

Sluttrapport

Forsøk med NAV-veileder i videregående skole

Denne fylles ut ved behandling.

Prosjektnummer	Journalnummer	
Behandlet av: Nasjonal styringsgruppe Dato: 02.04.2019	Prosjekteier: Arbeids- og velferdsdirektoratet	Utarbeidet av Anne Høgetveit og Baard Johannessen
Beslutning: Godkjent		
Signatur (prosjekteier)		(medlem av styringsgruppa)
-----		-----

Innhold

1. Kort om BAKGRUNN OG FORMÅL.....	5
Formål	6
Måloppnåelse	6
Etablering av piloter	6
Forebygge frafall i videregående opplæring og integrere ungdom i arbeidslivet	7
Få kunnskap om behov for og bruken av tiltak og tjenester fra NAV i kombinasjon med tilrettelagt opplæring fra fylkeskommunen.....	9
Prøve ut en modell for tverrsektorielt samarbeid.....	10
Få kunnskap om omfanget av levekårsproblemer og sosiale problemer blant elever i videregående skole.....	11
Oppsummering av grad av måloppnåelse	12
2. Prosjektets produkter og aktiviteter.....	13
Produkter.....	13
Beskrivelse av hovedaktiviteter i forsøk med NAV-veileder i videregående skole	15
3. Prosjektets Økonomi	18
4. Prosjektets hovedmilepæler	18
5. Avvik i prosjektet	20
6. Evaluering av prosjektets styring.....	20
Sentral styringsgruppe.....	21
Prosjektgruppe.....	21
Ressursgruppe	22
Fylkesvise styringsgrupper.....	22
Styring i linje.....	22
7. Suksessfaktorer og gode grep.....	23
1. Rammebetingelser.....	23
Vektlegging av ungdom	23
Nasjonal forankring.....	23
Bred forankring på fylkesnivå.....	23
Felles søknad fra NAV-leder og rektor	23
Fra stram til fleksibel struktur	23
2. Praksiserfaringer	24
Delt arbeidsplass	24
Erfaringsdeling og nettverksbygging	24
Kunnskapssammenstilling fra pilotene	24
3. Prosjektdrift.....	25
Hva sier pilotene?.....	25
8. Prosjektets organisering.....	25
Organisasjonskart.....	25

9. Læringspunkter og anbