intensjon om å gjøre tjenestetilbudet bedre og mer samkjørt. Samtidig er interne reformer en stor utfordring for funksjonssystemene og fører til at systemene i stor grad er opptatt av interne endringsprosesser. Lovverk og styringsdokumenter legger opp til samarbeid og samhandling, men å få til kommunikasjon mellom systemene er krevende.

Det er i Norge en politisk intensjon om å lykkes med å få virkemidler i de ulike systemer til å virke bedre sammen. En rekke meldinger har tatt opp problemstillinger knyttet til ungdom utenfor skole og arbeidsliv.

Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) "Arbeid, velferd og inkludering" fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet,

Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) "... og ingen sto igjen ..." fra Kunnskapsdepartementet,

Stortingsmelding nr. 6 (2002-2003) "Tiltaksplan mot fattigdom" fra det daværende Sosialdepartementet

St.meld. nr. 47 (2008-2009) "Samhandlingsreformen" fra Helse- og omsorgsdepartementet

Melding til Stortinget 13 "Utdanning for velferd. Samspill i praksis." fra

Kunnskapsdepartementet

Den store utfordringen er å oppnå en helhetlig innsats rundt ungdom. Funksjonssystemene betrakter ikke mennesker som helhet, men er opptatt av hvilken ytelse det enkelte psykiske system trenger fra funksjonssystemet.

8. Hva hemmer samarbeid mellom systemene?

I det følgende kapitlet vil jeg gå nærmere inn på noen områder som gjør arbeid på tvers av funksjonssystemene krevende og som kan være med på å stoppe koblinger og samhandling. Som jeg beskrev innledningsvis i oppgaven, lever vi i et hyperkomplekst samfunn, der vi utsettes for svært mange valg og muligheter hver eneste dag og der kompleksiteten er stor. Gjennom beskrivelsen av aktører og funksjonssystemer så langt, mener jeg at jeg har vist at dette også gjelder de systemer som skal arbeide med ungdom.

8.1 Ungdommens "frihet" – en utfordring for systemene?

I Norge har vi i dag 10 års skoleplikt og 13 års skolerett. Ingen ungdom **må** ta videregående opplæring. Forskning har, som jeg har vist tidligere, påvist at det er en overhyppighet av unge voksne utenfor arbeidslivet som ikke har fullført videregående opplæring (Falck & Nyhus, 2009). Samfunnet ønsker at flest mulig skal fullføre og bestå videregående opplæring, og strukturene i de ulike etatene er lagt opp til at ungdom mellom 16 og 19-20 skal være under utdanning. NAV har svært få tiltak som er rettet inn mot ungdom under 19 år. Det er et paradoks at en positiv frihet til å velge, samtidig kan ekskludere dem fra samfunnsdeltagelse. Det finnes ikke noe annet å velge i stede. En del ungdommer mangler motivasjon og har lavt karaktersnitt fra grunnskolen. Fordi det i liten grad finnes alternativer, forsøker grunnskolen og rådgiver der, å motivere elever til å søke videregående opplæring. Det er derfor få elever å fange opp som ikke-søkere fra grunnskolen, men mange flere å lete etter som har takket nei, eller som ikke møter opp til den plassen de har fått. Dette forsinker jobben med å finne alternative veier for den som bruker "friheten" til å velge vekk videregående skole. På landsbasis var 96,6 prosent av ungdommene registrert som elever i videregående skole 1.oktober 2011, høsten etter at de var ferdige med grunnskolen (Gjennomføringsbarometeret 2012:1).

En case-studie fra Sarpsborg kommune viste at det kunne være inntil 70 ulike aktører inne i arbeidet rundt ungdom utenfor skole og arbeidsliv (Rasmussen et al., 2010). Dette er alt fra store funksjonssystemer som fylkeskommunene med ansvar for videregående opplæring, NAV med ansvar for arbeid og velferd, kommunen med ansvar for helse og rus, til frivillige organisasjoner. Studien viste også, at ingen av hjelperne hadde en oversikt over hvilke tiltak som finnes og hvilke ungdommer som deltok i hva. Det var svært komplisert å finne ut hvilke ungdommer som kunne sies å være inne i en marginaliseringsprosess fordi en oversikt over alle aktørene og deres innsats inn mot individene manglet (ibid.).

En slik situasjon kan oppstå for eksempel dersom en ungdom ikke mestrer en tiltaksplass. Ungdommen vil da gå over fra å være den statlige delen av NAVs ansvar til å bli den kommunale delen av NAVs ansvar. Det **kan** bety ny sak og ny saksbehandler og lite kontinuitet for ungdom som er i en utsatt situasjon allerede. OT kan også jobbe for å få en ungdom i gang med noe, samtidig som NAV jobber med samme ungdom, uten at de kjenner til hverandre.

I en rekke kommuner blir det etablert egne ungdomsteam i NAV. De tar ansvar for alt som angår ungdom. I stedet for at NAV opererer med to delvis adskilte enheter som ikke

kommuniserer med hverandre, har en rekke kontorer økt kompleksiteten i eget system ved å innføre ungdomsteam. På den måten har de også økt muligheten for tilknytningspunkter med omverdenen. For ungdom som bruker har de redusert kompleksiteten i tjenestetilbudet og kommet mye nærmere en dør inn.

Ungdom har som nevnt frihet til å velge vekk videregående opplæring, de trenger ikke ta kontakt med NAV og kanskje er det bare OT som kjenner til at en ungdom ikke er i noen form for aktivitet. Ungdom har også frihet til å avvise tilbud om veiledning fra OT. Men de fleste ungdommer har drømmer og håp for sin egen framtid som innebærer et yrkesaktivt liv (Thrana, et al., 2009).

Ungdommens frihet til å velge kombinert med samfunnets inndeling i lukkede funksjonssystemer, fører til at ingen har ansvar for en helhetstenkning.

8.2 «Taushet er gull!»

I forvaltningsloven av 1967 beskrives forvaltningsmessig taushetsplikt i § 13 som gjelder for alle ansatte i offentlig virksomhet. Opplysningsplikten som alle har overfor barnevernet er et unntak fra taushetsplikten.

Det er slik at en person kan gi samtykke til at ulike samarbeidsparter kan drøfte vedkommendes sak og på den måten få flere etaters innspill til løsning og alternativer.

Ansatte i utdanningssystemet er underlagt opplæringsloven der § 15-1 omtaler taushetsplikt og viser til forvaltningslovens regler om taushetsplikt i § 13. Det er ”personlige forhold” som omfattes av denne taushetsplikten. Fødselsdato, fødested, personnummer, statsborgerskap, sivil status, yrke, bopel og arbeidssted regnes som nøytrale opplysninger i denne sammenhengen, så lenge det ikke røper et klientforhold eller annet som kan likestilles med personlige forhold.

Sosialtjenesten (kommunal del av NAV) står i en mellomstilling mellom forvaltningslovens regler om taushetsplikt og helsetjenestens. Sosialtjenesteloven § 8-8 sier at også opplysninger om fødested, fødselsdato og de andre opplysningene som for utdanningssektoren er nøytrale, er underlagt taushetsplikt.

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 16 har en bestemmelse om at NAV er å betrakte som ett og samme forvaltningsorgan. Dette gjør at ansatte kan utveksle informasjon om brukere

uten hindring av taushetsplikten. Også for barneverntjenesten gjelder strenge regler for taushetsplikt.

Ansatte innen helsetjenesten er i tillegg til forvaltningsmessig taushetsplikt også underlagt yrkesmessig taushetsplikt (Helsepersonelloven, 1999). Denne er mer omfattende og gjelder all pasientinformasjon. Alle opplysninger om "legems- og sykdomsforhold" regnes som personlige forhold og er dermed underlagt taushetsplikt.

For alle parter gjelder en unntaksbestemmelse som sier at de kan innhente samtykke fra den det gjelder.

En rapport fra Helsetilsynet (Rapport fra Helsetilsynet 5/2009), sier også at det er en stor risiko for at barn og ungdom ikke fanges opp tidlig nok og at manglende kunnskap om taushetspliktsbestemmelsene er en avgjørende faktor her.

Rundt en ungdom kan det finnes hjelpere som er underlagt tre ulike typer taushetsplikt. Dette trenger ikke å hindre tverretatlig samarbeid. Det forutsetter bare at det innhentes samtykke fra den enkelte (forvaltningsloven § 13a). Ungdom som er i kontakt med barnevernstjenesten har selvstendig samtykkekompetanse fra de er 15 år (barnevernloven § 6-3). I følge pasientrettighetsloven (§ 4-3) har ungdom over 16 år selvstendig samtykkekompetanse.

Gjennom mitt arbeid de siste to årene er det få tema som engasjerer så mye som når det blir snakk om taushetsplikt. Hvert funksjonssystem (utdanning, NAV, helsetjeneste) har sine egne regler og lukker seg mot omverdenen ved å trekke fram disse. Selv innenfor samme system kan det være harde fronter som hevder at de ikke kan samarbeide på grunn av taushetsplikten. Dette kan være innad på et kommunalt NAV-kontor eller på et veiledningssenter der OT og PPT er en virksomhet. Dette oppleves noen ganger som et forsøk på å skjerme egen virksomhet for på den måten å slippe å forholde seg til andre systemer. I et systemteoretisk perspektiv er dette en sterk form for eksklusjon og en like sterk lukking av eget system. En slik holdning er ikke med på å fremme tverretatlig innsats rundt utsatt ungdom.

Kommunikasjon stopper opp når en meddelelse blir avvist. I debatter om muligheter for samarbeid på tvers av systemer blir det nesten alltid slik at aktøren snakker om de regler for taushetsplikt som gjelder for deres virksomhet – en bekreftelse på at de er lukkede systemer. Et fruktbart utgangspunkt for samarbeid ville være å fokusere på unntaksbestemmelsen om samtykke i lovverket, som ville gjort det mulig å jobbe mer på tvers. Det forutsetter imidlertid at hvert system lager seg rutiner for å innhente denne fullmakten, og at det i hvert system jobbes inn en grunnholdning som sier at det systemet alene ikke sitter på løsningen.

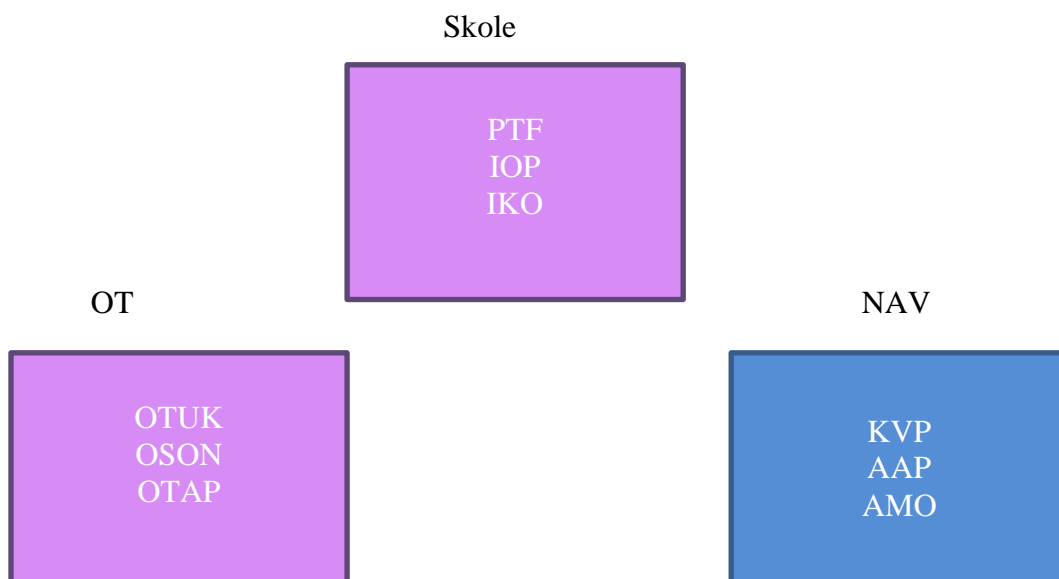
8.3 Overlappende målgruppe – ulikt språk

Som jeg har vært innom tidligere, har hvert funksjonssystem utviklet sin optikk eller kode for kommunikasjon. Dette fungerer kompleksitetsreducerende innenfor systemet. Språket er et avgjørende kommunikasjonsmiddel. Gjennom språk generaliseres meninger gjennom symboler. De som jobber innenfor systemet forstår og lærer seg kodene og fagsjargongen. Samtidig definerer systemet på denne måten seg selv og skillet mellom system og omverden blir tydelig (Luhmann, 2000). Språk er det viktigste medium for kommunikasjon. Språk blir brukt for å oppnå kontakt med et annet system og det ander systemet kan velge sin tilslutningsadferd. Det kan hende meningen ikke blir forstått, eller den blir avvist. Effekten blir ikke i følge hensikten og kommunikasjon er ikke mulig (ibid.).

Buland et al.(2010) påpeker at nettopp språket er en utfordring når to store etater (NAV og fylkeskommunen) skal samarbeide om felles målgruppe og felles mål.

I oppfølgingstjenesten (OT) har man et eget kodeverk i dataprogrammet OTTO. I denne databasen skal alle elever som ikke er i opplæring eller skole registreres. Det gjelder å ha færrest mulig OTUK (Forkortelsen står for ungdom i ukjent aktivitet). Står en ungdom kodet som OTUK, betyr det at OT ikke har klart å få kontakt med vedkommende og funnet ut hva vedkommende driver med. Altså har de ikke oppfylt målet i forskrift til opplæringsloven. I det samme kodeverket finnes det i overkant av ti andre slike forkortelser. Interne møter der dette diskuteres, kan for utenforstående oppleves helt meningsløst. Jeg har permisjon fra en annen jobb i utdanningssystemet, men hadde aldri hørt disse forkortelsene før jeg startet i min nåværende jobb.

Figur 15 Tre- og firebokstavforkortelser



Skolen representert med det øverste rosa rektangelet, har sitt språk som inneholder en rekke forkortelser som IOP (individuell oppfølgingsplan), PTF (prosjekt til fordypning) og IKO (indentifisering, kartlegging og oppfølging). Dette er forkortelser som gir mening for dem som er en del av systemet.

I NAV vist med det blå rektangelet, snakker man om AAP (arbeidsavklaringspenger), KVP (kvalifiseringsprogrammet) og AMO (arbeidsmarkedskurs opplæring). I løpet av de to siste årene har jeg lært svært mange tre- og firebokstavsforkortelser som jeg aldri har hørt før eller ikke ante hva var.

Forsøk på kontakt på tvers av funksjonssystemene kan fort stoppe helt opp dersom en ikke evner å kode informasjon i en kommunikasjon slik at den andre part har mulighet til å fatte innholdet. Hendelsene blir da bare oppfattet som støy eller forstyrrelser av andre og derfor avvist (Luhmann, 2000, s. 183).

Det å få en viss oversikt over andre systemers oppbygging og semantikk har jeg opplevd som en stor utfordring. Kravspesifikasjon og tiltaksarrangør er viktige brikker i NAV sitt puslespill. NAV utfører i liten grad arbeidet med ungdommene selv. I fylkeskommunen er det motsatt. Den eier og driver sine skoler og tilbud til ungdom selv. Denne divergens i strukturering fører også til svært ulike måter å tenke løsning på innenfor de to systemene.

Senest i august 2012 deltok jeg på et møte i regi av NAV Akershus der de andre deltagerne var fra NAV-systemet. Det tok ikke lang tid før jeg igjen opplevde å ha kommet til en lukket verden. Jeg kunne ikke delta i kommunikasjonen fordi språket som ble benyttet ikke ga mening. Med Luhmanns ord: ”Mening kan kun forstås kontekstbundet, og det, som fungerer som kontekst for den enkelte, er til en begyndelse det som vedkommendes eget perceptionsfelt og engen eftertanker stiller til disposition.” (ibid., s.199) I utgangspunktet var jeg inkludert i et annet funksjonssystem ved å være invitert inn til møte, likevel endte det opp med en sterk opplevelse av eksklusjon fordi jeg ikke klarte å avkode språket og hadde en bakgrunn og forkunnskap fra dette systemet. Som representant fra et annet funksjonssystem ble mangelen på mestring av NAVs symbolske generaliserte kommunikasjonsmedium veldig tydelig.

Det at hvert av disse systemene har sitt språk, er en utfordring når det er snakk om å samarbeide om individene. Hva innebærer det at en ungdom deltar på kvalifiseringsprogrammet? Hva betyr det at en ungdom går mot grunnkompetanse? Alle

disse begrepene må det eksistere et minimum av felles forståelse for, slik at det er mulig å samarbeide om felles bruk av virkemidler inn mot en ungdom.

I et forsøk på å se en sammenheng og forbindelse i måte å tenke på, satte jeg opp grupperinger som benyttes av skole i Akershus og NAV i samme skjema. Det synes jeg viser at begge systemene tenker noe av det samme, men bruker ulike ord.

Det er selvsagt ingen en-til-en sammenheng mellom kategoriene.

Figur 16 Kategorisering av elever/brukere

Skole	NAV
Tilpasset opplæring	Standard innsats
Tilpasset opplæring med litt forsterket innsats(en periode)	Situasjonsbestemt innsats
Tilrettelagt opplæring mellomstore grupper	Spesialtilpasset innsats
Tilrettelagt opplæring små grupper	Varig tilrettelagt innsats

Denne illustrasjonen gir mening i Akershus, der ungdom har mulighet til å søke tilrettelagt opplæring i mellomstore grupper (planlagt grunnkompetanse) og tilrettelagt opplæring i små grupper (mot skjermet virksomhet).

Mange funksjonssystemer skal jobbe med og har et ansvar for unge mennesker mellom 16 og 21 år. I skolen kalles disse **elever**, i NAV kalles de **brukere**, i helsevesenet **klienter/pasienter** og i OT **ungdom**. Hvert av disse ordene symboliserer noe og innebærer en rolle og noen forventninger. Dette er bare et enkelt eksempel og i utgangspunktet greit å forholde seg til. Det er fortsatt slik at en i arbeidet med elever som sliter med sammensatte vansker kan møte følgende holdningen fra NAV-ansatte: Dersom et ungt menneske har status elev, så kan ikke NAV bidra med noe, som om rollen elev utelukker alt annet. Elever kan være over 18 år og ha så vanskelig hjemmeforhold at de trenger hjelp fra NAV for å kunne

fortsette å være elever, og i henhold til sosialtjenesteloven § 18 og § 19 har NAV plikt til å gi økonomisk hjelp også til elever. For ikke å snakke om at både elever og brukere også kan være pasienter.

Følgende er sitater fra møter på kommunenivå der flere etater var samlet for å se på situasjonen for ungdom: «Disse ungdommene mellom 16 og 19 som skal gå i skole og som ikke NAV skal røre.» og «Ungdom mellom 16 og 19 år **skal** gå i videregående skole.» Dette viser mangel på kunnskap om hverandres system og oppdrag, og kanskje det er et utslag av en ressursknapphet som får systemene til å avgrense egne oppgaver ved å skyve ansvaret over på andre. Helle Wessel Andersson faglig rådgiver i Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid, har studert samarbeidet om barn med psykiske helse problemer og funnet det samme (Andersson mfl. 2005). Forsøk på samordning og samarbeid kan fort strande på ulike koder og mangle på forståelse for ulikegeneraliserte symbolske kommunikasjonsmedier.

8.4 Strukturering av koordineringsarbeidet i OT

Det blir et paradoks at oppfølgingstjenesten bestående av 150 stillinger på landsbasis blant annet skal ha ansvar for å koordinere tverretattlig samarbeid mellom alle de store funksjonssystemene (§13-4 i forskrift til opplæringsloven). En liten tjeneste som er en del av funksjonssystemet utdanning, skal oppnå kommunikasjon med alle de andre aktørene inn mot en gruppe individer som delvis har store sammensatte utfordringer, og så koordinere alles ytelser rundt denne gruppen.

Det er interessant å se på eksempler på hvordan dette blir forsøkt løst. Akershus fylkeskommune er det største utdanningsfylket i landet. Over 25 000 ungdom er i målgruppa. Fylket er delt inn i tre regioner med svært ulike utfordringer. Det er 35 videregående skoler og 22 kommuner. Innbyggertallet i kommunen varierer fra omlag 2500 til 180 000 (Akershus fylkeskommune statistikk, 2012)

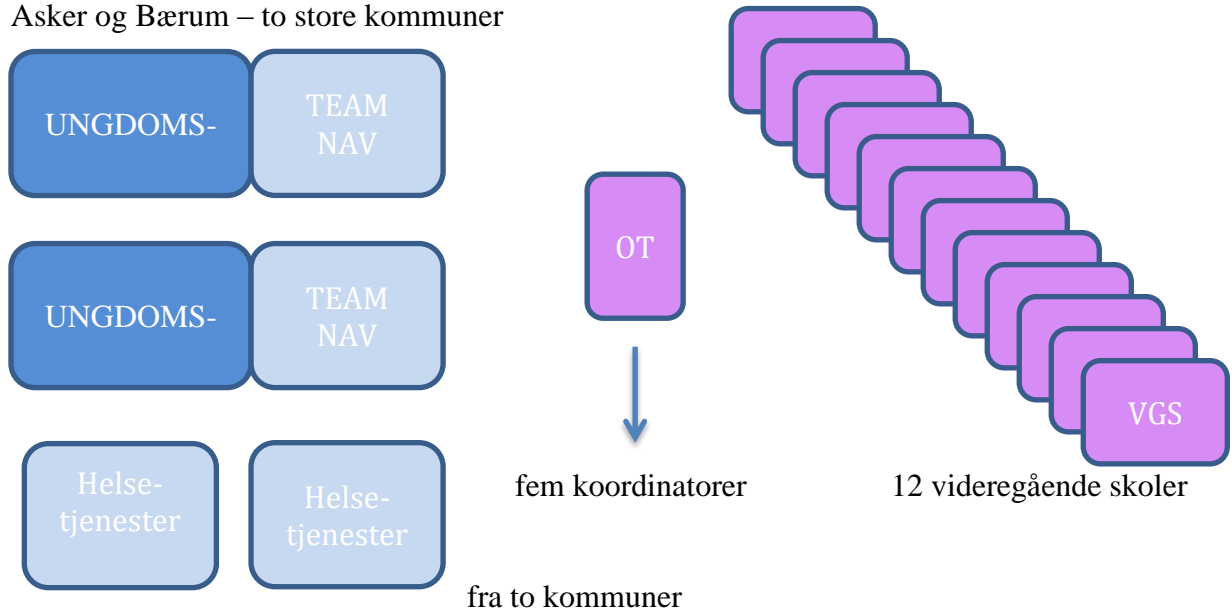
Som jeg gjorde rede for under 7.5.2 har Akershus valgt en modell for organisering av OT som gjør OT til et eget subsystem. Det er interessant å se på hvilke utfordringer OT står i når de skal etablere kommunikasjon og strukturer som gir mulighet til internt arbeid i funksjonssystemet utdanning og i tillegg i tverretattlig samarbeid.

Det synes å være enklere for OT å få til en strukturell kobling mellom funksjonssystemene i store kommuner der NAV har organisert arbeidet rundt ungdom i team. I figurene som følger er fargekodene som tidligere, blå statlig, lyseblå kommunalt og rosa fylkeskommunalt.

Figur 17 Strukturelle utfordringer

Vestregionen

Asker og Bærum – to store kommuner



Her er det en relativt oversiktlig struktur og ikke så mange aktører som skal opprette en kommunikasjon som fører til samordnet innsats.

Begge kommunene har opprettet ungdomsteam som også jobber ut mot andre kommunale tjenester. OT kommuniserer jevnlig med ungdomsteamet i NAV. Ungdom kan søke flere videregående skoler innenfor et relativt begrenset område med gode offentlige kommunikasjonsmidler. De beveger seg også noe på tvers av kommunegrensene.

En beskrivelse av regionen i den nord-østlige delen av Akershus viser at samarbeid blir mer krevende. Her er det delvis små kommuner uten ungdomsteam i NAV. Det kan altså være to ulike saksbehandlere involvert rundt ungdom. Elever går ofte ikke på videregående skole i den kommunen de er bosatt. OT har fordelt ansvar etter kommuner. En koordinator kan ha ansvar for kontakt inn mot to kommuner, og skal kanskje samarbeide med alle de 15 videregående skolene ved avbrudd. I tillegg skal koordinatorene kjenne godt til mulighetene i alle skolene slik at de kan veilede ungdom inn i opplæring. I denne regionen er det langt flere elever som velger yrkesfaglige utdanningsprogram (Akershus fylkeskommune statistikk, 2012), og som jeg viste tidligere, er det mange flere av disse som ikke fullfører og består. Altså mer arbeid for OT.

sammenhenger disse reglene til å lukke eget system og stopper på den måten kommunikasjon og samhandling. I tillegg kan det være krevende å etablere strukturer for samarbeid fordi det er mange aktører med ansvar for ulike definerte ytelser. Sist men ikke minst er det slik at hvert funksjonssystem har sitt eget symbolsk generaliserte kommunikasjonsmedium - egen optikk og eget språk. Dette er i noen tilfeller et stort hinder for å få til kommunikasjon og kan være svært ekskluderende og stoppe opp prosesser med intensjon om koordinering selv om en møtes og forsøker å snakke sammen.

Oppfølgingstjenesten har fått et ansvar for å sikre tverretatlig samarbeid mellom alle de store funksjonssystemene, noe som synes urimelig ut i fra tjenestens størrelse og plassering i samfunnet.

9. Hva fremmer samarbeid mellom systemene?

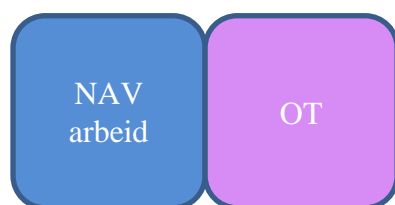
I det følgende vil jeg se på eksempler på aktivitet og organisering som kan strukturere samarbeid og derigjennom fremme kommunikasjon og samhandling mellom funksjonssystemene.

9.1 Samarbeidsavtale mellom NAV og fylkeskommunen

Med bakgrunn i samarbeidsavtalen mellom NAV og KS fra 2007 som jeg presenterte under 7.3.4, er det inngått en samarbeidsavtale mellom NAV Akershus og Akershus fylkeskommune. Ut i fra denne avtalen har Oppfølgingstjenesten i Akershus initiert samarbeidsavtaler med NAV i alle kommuner for å sikre kommunikasjon mellom NAV og OT. Slik har OT forsøkt å løse sin oppgave med koordinering (forskrift til opplæringsloven, § 13-4) gjennom å strukturere sektorovergripende innsats for ungdom i OTs målgruppe ut mot deler av kommunene.

Samarbeidsavtalene som er laget, er generelle og viser til den enkelte etats ansvar etter lover og forskrifter. I avtalene står det presisert hva de ulike partene har ansvar for. Avtalene sikrer samarbeid mellom OT og den statlige delen av NAV, men den sikrer nødvendigvis ikke sektorovergripende innsats for ungdom i kommunene.

Figur 19 Tverretatlig arbeid basert på Samarbeidsavtalen fra 2007



Dette samarbeidet er hovedsakelig mellom den statlige delen av NAV (som har ansvar for tiltak) og OT.

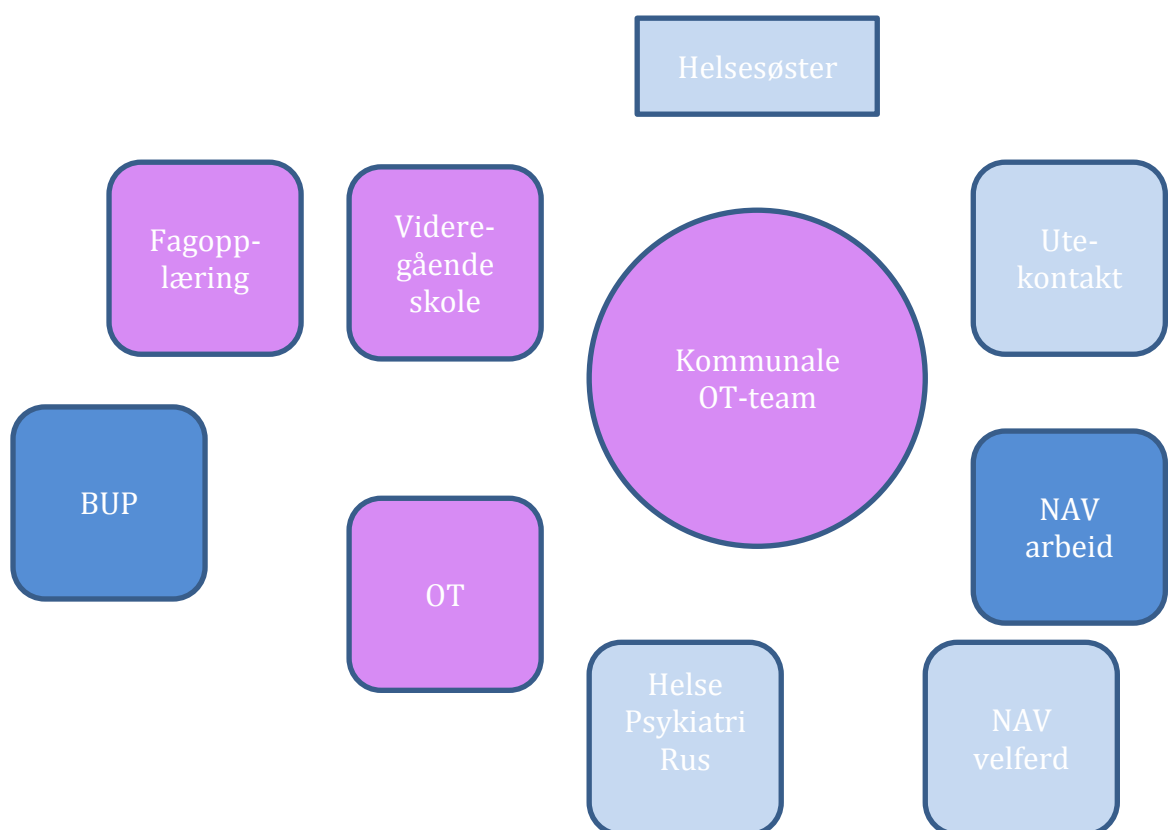
Koordinering mellom OT og den statlige delen av NAV er særlig viktig for å få oversikt over målgruppa og å få ned antall ungdommer i ukjent aktivitet i OTs database. NAV sitter med oversikt over de ungdommene som har meldt seg arbeidsledige eller er inne på tiltak.

I tillegg til disse avtalene eksisterer det kommunale OT-team. Dette er team bestående av ansatte fra flere etater. Teamene har fungert i mange år, og avtalene som eksisterer mellom fylkeskommunen via OT og rådmenn i kommunene er i mange tilfelle fra 90-tallet. Både NAV-reformen og nå Samhandlingsreformen har endret og vil endre rammene for tverretattlig arbeid. De kommunale teamene har den samme utfordring som all annen sektorovergrepande innsats. Det er mange aktører med ulike ansvarsområder og ulike prioriteringer, og det kan være vanskelig å få kontinuitet og sammenheng i arbeidet. Hvem som møter opp og hvilket mandat de har fra sitt system er svært varierende.

Figur 20 er en utdyping av figur 17 og 18, der jeg ga en oversikt over strukturen i to regioner i Akershus fylkeskommune.

Figur 20 OTs koordinering – tverretattlige team

Illustrasjonen er et forsøk på å vise kompleksiteten. Her er det mange aktører knyttet opp mot ulike forvaltningsnivåer og funksjonssystemer.



I noen kommuner er det møte i det kommunale teamet hver 14. dag, mens andre har møte to til tre ganger i året. Noe av intensjonen med disse møtene er å skaffe seg oversikt over hva ungdom driver med, og hvem som trenger tilbud om veiledning og hjelp for å komme i gang med utdanning eller ut i arbeid.

Dersom møtene er hyppige og dreier seg om å avklare gode løsninger for enkeltindivider, kan de fungere som en strukturell kobling mellom lukkede systemer. Medarbeidere (psykiske systemer) tar med seg deler av kompleksiteten fra sitt opprinnelige sosiale system og gjør denne tilgjengelig for et annet systeme (Luhmann, 2000).

Møter som er to til tre ganger i året, kan ikke på samme måte være tett på enkeltindividene, men kan omfatte oppdatering på hverandres utfordringer og kunnskap om hverandres systemer uten at inklusjon finner sted på samme måte. Etableres det en relasjon/kontakt mellom psykiske systemer, vil dette kunne føre til at det er enklere å ta kontakt også utenfor faste møter og treffpunkt. Kunnskap om andre systemers ytelser, vil kunne benyttes slik at en bruker/ungdom/pasient vil få et mer helhetlig tilbud.

9.2 Individuell plan (IP) – et tverretatlig redskap

Individuell plan startet som en rettighet etter helselovgivningen i 2001. Etter hvert ble rettigheten forankret i barnevernloven, NAV-loven og i lov om sosiale tjenester i NAV. Det er et verktøy som skal sikre tverretatlig samhandling, og er en rett som barn og unge med behov for langvarig og koordinerte tjenester har. Den er hjemlet i flere lover:

- Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 7-1
- Lov om spesialisthelsetjenester § 2-5
- Lov om psykisk helsevern § 4-1
- Lov om helsepersonell §§ 4 og 38a
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 15
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 28
- Barnevernloven § 3-2 a

(Helsedirektoratet, 2011)

Målet er å sikre at individet får et helhetlig, koordinert og tilpasset opplegg. Her skal utdanning og arbeid også inkluderes for å sikre et enda mer helhetlig og framtidsrettet tilbudet for ungdommen. I utdanningssystemet har barn og ungdom som ikke kan få tilfredsstillende

utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet, rett til spesialundervisning (Opplæringsloven, §5.5), og en individuell opplæringsplan (IOP). I høringen om forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov angående spesialundervisning og psykososialt miljø, blir individuell plan og involvering i denne også fra utdanningssystemet omtalt særlig:

Departementet mener det er behov for å presisere i opplæringsloven at skolene har en plikt til å delta i et samarbeid om utarbeiding og oppfølging av den individuelle planens tiltak og mål der dette er nødvendig for å gi elever et godt og helhetlig tjenestetilbud. Erfaringer tilsier at skoler av og til ikke samarbeider godt nok om utarbeidelse og oppfølging av individuelle planer. (Kunnskapsdepartementet, oktober 2012)

Helsetilsynet (Rapport fra Helsetilsynet 5/2009, 2009) fant at en del kommuner bare tar i bruk IP for utsatte individer som har fysiske funksjonsnedsettelse. Også for brukere med psykiske problemer kan IP være et godt verktøy for å få til en helhetlig innsats. Det er avgjørende at alle parter som kan ha noe å bidra med, kommer på banen. Midtlyngutvalget (NOU 2009:18, 2009) påpekte at retten til individuell plan også burde komme inn i opplæringsloven, slik at det i lovverket rundt IP ble harmonisert. Nå kommer trolig denne endringen.

Jeg har også tidligere vært innom Riksrevisjonen undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske vansker (Riksrevisjonen, 2007). Resultatene fra dette ble tatt inn i NOU 2009:22 (2009) og der sies det følgende om funnene knyttet til IP:

Riksrevisjonen spurte også tjenesteyterne om bruken av individuell plan i sin tilsynsundersøkelse. 70 prosent av de kommunale tjenesteyterne svarte at brukerne i stor grad får slik plan når de har rett til det. Det tilsvarende tallet for poliklinikkene er på 42 prosent. Gjennomgangen av journalene viste at det ble utarbeidet individuell plan i 6 av de 220 tilfellene fra 2002 til 2005. Konklusjonen er at det ikke er samsvar mellom funnene i journalen og tjenestenes egne vurderinger av hvor flinke de er til å utarbeide individuelle planer. Utvalget er ikke kjent med om denne situasjonen har endret seg som følge av de mangler og avvik som ble påpekt i Riksrevisjonens rapport, men legger til grunn at det har skjedd en bedring. (NOU 2009:22, s.57)

I sin bok "Tverretatlig samarbeid omkring barn" (2012) hevder Emilie Constance Kinge at en av de store utfordringene med IP, er at det sjelden er noen innenfor en av de berørte etatene som har satt av tid til og fått ansvar for å være koordinator og jobbe særlig med dette.

Selv har jeg opplevd å sitte på møter der utdanning og helse nærmest krangler om hvem som skal være koordinator fordi ingen har fått beskjed om å ta det ansvaret eller har fått satt av tid til det.

Individuelle planer skal være brukerstyrt og kan bidra med mer ryddighet, det kan skjerpe samarbeid og hindre at tjenester jobber ved siden av hverandre med samme sak uten å være klar over dette. Arbeid med IP kan også synliggjøre ansvar (Anderson og Steihaug, 2008). Dersom individuell plan skal bli et operativt dokument er en avhengig av en ansvarsgruppe, og det må være ansatte som har det lagt inn som sin oppgave å jobbe med IP og koordinere ansvarsgrupper. IP kan fungere som en strukturell kobling mellom systemene. Her er det trolig fortsatt et forbedringspotensiale og et verktøy som kan brukes for å sikre større grad av samarbeid og felles bruk av virkemidler rundt den enkelte ungdom. Det er viktig at også andre etater enn de kommunale deltar. Det kan dreie seg om videregående opplæring eller tiltak fra NAV.

Gjennom selvreferensielle prosesser har altså snart alle funksjonssystemene definert elementet IP og sagt noe om hva systemet har ansvar for og på den måten definert omverdenen. Kan hende kan det nå bli lettere å få til kommunikasjon og et strukturert samarbeid rundt enkeltindivider, når hvert system har identifisert sitt bidrag. En forutsetning er at systemene ikke bruker taushetsplikt på en slik måte at det utelukker samarbeid, eller at kommunikasjon stopper fordi de menneskene som skal samarbeide benytter sitt systeminterne språk som utenforstående ikke mestrer.

9.3 Prosjekter som skal ivareta ungdom

Det initieres stadig prosjekter inn mot målgruppen ungdom. Grovt sett deles tilbud til ungdom inn i tre kategorier: med vekt på opplæring, innretningen mot arbeidslivet og mer rettet mot sosial trening og aktivisering. Dette henger sammen med hvem som finansierer tilbudet. Målsettingen for tilbudet gjenspeiler hvilket funksjonssystem som bevilger penger (Lyng et al., 2009).

Prosjekter har i større grad mulighet til å prøve ut nye løsninger og jobbe på siden av det som gjøres til vanlig. Man har en viss frihet og kan velge løsninger som utfordrer eksisterende rammer. I tillegg foregår prosjekter over en begrenset tidsperiode. I prosjekter kan det være større mulighet for å oppnå et begrenset tverretatlig samarbeid, og de kan bidra til endringer

innenfor systemene (Westhagen, Faafeng, Hoff, Kjeldsen & Røine 2008). Hvis lukkede funksjonssystemer gjennom prosjektarbeid utfordres til selvrefleksjon og produksjon av elementer til eget system innenfor det som er prosjektets mål, kan det føre til en ytterligere avgrensning mellom system og omverden og på den måten utvides mulighetene for tilkoblingspunkter og kommunikasjon mellom system og omverden (Luhmann, 2000, side 246). Beveger psykiske systemer fra ulike funksjonssystemer seg inn i et prosjekt, forutsetter dette kommunikasjon mellom de ulike psykiske systemene. En hver kommunikasjon innebærer i alle fall et krav om oppmerksomhet og tid. Skal en oppnå tilslutning til kommunikasjonen er særlig valg av symbolsk generalisert kommunikasjonsmedium viktig. Det er knapt noen som opplever det som motiverende å få tredd andres løsninger ned over seg med et krav om øyeblikkelig assimilasjon av disse.

*”Den som setter kommunikation i gang eller udvider et systems temarepertoire med nye elementer, vil derfor gjøre klogt i at holde sig kommunikationens forlangende for øje og forvise sig om sine chancer: **Han udvider systemgrænser.**”* (ibid., s. 239)

Under følger en liste over en del av prosjektene som har vært iverksatt og hvem som står bak:

2003	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	BLD
2004-2009	Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevern og sosialtjenester	BLD, AVdir, Bufdir
2007-2010	Ungdom i svevet	AVdir, Bufdir, Hdir.
2006-2009	Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser	BLD, AVdir
2007	Unge utenfor	BLD
2008-20011	Sammen om barn og unge-en bedre samordning av tjenester for barn og unge	BLD, KS
2011-2014	Los-prosjektet	BLD
2011-2013	Ny GIV Oppfølgingsprosjektet	KD, AVdir

Lista viser at det er mye oppmerksomhet rundt arbeid med barn og ungdom, og det brukes mye ressurser inn mot denne gruppa. Jeg finner det særlig interessant å si noe mer om resultatet etter ”Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser”. I dette prosjektet var fokus rettet mot å skaffe kunnskap om hvordan man best kan hjelpe ungdom utenfor skole og arbeidsliv slik at de kan finne fotfeste i opplæring eller arbeid. NOVA evaluerte prosjektet (Kristiansen & Skårberg, 2010) og konkluderte med at individuell oppfølging av ungdom i form av loser som evnet å etablere et tillitsforhold til ungdommene og som jobbet på tvers av hjelpeinstansene,

ga det beste resultatet. Som følge av dette satset BLD på et eget LOS-prosjekt våren 2011 (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011). Prosjektet skal være med på å sørge for at flere ungdommer kan fullføre videregående opplæring og være forberedt på arbeidslivet. LOS-prosjektet prøves ut i et utvalg av kommuner utover i landet, og i bydeler i Oslo. Tanken er at ungdom skal få en person å forholde seg til som kan være tett på, og hjelpe og støtte slik at de kan finne en vei inn i skole eller arbeidsliv. Ofte trenger ungdom støtte for å komme i kontakt med og finne ut av hjelpetjenestene. Prosjektet har vært presentert på prosjektledersamlinger i Ny GIV som et eksempel på hvordan arbeid med ungdom kan legges opp. Det er initiert og gjennomført en rekke prosjekter inn mot ungdom, men det er lite forskning som har fulgt opp med longitudinelle studier. Tilbud oppstår, gjennomføres og så evalueres det i liten grad. Få prosjekter går over til drift (Rambøll Management, 2009).

9.3.1 Ny GIV Oppfølgingsprosjektet – et politisk initiert prosjekt

Jeg vil komme nærmere inn på regjeringens satsing gjennom Ny GIV og

Oppfølgingsprosjektet spesielt. Oppfølgingsprosjektet utfordrer de store funksjonssystemene til å samarbeide og samhandle. Innledningsvis i oppgaven omtalte jeg målene for prosjektet. Kunnskapsdepartementet inviterte fylkeskommunene til å delta i dette treårige prosjektet under paraplyen Ny GIV. Som nevnt i innledningen opererte Kunnskapsdepartementet med tittelen Ny GIV OT/NAV, men dette navnet bar preg av ”stammespråkene” og kunne være ekskluderende fordi det kunne gjøre det vanskelig for utenforstående å få tak i hva prosjektet handlet om. Navnet ble derfor raskt endret til Oppfølgingsprosjektet. Prosjektet bygger på mye av det samme tankegodset som finnes i Samarbeidsavtalen mellom AID og KS nevnt under 7.3.4 og som også ligger til grunn i mange av de utredningene jeg listet opp under oppsummeringen av presentasjon av de ulike funksjonssystemene (7.4).

Følgende beskrivelse er hentet fra Kunnskapsdepartementets hjemmeside:

”Kunnskapsdepartementet skal i partnerskap med Arbeidsdepartementet styrke samarbeidet om tiltak i NAV og opplæringstilbud i fylkeskommunen. Oppfølgingen må bygges på et tverretattlig og faglig samarbeid om en samlet og helhetlig bruk av virkemidler overfor felles målgruppe og felles mål.

Oppfølgingstjenesten skal ha kontakt med alle unge som ikke er i videregående opplæring eller arbeid fra og med avsluttet grunnskole, til og med fylte 21 år,

NAV på sin side forholder seg til dem som ved egen aktivitet registrerer seg hos NAV.

Kunnskapsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Barne-, likestillings- og

integreringsdepartementet er med i den nasjonale prosjektledelsen.”


(Kunnskapsdepartementet, udatert)

I Oppfølgingsprosjektet skal samhandlingen mellom etatene videreutvikles. Samarbeidet og samordning av virkemidler er et klart mål, slik at flere unge får en dokumentert kompetanse fra videregående opplæring. Prosjektet har forankring i tre departementer, men det er Kunnskapsdepartementet som leder prosjektet i samarbeid med Arbeid- og velferdsdirektoratet, og ansvaret for prosjektet er lagt til fylkeskommunene.

Under 8.1 omtalte jeg ungdoms frihet til å velge bort videregående opplæring. Det at videregående opplæring er en rett og ikke en plikt, kan ungdom frivillig velge eksklusjon.

Dette setter systemene rundt ungdom i denne aldersgruppa på prøve. Systemene forutsetter i stor grad at all ungdom skal følge malen og være i opplæring fram til de er mellom 19 og 20 år . Det er konstruert et ”sikkerhetsnett” innenfor systemet utdanning. Fylkeskommunen skal ha oversikt over alle ungdommer mellom 16 og 21 år. OT skal gjennom sin database (OTTO) holde oversikt over hvem som ikke bruker sin rett til videregående opplæring. Det er bare fylkeskommunen som sitter på denne typen oversikt for denne aldergruppa, og trolig er det derfor fylkeskommunene har fått prosjektledelsen i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet.

Figur 21 Hvem har ansvar for hva og når?

Alder	0 – 6 år	6 – 16 år	16 – 21 år	21-25	25 
Utdanning	kommune	kommune	Fylkeskommune vgs, fagopplæring og OT	Universitet Høgskole	Universitet Høgskole
			arbeidslivet		Voksenopplæring
PPT	kommune	kommune	fylkeskommune		
Helse	kommune	kommune	kommune	Kommune	Kommune
NAV(sosiale ytelser)	kommune	kommune	kommune	Kommune	Kommune
NAV (arbeid)			stat	Stat	Stat

Gjennom denne illustrasjonen har jeg forsøkt å vise ansvarsfordelingen for en rekke sentrale velferdsgoder. En segregert organisering fungerer så lenge psykiske systemer (hver enkelt ungdom) er inkludert i funksjonssystemene. Problemene kan oppstå når de psykiske systemene (ungdom) ikke klarer å mestre den rollen de er tenkt å fylle inn i funksjonssystemet (holde seg friske, gå på skole og øke sin kompetanse, finne seg en jobb), og blir avhengig av at flere funksjonssystemer skal samarbeide om å reinkludere (Luhmann, 2000).

Som figuren over viser, har kommunen ansvar for mange av tjenestene som ungdom utenfor kan komme i kontakt med. Jeg synes denne visualiseringen av ansvarsfordeling viser hvorfor det kan være vanskelig å få til en kontinuitet og helhet i et tilbud til ungdom. Opplæring er den arena som alle barn og unge deltar på, og der mangel på mestring kan gi store konsekvenser for livsløpet i form av eksklusjon. Det er ofte i de kritiske årene mellom 15 og 19 at ungdom virkelig faller utenfor systemene, og det er her ansvaret for opplæring flyttes over fra et forvaltningsnivå til et annet. Overgangene kan representere et brudd og inklusjon finner ikke sted.

”Deltagelsen i det sociale system kræver, at menneskene giver deres egne bidrag, og den fører til, at menneskene adskiller sig fra hinanden, at de forholder sig eksklusivt til hinanden; de må nemlig selv præstere disse bidrag, de må motivere sig selv.” (Luhmann, 2000, s.264)

Systemene har ikke ansvar for inklusjon alene. Men systemene må bidra til motivasjonen ved sin kommunikasjon med ungdom.

Gjennom arbeidet i det andre Ny GIV prosjektet som fylkeskommunen deltar i (Overgangsprosjektet), jobbes det med å få det 13-årige skoleløpet til å henge bedre sammen. Målet er å legge til rette slik at flere elever fra ungdomstrinnet har tilstrekkelig kompetanse i grunnleggende ferdigheter (særlig i lesing, skriving og regning), og motivasjon for å mestre videregående opplæring. Her søker en til en viss grad å koble sammen kommunene og fylkeskommunen. Men ungdom står jo stadig like fritt til å velge vekk.

9.3.2 Fylkeskommunen og NAV et møte mellom lukkede systemer

Som jeg også var innom i min innledning, hadde jeg i de første månedene som prosjektleder noen opplevelser av forsøk på tverretattlig samarbeid, som gjorde meg litt betenkt og ganske nysgjerrig. I følge den nasjonale prosjektledelsen av Oppfølgingsprosjektet skulle prosjektet rigges med en prosjektleder i fylkeskommunen og en prosjektmedarbeider i NAV på fylkesnivå. Den ene millionen som betales ut til prosjektet hvert år i tre år, skulle gå til fylkeskommunen og var hovedsakelig lønn til prosjektlederen.

I mitt fylke virket det ikke som NAV ønsket å delta i prosjektet. De hadde sin kontaktperson inn mot fylkeskommunen slik de hadde hatt gjennom samarbeidsavtalen (omtalt under 7.3.4) og ville ikke at vedkommende skulle kalles prosjektmedarbeider. Direktør for NAV ønsket ikke å sitte i en styringsgruppe i et prosjekt. Invitasjonen som var sendt ut fra KD førte ikke til kommunikasjon. Hendelsen ble avvist og kommunikasjon oppstod ikke. Muligens var det noe med valget av medium som ikke fungerte (Luhmann, 2000 s. 240). Dersom utdanningssystemets symbolske generaliserte medium – dokumentert kompetanse, lå til grunn for utvelgelse av informasjon som ble benyttet i kommunikasjon, vil det ikke treffe NAV som har arbeid som sitt symbolske generaliserte medium (ibid., s.203).

I mitt første lokale møte med kontaktpersonen ble jeg presentert for tall som viste at ungdomsledigheten i fylket var svært lav. NAV så ikke at det var noen problemer å ta tak i. Ett av elementene i arbeidsforvaltningen som kunne være en tilslutning til prosjektet, ble presentert og definert som ikke-problem. I et forsøk på å se dette fra utsiden, tenker jeg at dette handlet om at den politiske ledelsen for funksjonssystemet utdanning kom inn og ville legge føringer for ytelser innenfor et annet funksjonssystem. I tillegg dreide dette seg kanskje også om at NAV ikke hadde fått midler til å delta i arbeidet. Resultatet var i starten at jeg som prosjektleder for et samarbeidsprosjekt initiert av mitt systems departement, møtte et annet system som i liten grad erfarte at dette var et prosjekt som hadde berøringspunkter med funksjonssystemet NAV.

I brevet fra Kunnskapsdepartementet står følgende knyttet opp til den første målsettingen. ”OT skal tilrettelegge for tiltak...” Ordet **tiltak** skapte problemer i starten. Etter at kontaktpersonen fra NAV og jeg som prosjektleder hadde hatt noen samtaler, var jeg rimelig frustrert. Når jeg brukte ordet tiltak slik jeg opplevde at det ble brukt i tildelingsbrevet for prosjektet, opplevde jeg at det ble forstått på en annen måte av NAV, og kommunikasjonen stoppet opp. Vi snakket ikke samme språk! For å komme videre måtte vi bli enige om at ordet tiltak eies av NAV, og vi skulle utvikle **tilbud**. Dette ordet hadde ikke en så spesiell betydning for noen av systemene, og vi kunne utvikle en felles forståelse av hva det kunne innebære i Oppfølgingsprosjektet. Etter hvert som arbeidet med prosjektet skred fram, opparbeidet vi en forståelse av hva intensjonene innebar for hvert av systemene og dette var det mulig å ta med seg inn i eget system og utvikle komponenter innenfor eget funksjonssystem (Luhmann, 2000). Arbeidet med prosjektet ble et møte mellom psykiske

systemer fra ulike funksjonssystemer som gradvis økte sin kompetanse både om hverandres system og om oppdragets utfordringer, og som etter hvert oppnådde en viss grad av inklusjon.

I mai 2012 skrev direktørene for NAV Akershus og Akershus fylkeskommune under på en partnerskapsavtale som innebærer et gjensidig forpliktende samarbeid om et tilbud til ungdom som ikke er i skole eller jobb. Strukturering rundt dette er en inklusjon der både NAV og videregående utdanning bidrar med psykiske systemer (mennesker) og gjør det mulig å trekke vekslers på kompleksiteten i begge systemene. Foreløpig bæres utgiftene hovedsakelig av fylkeskommunen, men det er en prosess på gang for å få til en samfinansiering.

Samarbeidet med NAV på fylkesnivå er i dag godt. Kontaktpersonen fra NAV til fylkeskommunen har vært svært viktig for å oppnå inklusjon. I dag kan prosjektleder bli kontaktet av ulike rådgivere fra fylkesnivået i NAV, og det jobbes sammen om blant annet kompetanseheving for ansatte for å komme videre med målgruppa. NAV deltar sammen med fylkeskommunen rundt realkompetansevurdering og karriereveiledning. NAV som funksjonssystem lar seg i større grad «irritere» av utspill knyttet opp mot ungdom utenfor skole og arbeidsliv. Sensitiviteten har økt og kommunikasjonen mellom funksjonssystemene er derfor i større grad mulig. Kommunikasjon og forståelseskontroll kan være utfordrende i starten og tar tid (ibid., 2000, s.184).

9.3.3 Kompetanseheving

Et av de opprinnelige målene i prosjektet var å styrke OT i fylkeskommunen. Her skulle det settes inn en kompetanseheving for de ansatte. For oss som var prosjektledere i et prosjekt der det ellers ble poengtert så tydelig at det var snakk om samarbeid mellom NAV og OT, ble dette meningsløst. Kunnskapsdepartementet fikk derfor raskt tilbakemelding om at denne kompetansehevingen måtte være både for ungdomskontakter i NAV og for ansatte i oppfølgingstjenesten. Slik ble det også. Fire dager arrangert av høgskolen på Lillehammer, med faglig påfyll for alle parter, ble et viktig fundament for arbeidet. Gjennom å delta på kursdagene sammen fikk partene etablert relasjoner mellom psykiske systemer som skulle samarbeide om ungdommen. Alle fikk det samme faglige påfyllet, og økt kunnskap om hverandres systemer. Systemene utdanning og NAV bidro begge med sin kompleksitet, og det ble dermed mulig å gjøre systemene mer tilgjengelig for hverandres kompleksitet og kanskje på sikt endre strukturer i systemene. Resultatet er at det i dag foregår mer kommunikasjon

mellom ansatte i NAV og OT, og langt færre ungdommer har koden ukjent aktivitet i databasen OTTO.

Høsten 2012 startet det opp en videreutdanning som har fått navnet ”Oppfølging av ungdom utenfor skole og arbeidsliv”. Som prosjektleder ble jeg bedt om å komme med innspill til UDIR som på vegne av Kunnskapsdepartementet organiserer tilbudet. Jeg presiserte i min tilbakemelding at det ville være vesentlig at ansatte fra NAV også skulle delta på den samme utdanningen. På den måten kunne det i studiet jobbes systematisk med å øke kunnskapen om hverandres ytelser, og se på hvordan en kan utnytte tiltak og virkemidler tverrsektorielt for å inkludere flere ungdommer. Inklusjon mellom funksjonssystemer strukturert i ett videreutdanningstilbud på en høgskole, ville kunne gi resultater ute i felten. Da tilbudet kom ut til prosjektlederen i slutten av mai, var det dimensjonert til 50 personer i året i tre år. Det finansieres av Kunnskapsdepartementet og er i utgangspunktet for ansatte i utdanningssystemet i fylkeskommunene. Lukkede systemer med adskilte budsjetter, gjør det vanskelig å få til inklusjon helt fra øverste nivå. Skulle dette etterutdanningstilbudet virkelig ha løftet arbeidet inn mot målgruppa, burde det vært et tilbud til alle som jobbet med delvis marginalisert eller marginalisert ungdom helt uavhengig av hvilket system de jobbet i.

9.3.4 Oppfølgingsprosjektet - et økonomisk paradoks

Når regjeringen satser stort på at flere ungdommer skal gjennomføre videregående opplæring fordi dette er god samfunnsøkonomi, blir dette en stor utfordring for fylkeskommunen. Det satses på at fylkeskommunene skal få til en tettere oppfølging av ungdom utenfor skole og arbeidsliv, og at det skal utvikles egne praksisnære opplæringstilbud til ungdom.

Lærekandidatordning og planlagt grunnkompetanse skal sørge for at flere ungdommer kommer ut med en dokumentert kompetanse. Det funksjonssystemet som bare vil få økte utgifter ved å skulle innlemme flere ungdommer i sitt tilbud, har fått ansvar for en stor samfunnsmessig utfordring. Som tidligere nevnt under 6.2, kan det være store økonomiske innsparinger i det å få flere ut i varig arbeid og færre på sosiale ytelser – både for kommunene og NAV. For fylkeskommunen er denne målgruppa økonomisk krevende og mange av disse ungdommene er i dag ikke inne i videregående opplæring. De vil i utgangspunktet ikke gå i videregående skole og har et stort behov for individuell tilpasning og opplæring gjennom deltagelse i arbeidslivet.

Det er ikke bevilget midler til drift av tiltak i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet. Tanken er at mange av de midler som allerede brukes av ulike systemer skal samordnes i større grad, slik at det er mulig å skape bærekraftige strukturer som står der når prosjektet er over. Målet er

altså at hvert av systemene skal ta inn over seg utfordringene internt, og gjennom selvrefleksjon definere elementer som bidrar til at flere tilknytningspunkter til omverdenen blir mulig. Det er nok av eksempler på tiltak og tilbud som har blitt til i prosjekter, men som forsvinner når prosjektet er over og midlene brukt opp (Rambøll, 2009). Utfordringen er at det er snakk om ulike funksjonssystemer med adskilte budsjetter, og ingen felles pott som kan omdisponeres. Det vil koste fylkeskommunene mye penger å inkludere de ungdommene som ikke ønsker skolegang. Utvikling av andre opplæringsarenaer er krevende og koster penger og forutsetter at arbeidslivet er med på å ta sin del. Kanskje må også NAV i større grad inn med stimuleringsmidler til bedrifter. Kunne en lykkes med utviklingen av alternativer ville det være mulig å spare inne store utgifter til sosialhjelp i kommunen, men den fylkeskommunale delen av utdanningssystemet har fått en utfordring som eksisterende budsjetter, tradisjoner og rammer ikke tar høyde for.

9.3.5 Partenes forventninger til hverandre i Ny GIV

Gjennom mitt arbeid har jeg blitt kjent med mange positive og hardt arbeidende mennesker som står på for å bedre tilværelsen for ungdom. Noen ganger oppleves dette som en ensom og tung kamp i et samfunn som er preget av til dels rigide regler, lukkede systemer og knappe ressurser.

Jeg har som en del av arbeidet i prosjektet hatt en rekke felles møter i Akershus med ansatte fra NAV, OT og videregående skole. I starten av arbeidet ba jeg dem om å fylle ut et forventningsnotat (Vedlegg 1). Der har de skrevet noe om forventninger til egen etats innsats for samarbeid og om samordning av innsats med andre etater. De blir også bedt om å beskrive tilsvarende forventninger til samarbeidspartene. Jeg har fått inn svar fra 12 ansatte i OT og 24 ansatte i NAV. I tillegg har jeg fått inn svar fra åtte ansatte i skole og velger å presentere noe av dette i oppgaven.

Det som går igjen hos alle (NAV, OT og videregående skole) er et klart uttalt ønske om samarbeid, faste kontaktpersoner, lav terskel for å ta kontakt via direktenummer eller mobiltelefon - altså gjensidig tilgjengelighet. Andre områder som blir trukket fram er kunnskap om hverandres systemer og virkemidler og tidlig kontakt når en ungdom sliter. Vilje og evne til å dele informasjon blir presisert av mange. Det er også poengtert av flere at ungdom må få hjelp raskt. Det oppleves som svært negativt at ungdom må vente i uker og måneder før tilbud/tiltak kommer på plass. Mange trekker også fram struktur for møter og

samarbeid som viktig. I tillegg poengterer noen at de må jobbe innad med aksept for å kunne arbeide mer tverretatlig og på et tidligere tidspunkt enn når ungdom har falt helt ut av skole. Ansatte fra skolene ønsket et tettere samarbeid med OT og fagopplæring. OT-ansatte presiserer at skolen må gjøre en jobb for å hindre at elever ønsker å avbryte opplæring og legge til rette for fleksible løp. I tillegg opplever OT at det kan være vanskelig å få ungdom inn i opplæring etter 1.september. Da lukker skolen seg i bokstavelig forstand. Den empirien jeg samlet stemmer helt med det som blir påpekt i annen forskning. Aktørene må snakke sammen, de må ha mulighet til å komme raskt i kontakt med hverandre og samarbeide om oppfølging slik at noen er tett på ungdom som sliter (Buland &Havn, 2007).

I starten av prosjektet opplevde jeg at aktørene hadde en tendens til å ”skyldte på andre” når de satt med en elev eller ungdom som ikke ville ha eller hadde noen tilbud. OT klandret skolen for ikke å gjøre nok, skolen klandret OT for ikke å gjøre noe, og i NAV opplevde jeg som nevnt, den holdningen at de ikke skulle jobbe med elever eller ungdom mellom 16-21 år som hadde tilknytning til opplæring. Kommunikasjon mellom systemene var ganske utfordrende fordi forsøk på kontakt ofte ble avvist og dermed var det ikke grunnlag for kommunikasjon. Etter hvert som de psykiske systemene som representerte ulike funksjonssystemer, traff hverandre på fysiske møter i prosjektet i form av arbeidsgrupper og den felles kompetansehevingen, ble det mulig å kommunisere og sette fokus på hva systemene sammen kunne gjøre slik at flere ungdommer kunne lykkes bedre. Resultatet er at antall ungdommer i ukjent aktivitet har gått vesentlig ned. I Akershus fra 37 prosent til 19 prosent fra 2011 til 2012 (Gjennomføringsbarometeret 2012:1).

9.3.6 Case-beskrivelser fra noen videregående skoler

Jeg velger å ta med resultater fra case-beskrivelser som er produsert som en del av jobbingen med å etablere strukturer i Oppfølgingsprosjektet i Akershus. Her møtes fem videregående skoler, seks NAV-kontor og OT i denne regionen for å drøfte utfordringer knyttet opp til elever som er i videregående skole, men som krever en innsats utover det som skolen alene makter. Skolen har presentert case på samlinger, og det har vært en diskusjon om hvilke muligheter som finnes og hvordan et eventuelt tverretatlig samarbeid kan rigges til.

Fire skoler rapporterte inn casebeskrivelser i eget skjema ved utløpet av forrige skoleår. (Vedlegg 2). To skoler ga svært grundige beskrivelser og to en mer forenklet.

Gjennomgangen viste at av de 15 casene som ble omtalt, var det så mange som fem som ikke

var kjent fra overgangen mellom grunnskole og videregående skole. Flere av ungdommene hadde et bekymringsfullt fravær også i grunnskolen. Tre ungdommer hadde kontakt med barnevern, tre hadde ADHD-diagnose, en var utredet av BUP, men resultatet var ikke kjent for skolen. Fem av ungdommene hadde utfordringer knyttet til sosiale forhold. Totalt var det 17 ulike aktører ut over skolens egne inne i de beskrevne casene.

Under den kartleggingen som skolen gjorde, fantes det rapportert om svakt faglig grunnlag i fagene matematikk, norsk og engelsk, vanskelige hjemmeforhold, psykisk sykdom og rusproblemer. Skolene forsøkte seg med ulike former for oppfølging som tilhørighet til en liten gruppe, høyere lærertetthet i undervisningssituasjon, fellesfag knyttet opp mot praksis, en-til-en undervisning, spesialundervisning, tett samarbeid med institusjon, skoleåret strukket over to år, dialog med barnevern, tett oppfølging av miljøarbeider, kontaktlærer, rådgiver og mer praksis.

Når skolen på slutten av case-beskrivelsene skulle gjøre en vurdering av hvilke hindringer som gjør det vanskelig å lykkes med de ulike casene, trekker de fram at det er:

- viktig at barnevernstjenesten ikke slipper taket for tidlig
- store personlige utfordringer (psykisk/helsemessig) hos eleven
- feil valg av utdanningsprogram ut i fra personlige forutsetninger
- vanskelig å samarbeid med institusjon
- rusproblemer
- lav motivasjon for skole
- viktig at det går kort tid fra kartlegging til tiltak settes inn

På spørsmål om hva som kan gjøre en forskjell slik at det er mulig å lykkes med elever med sammensatte utfordringer, påpeker skolene at et åpent samarbeid med andre hjelpeinstanser er viktig. Ungdom må få hjelp tidligere i skoleløpet (grunnskolen) og raskt når utfordringer er avdekket. Ungdommens motivasjon er viktig og tar ting for lang tid, blir den borte. Skolene påpeker at de ønsker større kunnskap om fleksibilitet i egen organisasjon og hos eksterne samarbeidsparter.

Oppsummeringen av disse casene viser få overraskelser. Her er det ungdommer med sammensatte problemer. Ofte er det utfordringer som ligger utenfor skolens område som rus,

helse eller vanskelige hjemmeforhold, men utslagene blir store i skolen og fører til at eleven ikke mestrer. Andre etater er inne i bildet i åtte av de ti sakene som er grundig beskrevet. Dette viser at skolene i stor grad er avhengig av et samarbeid med andre. Dette er tidkrevende og kan gjøre det vanskelig å fatte raske beslutninger om opplegg. Det er tydelig et behov for hender og hoder til å følge elever tett og samarbeid mellom aktørene er helt avgjørende.

9.3.7 Prosjektet utvides

Det er vanskelig å kave rundt i praksisfeltet og skape en kultur for samarbeid mellom systemer, når ikke de som sitter på toppen i direktorater og departementer evner å gripe hverandre.

Det har blitt stadig tydeligere at det tverrsektorielle arbeidet mellom alle systemene er avgjørende for å lykkes med å inkludere flere ungdommer, og at det også må gjenspeiles på politisk og forvaltningsmessig nivå. Fra Arbeid- og velferdsdirektoratet deltar det nå også noen med særlig fokus på sosialtjeneste-delen av NAV. I tillegg involveres helsedirektoratet i prosjektet. 15. august 2012 var det møte i Kunnskapsdepartementet (KD) der åtte av prosjektlederne i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet møtte prosjektledelsen i KD, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. Tema for møtet var storbyproblematikk og hvordan vi kan styrke arbeid i prosjektet gjennom en bedre samhandling med det kommunale nivået og relevante helsetjenester. I arbeidet med å utvikle prosjektet og få til bærekraftige strukturer som er på plass når prosjektperioden er over, var dette svært positivt. Avdelingsdirektøren fra Helsedirektoratet skulle sette Ny GIV Oppfølgingsprosjektet på dagsorden på en samling med sine og på den måten være med på å få i gang et forpliktende samarbeid om Ny GIV også fra helsesektoren. En representant fra Arbeid- og velferdsdirektoratet presiserte kommunenes ansvar for å ha oversikt over og gi hjelp til ungdom med behov for dette også innenfor sosialtjenesteloven. Fylkesmannsembetet trekkes inn i prosjektet og deltok på prosjektledersamlingene høsten 2012. Oppfølgingsprosjektet har fått en bredere forankring oppover i systemet, og dette kan gjøre det lettere å få til kommunikasjon med aktørene. Faren for at henvendelser blir avvist, er mindre når systemet allerede har en egenrefleksjon rundt utfordringen.

Gjennom de siste to årenes arbeid med Oppfølgingsprosjektet har kontakten mellom funksjonssystemene blitt tettere. Stadig flere av kommunene har egne ungdomsteam som dekker både de statlige og kommunale oppgavene. Det har blitt kortere vei mellom en del av

«de gode hjelperne» og kommunikasjonen går via direktenummer eller mobiltelefon. Mye av arbeidet går ut på å bygge relasjoner, som igjen blir grunnlag for de strukturene som etableres og skal bli stående når prosjektperioden er over.

Min erfaring er at de fleste aktører i utgangspunktet er positive til samarbeid. Men når det enkelte psykiske system står i en kaotisk hverdag og skal søke å finne løsninger innenfor eget system som gir tilfredsstillende målbare resultater, kan det være lang vei fram til de gode sektorovergripende tiltakene. Gapet mellom funksjonssystemene blir rett og slett for stort i en kaotisk hverdag og dette kan begrense mulighetene til å lykkes med prosjektet.

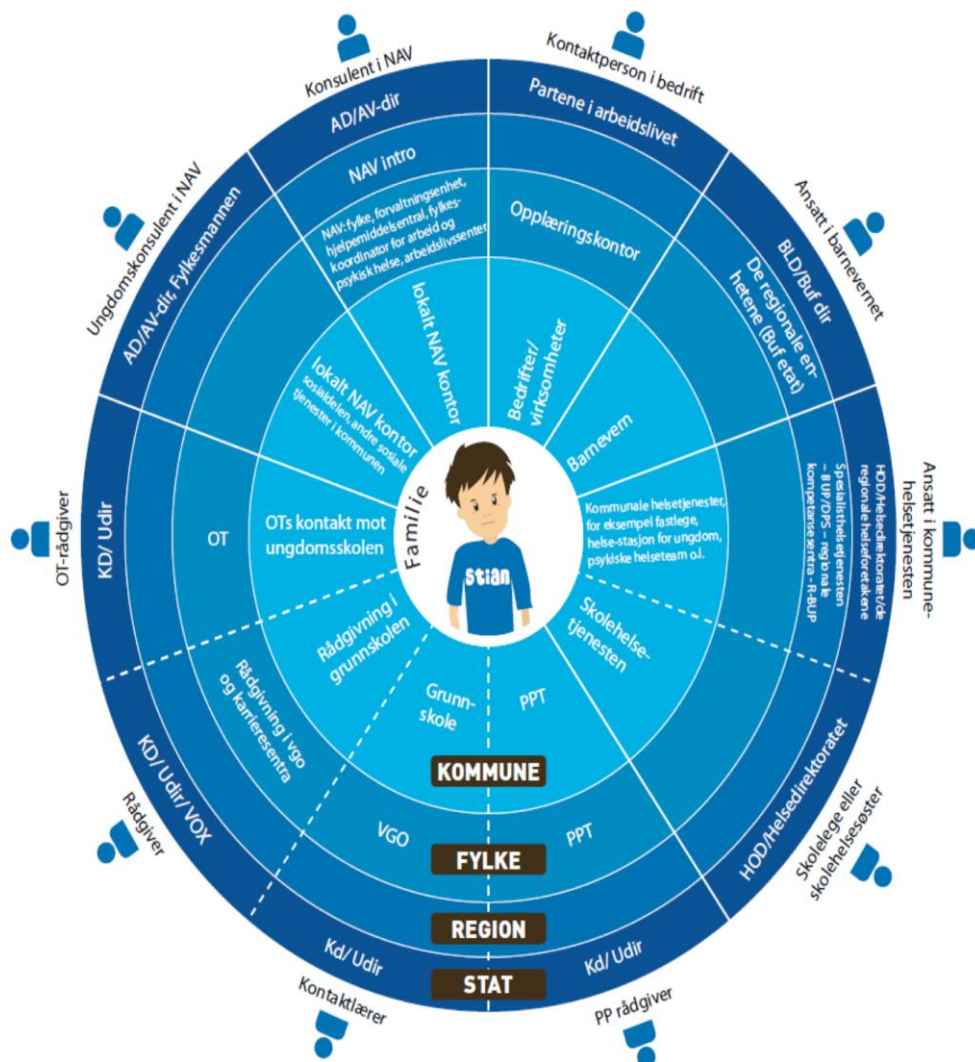
En oppsummering av det som kan fremme samarbeid mellom systemene er på sin plass. Avtaler der systemene forplikter seg til å være tilgjengelige for hverandre og bistå med psykiske systemer inn i kommunikasjon rundt felles utfordringer er positivt. Fast struktur rundt kommunikasjon både løpende via telefon og e-post og i form av møter, kan føre til at ulike systemer jobber sammen om ytelser inn mot enkeltindivider. I lovverket for alle de funksjonssystemene som er involvert rundt ungdom som er ekskludert fra mange av samfunnets arenaer, finnes verktøyet individuell plan (IP) hjemlet. Ungdom som har behov for sammensatt hjelp har krav på en IP og alle nødvendige systemer må bidra med sin kompetanse. Dette kan være et viktig og nyttig redskap som fremmer samarbeid mellom systemene.

Prosjekter opprettes ofte for å kunne tenke nytt og utfordre og unytte et større handlingsrom. Prosjekter som forutsetter samarbeid på tvers av funksjonssystemer er krevende og må innebære at psykiske systemer fra ulike funksjonssystemer kommuniserer og stiller sin kompleksitet tilgjengelig for hverandre (Luhmann, 2000, s.257). Gjennom Ny GIV Oppfølgingsprosjektet er erfaringen at det er mulig å oppnå kontakt mellom funksjonssystemene, men at dette krever at psykiske systemer i hvert av funksjonssystemene har tid til å treffes og opprette en forståelse av elementer fra andre system, slik at hver av systemene kan videreutvikles. Gjennom prosjektet har det også blitt svært tydelig at oppgaven som OT har fått med koordinering, er flere nummer for stor for tjenesten.

10. Hvordan kan arbeidet med ungdom struktureres på en annen måte for å oppnå et bedre resultat?

Som jeg har vært inne på er det mange og stor aktører, som jobber med ungdom som står utenfor skole og arbeidsliv. I forbindelse med kompetansehevingen for OT og NAV i Oppfølgingsprosjektet, ble illustrasjonene nedenfor presentert av Høgskolen i Lillehammer⁵. Tanken var å gi en oversikt over aktørene i landskapet. Det psykiske systemet med behov for bistand er plassert i midten. Det enkelte psykiske system (hjelperen) som representerer et funksjonssystem er markert ytterst og så vises funksjonssystemet på vei inn mot individet. Illustrasjonen under viser klart at det kan være mange aktører involvert i arbeidet rundt utsatte barn og unge.

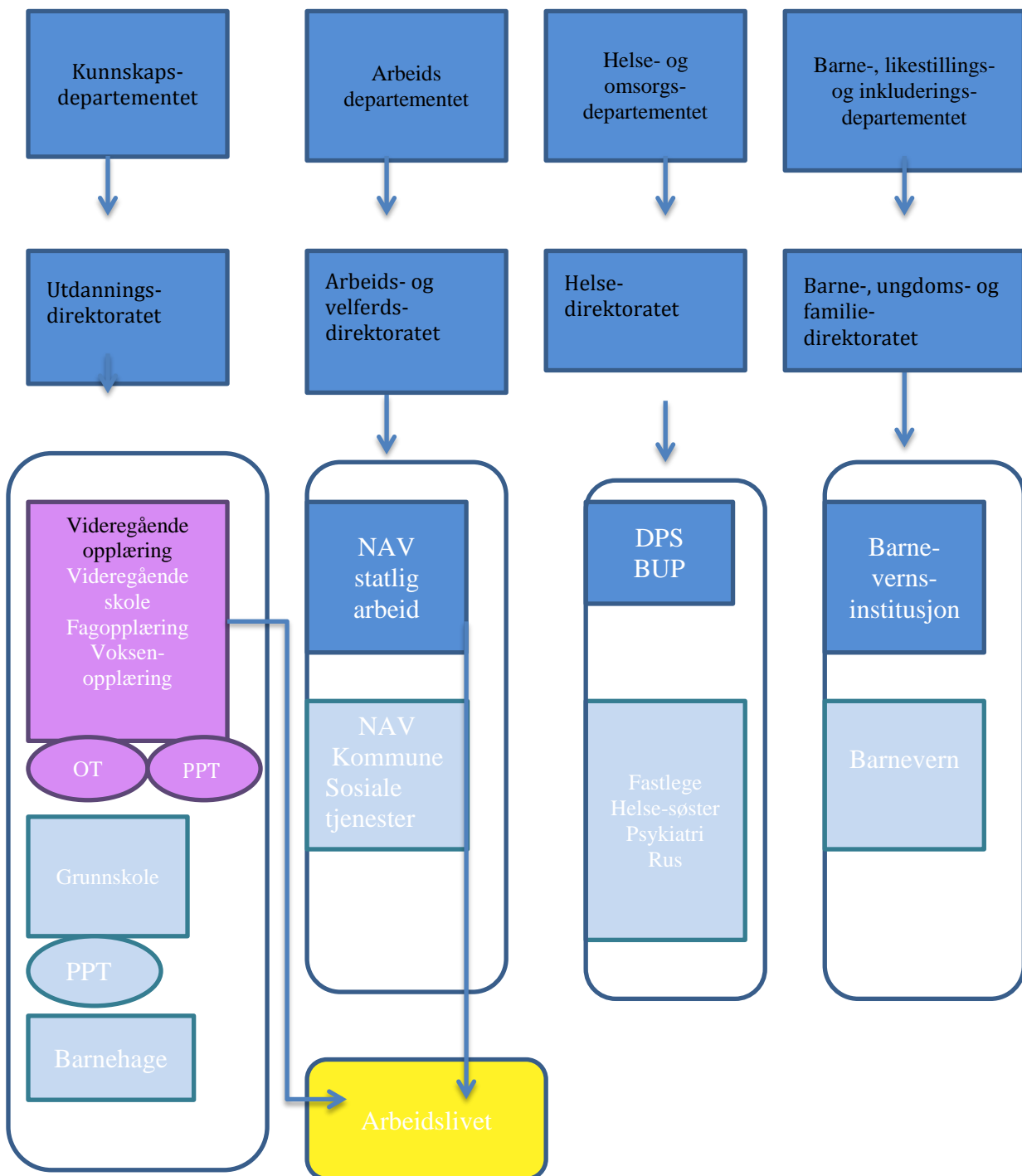
Figur 22 Aktører rundt barn og ungdom



⁵ Jeg har ikke klart å finne ut hvem som har laget figuren.

Tidligere i oppgaven under kapittel 5 - De gode hjelperne, presenterte jeg ulike figurer for å illustrere at hvert av funksjonssystemene var komplekse. Stat, fylke og kommune kan ha ansvar for ulike deler av systemet. Settes disse figurene sammen gir det også et visuelt bilde av landskapet.

Figur 23 Ulike funksjonssystemer med ansvar for ytelser til ungdom



(De lyseblå feltene har kommunen ansvar for, det rosa er fylkeskommunens ansvar mens staten har ansvar for de blå.) Det er også mange aktører innen hvert av funksjonssystemene. Hvert av de store systemene er bygget opp av mindre subsystemer.

I figuren på forrige side har jeg satt funksjonssystemene ved siden av hverandre og kompleksiteten i landskapet blir åpenbar. Innenfor hvert av systemene er det som nevnt under kapittel 7, ulike forvaltningsorganer som er ansvarlig for deler av ytelsen som det store systemet produserer.

Pilen fra fagopplæring og NAV ut til arbeidslivet peker en vei. Dette for å illustrere at avhengigheten er total den veien. Arbeidslivet bruker mye importert arbeidskraft og er pr. i dag ikke like avhengig av tilførsel fra NAV og utdanningssektoren.

Funksjonssystemene er bygget opp med stor grad av autonomi for den enkelte virksomhet.

Bestillingen på **hva** som skal gjøres kommer fra departementet og direktorat, men virksomhetene kan relativt fritt velge å løse oppdraget på ulike måter. Denne friheten til **hvordan** løse, gjør at de interne strukturene er ulike. Det å skulle bygge felles bærekraftige strukturer som favner flere funksjonssystemer og den virksomheten som foregår innenfor alle virksomhetene, er en stor utfordring

Som jeg har vært innom tidligere har en ungdom ulike roller - i skole elev, hos NAV bruker, i helsevesenet pasient eller klient og i OT ungdom. Hver av disse rollene innebærer noen forventninger fra begge parter. Noen individer innehar mange roller, bare det kan si noe om hvor krevende en slik tilværelse kan være.

Jeg har valgt å illustrere kompleksiteten innenfor området med figur 21 og 22. *”Det er avgjørende, at det ene systems grænser kan inkluderes i det andet systems operationsområder.”* (Luhmann 2000, s.261) Han omtaler begrepet interpenetrasjon (å trenge gjensidig) og hevder at interpenetrasjon fører til inklusjon – det system som bidrar med sin kompleksitet, kan samtidig anvendes av det system som mottar. Videre vil dette føre til gjensidig inklusjon (ibid.). Samarbeid eller kommunikasjon mellom sosiale systemer må føre til at det enkelte psykiske system på en måte slipper inn i et annet sosialt system enn der det opprinnelig hører hjemme, og tar med seg deler av kompleksiteten fra sitt opprinnelig sosiale system og gjør denne tilgjengelig for det nye systemet. På den måten kan strukturen i systemet endres. En faktor som alle systemene i større grad må ta inn over seg er **tid**. Det må være mulig å utfordre hvert av systemene slik at de får ned saksbehandlingstiden. Systemene er komplekse og har et lov- og regelverk å forholde seg til, men samtidig må de kunne møte

psykiske systemer som de faktisk er til for å hjelpe, på en slik måte at funksjonssystemet ikke lager ytterligere vansker for det enkelte individ. Figurene på de foregående sidene illustrerer hvor fragmentert arbeidet med marginalisert ungdom er lagt opp. Det er ikke vanskelig å forstå hvorfor flere systemer kan være i kontakt med ungdommene uten å ha kjennskap til hverandre.

10.1 Identifisering av ungdom som står i fare for å bli ekskludert.

Mange av de ungdommene som får store problemer med å gjennomføre videregående opplæring, kunne vært identifisert og jobbet systematisk og tverretattlig med i alle fall fra ungdomstrinnet. Ofte er dette barn og ungdom som tidlig har vist at de ikke finner seg til rette i skolen.

I Akershus fylkeskommune er det satt i gang et systematisk arbeid i videregående skole som har fått navnet IKO (Akershus fylkeskommune, Ny GIV-blogg, 2012). Dette går ut på:

I identifisering av ungdom som er i risikogrupper (høyt fravær, lave karakterer eller en kombinasjon av disse).

Kartlegging av kunnskaper og ferdigheter

Oppfølging Hva skal til av tiltak og oppfølging for at eleven skal mestre skolegangen.

Også mange av ungdomsskolene i kommunene har begynt å ta i bruk denne systematiske måten å jobbe med identifisering av elevene på. Dersom resultatet blir en oppfølging der flere funksjonssystemer involveres for å hindre at ungdommen velger eksklusjon eller blir ekskludert, er dette et nyttig verktøy som flere burde ta i bruk.

10.2 Helhetlig ansvar til kommunen

Som jeg presenterte i kapittel 5, finnes det mange individforklaringer på hvorfor ungdom ikke klarer seg gjennom utdanningssystemet og ut i en varig arbeidstilknytning. Slik jeg ser det, må vi gjøre noe med systemene, slik at vi tidligere fanger opp barn og ungdom som ikke makter å finne seg til rette og følge dem tett slik at de kan ha mulighet til å mestre og lykkes.

Noen kommuner har valgt å gjøre strukturelle grep for å endre et segregert hjelpetilbud i kommunen. ”Familiens hus” er en familiesentermodell der samhandling mellom ulike

kommunale tjenester er satt inn i en felles ramme. Målet er å gi foreldre og barn et mer helhetlig og tilgjengelig tilbud (Adolfson, Marinussen, Thyraug & Vedeler, 2011).

I Danmark har de valgt å organisere veiledning og kontroll med hvor ungdom befinner seg inn under kommunen i **Ungdommens Utdanningsveiledning**. Når en ungdom forlater gymnasiet eller erhvervsutdanningen, kommer det varsel om dette via dataprogrammer til den veilederen på kommunenivå som har denne ungdommen i sin portefølje. Det er et kommunalt ansvar å følge opp denne ungdommen og finne en vei inn igjen i utdanningssystemet eller en tilknytning til arbeidsmarkedet.

Danskene har altså lagt ansvaret for oppfølgingen av ungdom over 16 år til kommunenivå.

Kommunen har ansvar for de fleste tjenester en ungdom i en kommune har krav på. Når en ungdom uteblir mer og mer fra ungdomsskolen og kanskje ikke starter i videregående opplæring eller ikke makter å gjennomføre denne, er ofte PPT koblet inn og kanskje også andre hjelpeinstanser. Men det oppstår et uheldig gap for disse ungdommene når ansvaret for det alle mener skal være ungdommens hovedaktivitet – skole - flyttes over til et annet forvaltningsnivå og ungdommen ikke er med på den forventede bevegelsen i systemet (Se figur 21 på side 75). Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen skal ta kontakt med ungdommen mellom 16 og 21 og forsøke å få dem inn i videregående opplæring, ut i arbeid eller andre kompetansegivende tiltak. En ungdom står fritt til å avslå kontakt eller ta i mot tilbud og kan ”få være i fred” uten at noen har helt oversikt og ansvar for hvor og hva. Kommuner er ikke pålagt å følge opp ungdom så lenge ungdommen ikke har andre problemer enn at de er eller har valgt eksklusjon fra utdanningssystemet.

Kan hende hadde det vært mulig å oppnå mer kontinuitet og bedre resultater hvis ansvar for ungdom utenfor skole og arbeidsliv hadde vært lagt til kommunene. I figur 24 har jeg satt inn en ny linje (rød skrift) – et nytt subsystem som skal ha ansvar for å koordinere innsatsen og følge opp barn og ungdom som er utenfor skole og arbeidsliv.

Figur 24 Alternativ ansvarfordeling

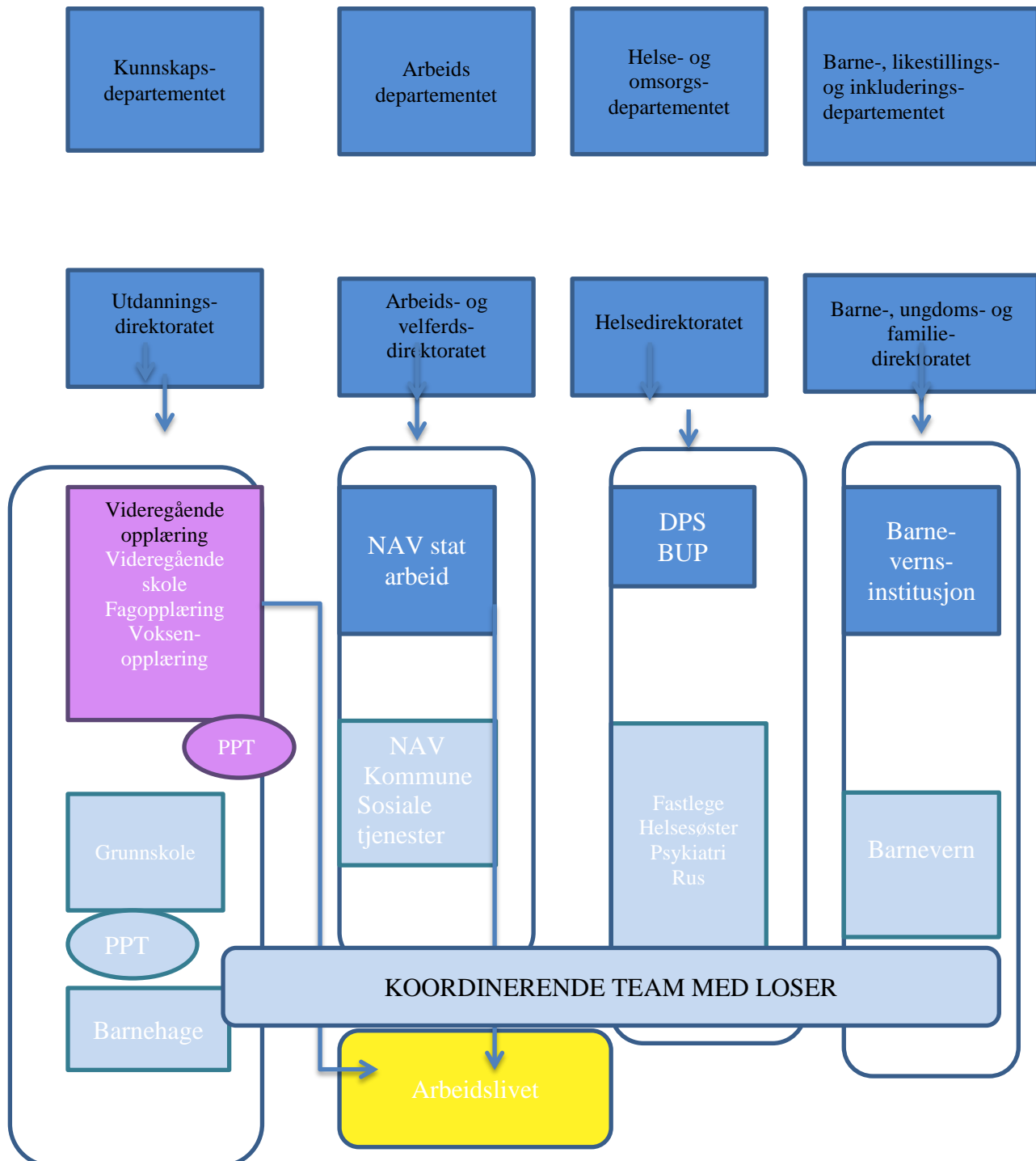
Alder	0 – 6 år	6 – 16 år	16 – 21 år	21-25	25 →
Utdanning	kommune	kommune	Fylkeskommune Vgs, OT fagopplæring	Universitet Høgskole	Universitet Høgskole
			arbeidslivet		Voksenopplæring
PPT	kommune	kommune	fylkeskommune		
Helse	kommune	kommune	kommune	kommune	Kommune
Koordinerende team	kommune	kommune	kommune	kommune	Kommune
NAV (sosiale ytelser)	kommune	kommune	kommune	kommune	Kommune
NAV (arbeid)			Stat	Stat	Stat

Her er ansvaret for ungdom utenfor skole og arbeidsliv flyttet vekk fra fylkeskommunen og over til kommunen. Den ressursen som tidligere var lagt til OT for å jobbe med ungdom utenfor, kan legges til kommunenivå. Kommunene kan få overført data fra inntaket til videregående skole i hvert fylke og få oppdatert oversikt hver 14 dag som viser hvilke av kommunens ungdommer som ikke lenger er i videregående opplæring. Motivasjonen for å lykkes med å få ungdom i aktivitet burde være stor på kommunalt nivå for å unngå at disse individene som unge voksne blir uføretrygdet eller på andre måter blir avhengig av varige ytelser fra NAV.

På den måten ville en kunne inkludere de ulike systemene og trekke veksler på hverandres kompetanse. I videregående opplæring vil de som jobber særlig med forebygging av frafall innad på skolene, samarbeide ut mot det kommunale koordinerende teamet som tar over det

ansvaret som OT tidligere hadde for ungdom som ikke var en del av videregående opplæring. Hvert av funksjonssystemene bidrar med sine elementer inn mot denne gruppen. Det å innføre mer kompleksitet for å redusere kompleksitet, er en del av det hyperkomplekse samfunnets muligheter (Luhmann, 2000).

Figur 25 Ulike funksjonssystemer rundt ungdom uten dagens OT



I figuren med oversikt over funksjonssystemene har jeg nå satt inn en egen kommunal koordinerende enhet med representanter fra helse, NAV, barnevern og grunnskole. Denne skal jobbe med de mest utsatte ungdommene.

Den koordinerende enheten kan ha ansvar for å ha oversikt over og sette i gang tiltak for barn og ungdom som ikke er inkludert i ordinære strukturer og systemer. Enheten kan ha loser etter samme modell som i LOS-prosjektet som følger opp fire til fem enkeltindivider. Rådmann må være ansvarlig for enheten. Ved en slik modell vil ikke en etat ha mulighet til å prege arbeidet og eie det i større grad enn andre, flere perspektiver kan være aktuelle (skole, opplæring på annen arena, arbeid). I dag jobber hvert av funksjonssystemene med sin ytelse, og ser ikke på individet som en helhet. Ungdom ville slippe å forholde seg til mange ulike hjelpere fra ulike systemer. Tett individuell oppfølging ville være mulig. Det må ligge inne økonomiske rammer som et pott hentet fra alle etater eller kanskje aller helst som øremerkede midler fra staten for å finne individuelle løsninger. Dette ville være en strukturell kobling mellom funksjonssystemene, der hvert system bidro med kompetanse om eget systems ytelser.

Kan hende burde det være slik at en viss økonomisk ressurs fulgte hver ungdom. Var individet i videregående opplæring, var det fylkeskommunen som fikk midlene. Hvis en ungdom derimot i en periode ikke benyttet seg av retten til videregående opplæring, mottok hjemstedskommunen midlene. Denne tildelingen måtte være på bakgrunn av gjennomsnittstall fra de siste fem år, slik at det ville være sikret en viss forutsigbarhet.

En endring i Opplæringslov og forskrift og en flytting av ansvaret for oppfølgingstjenesten fra fylkeskommune og over til kommune, vil på denne måten kunne føre til at noen har ansvar for å holde tak i de mest utsatte ungdommene utenfor skole og arbeidsliv.

Oppfølgingstjenesten kan som enhet i fylkeskommunal regi legges ned. Ansvarsområdene OT har i dag, flyttes til kommunen. Det forebyggende arbeidet (for å hindre at elever mister motivasjon og slutter) må gjøres i de videregående skolene.

Skulle dette realiseres ville det være en forutsetning at det blir brukt mer ressurser både i fylkeskommunen og i kommunen inn mot denne målgruppa. I det store regnskapet betyr det bare at pengene brukes på å forebygge i stede for å reparere. Selv om samarbeid fører til en større grad av effektivitet i seg selv, tror jeg det også ville trenge flere hoder og hender. Dette er ungdom du ikke kan fatte vedtak om og forholde deg til bare på et papir, i mange tilfeller

må de følges opp svært tett av en eller få personer over tid. Tett individuell oppfølging basert på relasjoner og tillit har vist seg å være det som fungerer (Kristiansen & Skårberg, 2010). En mer systematisk bruk av IP for dem med behov for sammensatte hjelpetiltak kan være en del av denne satsingen.

I den offentlige forvaltningen er det mange datasystemer som registrerer ungdom. Hvert funksjonssystem kan ha opp til flere slike databaser, men dette er opplysninger som i svært liten grad kan samkjøres for å skaffe en oversikt. Dette gjør det mulig for ungdom å bevege seg rundt mellom etatene i for stor grad uten at en samordnet innsats blir satt inn. Selvfølgelig dreier dette seg også om personvern, men kan hende var det mulig å opprette en ny database, der man etter fullmakt kunne legge inn individer slik at det i alle fall kom fram om et individ var i kontakt med andre etater og instanser.

Skal funksjonssystemene kunne stille egen kompleksitet til rådighet for andre funksjonssystemer, og gjennom selvrefleksjon utvikle flere egne elementer i sin interne kommunikasjon som gjøre det mulig å ivareta ungdom som gruppe på en mer helhetlig måte, forutsetter dette at alle parter går inn i dette arbeidet med positivitet (Luhmann, 2000). Som jeg var innom under kapittel 8, er det flere muligheter for at kommunikasjon og samhandling stopper opp.

For å oppnå en helhet i ytelse til denne gruppen, må noen få ansvar for koordineringen på tvers av funksjonssystemene. Det må legges føringer som sikrer samordning av tiltak inn mot denne målgruppa.

11. Avslutning

Innledningsvis stilte jeg noen spørsmål for å se om jeg kunne finne svar på min problemstilling. Det første jeg underet meg over var hvem det er som ikke fullfører og består videregående skole. Svaret er i følge forskning at den faglige utviklingen målt i karakterer og fravær er mest utslagsgivende. Foresattes utdanningsnivå, etnisk bakgrunn, kjønn, helse og atferdsproblemer er også viktige faktorer. Faren for at ungdom ikke skal fullføre og bestå, er større dersom de har valgt et yrkesfaglig utdanningsprogram. Vokser barn opp under vanskelige kår preget av omsorgssvikt og ressursfattigdom, har et individ mindre sjanse for å lykkes. Psykisk og fysisk helse kan også være avgjørende faktorer. Forskningen setter ofte søkelyset på individforklaringer som årsak til eksklusjon fra utdanningssystemet.

Konsekvensene av å havne utenfor skole og arbeidsliv kan være store for individet. Har en ikke dokumentert kompetanse fra videregående opplæring, blir mulighetene for en stabil tilknytning til arbeidslivet svært mye dårligere. Eksklusjon fører også ofte med seg helseproblemer og dårlig livskvalitet. For samfunnet er konsekvensen av manglende inklusjon ofte store økonomiske belastninger fordi individer blir avhengig av sosiale ytelser, og de bidrar heller ikke til felleskapet gjennom produktivt arbeid. Har først eksklusjon eller marginalisering funnet sted, er reinkludering krevende.

Når jeg søkte å finne svar på mitt tredje underspørsmål - hvilke etater har ansvar for hva inn mot ungdom, ble det veldig klart for meg hvor komplekst dette landskapet er. Samfunnet er delt inn i ulike funksjonssystemer. Kommunikasjon om systemets ytelser foregår innad i systemet. Det som eksisterer utenfor systemet er systemets omverden. Funksjonssystemene er lukkede og består av kommunikasjon. Kommunikasjon mellom systemene er bare mulig gjennom at psykiske systemer fra et funksjonssystem får tilgang til deler av andre funksjonssystemers kompleksitet gjennom strukturelle koblinger. Det er derfor svært viktig at slike strukturelle koblinger opprettes. Psykiske systemer fra et lukket system kommuniserer mening slik at psykiske systemer fra et annet lukket system tar det med seg inn i sitt system. På den måten utfordres systemene og gjennom selvrefleksjon utvikler systemet egne elementer og øker sin kompleksitet. Gjennom flere mulige tilslutningspunkter økes omverdnessensibiliteten (Luhmann, 2000, s.242ff.). Når NAV har oppfattet at mange ungdommer faktisk ikke mestrer videregående opplæring og blant annet sliter med psykisk sykdom, kan systemet reflektere over dette og utvikle elementer og som kommer behovet i ungdomsgruppa i møte. Jfr. «Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne» som kom i 2012.

Jeg har tatt for meg de fire største funksjonssystemene som har ansvar for ytelser inn mot ungdom: omsorgssystemet (barnevern), helsesystemet, NAV og utdanningssystemet. Alle funksjonssystemene skal i følge lover og forskrifter jobbe for å forebygge, sørge for tidlig innsats og samhandle med andre. Innsatsen styres fra fire ulike departementer og fire direktorater og lovverket er ikke nødvendigvis samkjørt. Hvert system er i liten grad opptatt av annet enn det som hører inn under sitt eget funksjonelle perspektiv. Individer med behov for ytelser blir ikke sett på som en helhet. Behovet for ytelse fra eget system er det hvert av systemene kan forholde seg til, alt annet tilhører omverdenen. Hver av etatene har et utdefinert ansvar for en del av ytelsene et menneske kan ha behov for, men

helhetsperspektivet har ingen ansvar for. Flere av systemene har i de senere årene vært gjenstand for til dels store reformer. Store systeminterne utfordringer fører til at systemene i enda mindre grad er sensible for omverdenen. Det har trolig gjort det enda vanskeligere å få til kommunikasjon mellom systemene.

For meg var det interessant å finne ut hva som hemmer samarbeid mellom funksjonssystemene. Samfunnet vårt har lagt opp til at ungdom skal være i opplæring fram til de er 19-20 år, men de siste av disse årene er en rettighet og ikke en plikt. Ungdom kan selv velge vekk videregående opplæring. Utfordringer er at det finnes få andre arenaer å velge i stedet. Samfunnets bekymring er at ungdom velger eksklusjon fra den viktigste arenaen de har til inklusjon i arbeidslivet.

Alle systemer som jobber med ungdom er underlagt lover om taushetsplikt og bruker i noen sammenhenger dette til å stoppe kommunikasjon og samhandling, selv om det er åpnet for kommunikasjon dersom en ber om fullmakt fra individet. Avvisning av kontakt med utgangspunkt i taushetsplikt fremmer ikke koordinering av innsats rundt ungdom utenfor skole og arbeidsliv. Funksjonssystemene er lukkede og har ansvar for ett utdefinert område, de har sitt symbolske generaliserte kommunikasjonsmedium - de har utviklet sin semantikk og sin optikk. Kommunikasjon forutsetter at informasjonen et system sender ut, "treffer" det systemet det var ment for og blir oppfattet og forstått/misforstått, slik at systemet gir en respons tilbake. Når hvert system bruker sitt «stammespråk» kan dette være vanskelig. Språket er helt vesentlig for å kunne kommunisere og deretter samhandle. Når språket som brukes blir for internt er dette ikke mulig. Med en større grad av kunnskap og bevissthet rundt kommunikasjon og valg av medium i den sammenheng, vil språk i mindre grad hemme samhandling.

I Norge har vi svært mange kommuner med ulike strukturer og ulik organisering av arbeidet inn mot ungdom. I tillegg har vi 19 fylkeskommuner som har sine strukturer og sin organisering av videregående opplæring og oppfølgingstjenesten. Å finne samarbeidsstrukturer som sikrer ivaretagelse av individer som har valgt eksklusjon eller har blitt ekskludert, er en stor utfordring.

Det som kan fremme samarbeid mellom systemene, er oppretting av strukturelle koblinger i form av avtaler der systemene forplikter seg til å være tilgjengelige for hverandre og bistå med psykiske systemer inn i kommunikasjon rundt felles utfordringer. Dette øker muligheten for tilslutningspunkter. Økt kommunikasjon via telefon, e-post og møter, kan føre til at ulike

systemer ser behovet for utvikling av egne elementer, og deretter kan være med på å koordinere ytelser inn mot enkeltindivider. I lovverket for alle funksjonssystemene vil etter hvert verktøyet individuell plan (IP), være hjemlet. Dette kan være et viktig og nyttig redskap, og ansvarsgrupper rundt individer med IP kan fungere som en slik strukturell kobling mellom systemene.

En rekke prosjekter har vært gjennomført for å sikre tverretattlig samarbeid og få til større grad av inklusjon av ungdomsgruppa. Prosjekter står litt friere til å prøve nye organiseringsformer og kombinere ytelser fra ulike funksjonssystemer. I prosjekter kan funksjonssystemene utfordres til selvrefleksjon, og dette kan føre til at hvert av systemene produserer egne elementer relatert til det som er prosjektets tema. Gjennom økt kompleksitet vil også mulighetene for omverdenstilkobling øke. Utfordringen er at det ofte ikke fører til en varig endring. Faren er at når prosjektet er over og pengene brukt opp, faller systemene tilbake til å tenke egne ytelser.

Gjennom arbeid med disse underspørsmålene synes jeg at jeg har fått bekreftet hypotesen min om at det er for mange aktører som jobber med ungdom som sliter. Samfunnet består av lukkede funksjonssystemer, og det er krevende å få til kommunikasjon og samhandling. Effekten for den enkelte og for samfunnet som helhet er at resultatet ikke står i forhold til innsatsen.

Det som kjennetegner arbeidet rundt ungdom utenfor skole og arbeidsliv, er et segregert tilbud om ytelser fra flere lukkede funksjonssystemer. Stadig flere unge blir uføre og 30 prosent av ungdommene fullfører og består ikke videregående opplæring. Skal dette endres, mener jeg det må til en annen strukturering av arbeidet rundt denne utsatte gruppen. Et hyperkomplekst samfunn kan redusere kompleksitet ved å innføre ytterligere kompleksitet. Akkurat dette er nødvendig for å ta et bedre grep om utfordringene rundt ekskludert ungdom. Kommunen har ansvar for de fleste ytelser et individ kan ha bruk for. Derfor er det logisk å flytte alt ansvar for ungdom utenfor skole og arbeidsliv over til kommunen. Ved å innføre en koordinerende enhet i kommunen som skal ha ansvar for ytelser og tjenester til ungdom fram til de er 21 år, vil det være mulig å få til den strukturelle koblingen som er nødvendig for at alle funksjonssystemers ytelser blir koordinert. Den koordinerende enheten underlagt rådmann, må bestå av ansatte (psykiske systemer) som har sin tilknytning til de ulike funksjonssystemene og som tar med seg sin kompetanse og gjør sitt systems kompleksitet tilgjengelig for enheten. Ungdom må sikres tett oppfølging av få voksne.

Oppfølgingstjenesten kan være en del av videregående skole og samarbeidet med kommunens koordinerende enhet når videregående opplæring er aktuell. Med en slik strukturering kan det bli tydeligere for alle hvem som egentlig har ansvaret for ungdom utenfor skole og arbeidsliv.

Litteraturliste

Adolfson, A., Marinussen, M., Thyraug, A.M., Vedeler, G. W. (2011). Familiens hus – organisering og faglig perspektiv. Tromsø: Universitetet i Tromsø

Akershus fylkeskommune statistikk, (2012)

Hentet fra

<http://www.akershus.no/tema/Statistikk/Kommuner%20i%20Akershus/>

Akershus fylkeskommune, Ny GIV-blogg (udatert). Hentet 27. november 2012 fra

<http://nygiviakershusskolen.squarespace.com/iko-modellen/>

Akershus fylkeskommune. (2011). Statistikk over inntak og formidling, Oslo januar 2011

Akershus fylkeskommune. (2010). *Årsrapport*, Oslo 2011

Andersson H.W., Ose, S.O., Pettersen, I., Røhme, K., Sitter, M. & Ådnanes, M. (2005).

Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge, SINTEF-rapport 3/05, Trondheim

Andersson, H.W. & Steihaug, S. (2008). «Tilgjengelighet av tjenester for barn og unge med psykiske problemer. Evaluering av Opptrappingsplanen for psykisk helse». SINTEF A261.

Arbeidsdepartementet. (2008). Pressemelding 07.10.2008. Nr.: 96-03. *Ny ungdomsgaranti*.

Hentet fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressemeldinger/2008/ny-ungdomsgaranti.html?id=531244>

Barnevernet.no (udatert) Hentet 2. november 2012 fra

<http://www.barnevernet.no/Forebygge/Bekymret/Offentlig-ansattes-meldeplikt/>

Barnevernloven (2012)

Hentet fra

http://www.lovdatabasen.no/cgi-wif/wiftdles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19920717-100.html&emne=bld*&&

Barne- og likestillingsdepartementet. BUFDIR. (2008). *Et åpent barnevern - kommunikasjonsstrategi for barnevernet 2008–2011*, Oslo

Hentet fra <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Barnevern/Et%20åpent%20barnevern.pdf>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2011). *Unge loses gjennom skolen og inn i arbeid*. Hentet fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2011/unge-loses-gjennom-skolen-og-inn-i-arbei.html?id=630585>

Buland, T. & Havn, V. (i samarbeid med Finbak, L. og Dahl, T.). (2007). *Intet menneske er en øy. Rapport fra evalueringen av tiltak i Satsing mot frafall.*, Trondheim: SINTEF

Buland, T., Bungum, B. m.fl. (2010). *Tid for samarbeid. Sluttrapport fra evaluering av implementering av samarbeidsavtale AID og KS*. SINTEF

Clausen, S. E. & Kristofersen, L.B. NOVA Rapport 3/08. *Barnevernsklinter i Norge 1990 -2005. En longitudinell studie*, Oslo

De Ridder, K. A. A., Pape, K., Johnsen, R., Westin, S., Lingaas Holmen, T. & Bjørngaard, J.H. (2012). School dropout: A major public health challenge: A 10-year prospective study on medical and non-medical social insurance benefits in young adulthood, the Young-HUNT 1, Study (Norway)

Falch, T., & Nyhus, O. H. (2009). *Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne*. Senter for Økonomisk forskning AS rapport nr. 07/09

Falch, T., Borge, L-E., Lujala, P., Nyhus, O.H. & Strøm, B. (2010). *Årsak til og konsekvenser av manglende fullføring i videregående opplæring*. SØF-rapport 03/10. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Forskrift om arbeidsrettede tiltak. (2012). NAV

Hentet fra

<http://www.nav.no/systemsider/Søk?queryparameter=Forskrift+om+arbeidsrettede+tiltak>

Forskrift til opplæringslova § 3-6. 2012

Hentet fra

<http://lovdata.no/for/sf/kd/td-20060623-0724-048.html>

Færden, S., Jonassen, A.M. (2012, 21. mai). Halvparten av elevene som dropper ut havner hos NAV. *Aftenposten, nyheter*
Hentet fra <http://www.aftenposten.no>

Gadamer, H-G.(2010). *Sannhet og metode*. Oslo: Pax

Gejerstam, C. A. (2001) *Tidlig arbeidsledighet og marginalisering.*, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning: Rapport nr. 5, Oslo

Halvorsen, K.(2011). Tale på Nasjonal opplæringskonferanse for videregående opplæring i Tromsø 16. august 2011 i regi av Troms fylkeskommune

Hentet fra

http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Taler%20og%20presentasjoner/KHV_Nasjonal_opplæringskonferanse_160811.pdf

Halvorsen, K. (2012) Tale på NHO-konferanse om yrkesfagene. Hentet 9. september 2012 fra

http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/taler_artikler/kunnskapsministerens-taler-og-artikler/taler-og-artikler-av-kunnskapsminister-k/2012/kristin-halvorsens-tale-pa-konferansen.html?id=670576

Hammer, T. (2004). *Ungdom, ledighet og marginalisering i Europa*, SSB

Hentet fra

<http://www.ssb.no/ssp/utg/200401/04/>

Hasås, T.(2012). Arbeidsledighet I Europa. *Fri fagbevegelse, Arbeidslivet*.

Hentet fra

<http://www.frifagbevegelse.no/arbeidslivet/article6170506.ece>

Haugen, G.M.D., Paulsen, V. & Berg, B. (2012). *Foreldre og barns erfaringer i møte med barneverntjenesten i Trondheim kommune*. NTNU Samfunnsforskning AS, Trondheim

Helsedirektoratet. Helse og omsorgstjenester. 2012

Hentet fra

<http://helsedirektoratet.no/helse-og-omsorgstjenester/habilitering-rehabilitering/individuell-plan/lovgrunnlag/Sider/lovgrunnlag-for-individuell-plan.aspx>

Helse- og omsorgstjenesteloven. 2011

Hentet fra

<http://handboka.no/Vgs/Lover/Helseomsorg/ho01.htm#a1>

Jensen, H. C., Jentoft N. & Olsen, T. S. (2009). ”Et liv jeg ikke valgte: Om unge uføre i fire fylker”, Universitetet i Agder og Agderforskning. FoU Rapport nr.9/2009 284s.

Kinge, E.(2012). *Tverretatlig samarbeid omkring barn*. Oslo: Gyldendal Akademiske

Kristiansen, I-H. & Skårberge, A. (2010). NOVA Rapport 14/2010. *Sluttevaluering av utviklingsarbeidet Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser*. Oslo

Kunnskapsdepartementet, Invitasjonsbrev til alle fylkeskommuner. (2010). Det kongelige kunnskapsdepartement

Hentet fra

<http://www.regjeringen.no/upload/KD/Kampanjer/NyGiv/Oppfoelgingsprosjektet/oppdrag.pdf>

Kunnskapsdepartementet. (2012). Pressemelding, 14.04.2012 Nr.: 15-12

Hentet fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressemeldinger/2012/bred-dugnad-for-flere-lareplasser.html?id=678408>

Kunnskapsdepartementet. (udatert) Hentet 31. oktober fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/nygiv/oppfolgingsprosjektet.html?id=632138>

Kunnskapsdepartementet. (oktober 2012). *Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov om: Spesialundervisning, psykososialt miljø, felles skolekretser og hjelp i opplæringen av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling*. Hentet fra

http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2012/12_4779/hoeringsnotat_opplaeringslov_privatskolelov_spesialundervisning_Psykososialt_miljoe.pdf

Lov om sosiale tjenester i NAV. (2010).

Hentet fra

<http://www.lovdatabasen.no/all/tl-20091218-131-004.html#28>

Luhmann, N. (2000). *Sociale systemer*. København: Hans Reitzels forlag

- Lødding, B. (2009). ”Årsaker til slutting – ungdommens egne stemmer” (s.s 91-110). i Markussen, E. (red.). (2009). *Videregående opplæring for (nesten) alle*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag
- Markussen, E., Frøseth, M. W., Lødding B., & Sandberg, N. (2008). *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. Oslo: Rapport 13. NIFU STEP,
- Markussen, E. (red.). (2010). *Frafall i utdanningen blant 16-20-åringene i Norden*. Nordisk Ministerråd: København
- Markussen, E.(2011). Frafall i videregående opplæring - i Norge og andre land. *Bedre skole*, (1), s.10-15
- Markussen, E., Gloppen, S., (2012), *Påbygg – et gode eller en nødløsning?*. Oslo: Rapport 2/2012, NIFU
- Markussen, E. & Seland, I. (2012). *Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar?* Oslo: Rapport 6/2012, NIFU
- Meld. St. 13 (2011-2012). (2012). ”*Utdanning for velferd. Samspill i praksis.*” Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement
- Meld. St. 22 (2010-2011). (2010). *Motivasjon-mestring-muligheter*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.
- Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2010-2011/meld-st-22-2010--2011.html?id=641251>
- Myklebø, S. (2012). Hvordan følge opp unge arbeidssøkere. Erfaringer fra NAV. *Arbeid og velferd*, (3) 49-60
- Myrvold T.M. & Helgesen M.K.(2009). *Kommunalt psykisk helsearbeid. Organisering, samarbeid og samordning*. Oslo: NIBR-rapport 2009:4

NAV. (mars 2012). *Tall og analyse*.

Hentet fra

www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Arbeidsmarked/Registrerte+arbeidsledige/_attachment/201003?_ts=136ba2dd6a0

NOU 2009:18, (2009), *Retten til læring*

Hentet fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2009/nou-2009-18.html?id=570566>

NOU 2009: 22. (2009). *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*.

Hentet fra

<http://www.regjeringen.no/pages/2272040/PDFS/NOU200920090022000DDDPDFS.pdf>

NOU 2011: 14 *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*

Hentet fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-14.html?id=647388>

Opplæringslova. (2012).

Hentet fra

<http://www.lovdata.no/all/nl-19980717-061.html>

Qvortrup, L. (2001). *Det lærende samfund. Hyperkompleksitet og viden*. København: Gyldendal

Rambøll Management. (2009). *Kartlegging av ungdomstiltak*. Oslo: Rambøll management/NAV Drift og utvikling

Rambøll Management. (2010). *Evalueringa av P1824. Sluttrapport*. Oslo: Rambøll Management

Rapport fra Helsetilsynet 5/2009. (2009). «*Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2008 med kommunale helse-, sosial- og barneverntjenester til utsatte barn*»..

Rasmussen, I., Dyb, V.A., Heldal, N. & Strøm, S. (2010). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*., Oslo: Vista Analyse nr. 7/2010

Riksrevisjonen. (2007). «Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske problemer». Oslo: Dokument nr. 3:7 (2006–2007).

Riksrevisjonen 3:16. (2011).

Hentet fra

http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_16_2011_2012.pdf

Samfunnskontrakten. (2012).

Hentet fra

http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Vgo/Samfunnskontrakt_for_flere_laereplasser_2012_2015.pdf

Samhandlingsreformen. (2012). *Nasjonal veileder*. Oslo: Det kongelige helse- og omsorgsdepartement.

Hentet fra

<http://www.regjeringen.no/upload/HOD/Dokumenter%20SAM/Nasjonal-Veileder-samarbeidsavtaler-mellom-kommuner.pdf>

Samarbeidsavtale AID – KS. 2007. Styrket samarbeid mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund. Oslo.

Statsbudsjettet 2012. (2012). *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*, Vedlegg til Prop. 1 S (2011–2012). Oslo: Det kongelige arbeidsdepartementet.

St.meld. nr. 6 (2002-2003). (2003). *”Tiltaksplan mot fattigdom”* Oslo: daværende Det kongelige Sosialdepartement.

St.meld. nr. 9 (2006-2007), (2007) *”Arbeid, velferd og inkludering”* Oslo: Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartementet.

St.meld. nr. 16 (2006-2007), (2006). *...ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

St.meld. nr. 44 (2008-2009). (2008). *Utdanningslinja – et solidarisk kunnskapssamfunn*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

St.meld. nr. 47 (2008-2009). (2009). ”*Samhandlingsreformen*” Oslo: Det kongelige helse- og omsorgsdepartement.

St.prop. nr. 46. (2004-2005). (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, Oslo: Det kongelige Arbeidsdepartement.

Thrana, H. M., Anvik, C.H., Bliksvær, T. & Handegård, T.L. (2009). *Hverdagsliv og drømmer for unge som står utenfor arbeid og skole*. NF-rapport 6/2009. Bodø: Nordlandsforskning.

Topland, B., & E. M. Skaalvik. (2010). *Meninger fra klasserommet. Analyse av Elevundersøkelsen 2010*. Kristiansand: Oxford Research.

Ungdom utenfor opplæring og arbeid. Statistikk fra UDIR. 2012.

Hentet fra

http://www.udir.no/Upload/Statistikk/Oppfolgingstjenesten/OT_15_06_12_analyse.pdf?epslanguage=no

Utdanningsdirektoratet. 2011. Gjennomføringsbarometeret 2011:2

Hentet fra

http://www.udir.no/Upload/Statistikk/Gjennomforing/Gjennomforingsbarometer_2011_2.pdf

Utdanningsdirektoratet. 2012. Gjennomføringsbarometeret 2012:1

Hentet fra

http://www.udir.no/Upload/Statistikk/Gjennomforing/Gjennomforingsbarometeret_2012_1.pdf

Westhagen, H., Faafeng, O.G., Hoff, K.G., Kjeldsen, T. & Røine, E. (2008). *Prosjektarbeid Utviklings- og endringskompetanse*. Oslo: Gyldendal forlag.

Wærness, J. I., Lindvig, Y. & Andresen, R. (2008). *Evaluering av oppfølgingstjenesten i Akershus*. Oslo: Læringslabben.

Vedlegg

Vedlegg 1 Forventningsnotat til ansatte i NAV, OT og skole

Forventningsnotat

Jeg jobber i NAV
på veiledningssenteret
skole

Mine forventninger til:

(Hva kan instansen gjøre, hvordan samarbeide,
legge til rette)

Hindringer?

Privat tilbud	
NAV	

Veiledningscenteret	
AVO (sentraladministrasjonen i fylkeskommunen)	

Prosjekt: «Med rett til å fullføre» - Øvre Romerike

Beskrivelse av sak

Skole nr:

Elevens kjønn	jente <input type="checkbox"/>	gutt <input type="checkbox"/>
Elevenes fødselsår	19	

BAKGRUNN:

Karaktersnitt fra ungdomsskolen:	poeng		
Eleven var fritatt for vurdering med karakter	ja <input type="checkbox"/>	nei <input type="checkbox"/>	Fritatt i fag
	timer	Dager	
Fravær fra ungdomsskolen:			
	ja	Nei	
Har det vært foretatt IKO-kartlegging i grunnskolen?			

Ble det på noen måte lagt spesielt til rette for elevene i forbindelse med overgangen fra grunnskolen til videregående skole?

JA

NEI

I tilfelle ja – hvilke?

Var noen av utfordringene eleven har, kjent for den videregående skolen før eleven begynte på

skolen?			
På hvilken måte ble skolen kjent med utfordringen?	ja	nei	
Muntlig overføring			
Skriftlig dokumentasjon			
Eget møte med elev			Deltagere:
Eget møte om eleven			Deltagere:
Annet			

ARBEID MED ELEVEN I VIDEREGÅENDE SKOLE		
I	Identifisering	Er eleven identifisert som frafallsutsatt? På hvilket grunnlag?
K	Kartlegging	Hva har kartleggingen vist som har betydning for videre skole/arbeid?
O	Oppfølging	Hvilke tiltak er satt inn for å følge opp eleven. (Mer plass i tabellen under)
(Resultatet kan være økt trivsel og tilstedeværelse, økt skolefaglig utbytte ol)		
	Type tiltak	Resultat
1		
2		
3		

4		
5		

a) Har ungdommen utfordringer knyttet til sosiale eller helsemessige forhold som påvirker utdanningen? (kort beskrivelse)

b) Har ungdommen kontakt med hjelpeapparatet? (beskriv kort)

2. Har ungdommen bodd på hybel eller internat?

J

AKTØRER

Hvem har vært trukket inn i arbeidet rundt eleven?

RESSURSER

Hva slags ressurser har skolen brukt for å følge opp eleven?

UTFORDRINGER

Hvilke hindringer har dere møtt på som har redusert elevenes muligheter for å lykkes?

ØNSKET SITUASJON

HVA KUNNE GJORT EN FORSKJELL

Hva kunne økt sjansen for å lykkes med opplegget rundt ungdommen?

Hva skal til for at dere skal kunne lykkes med en tilsvarende sak?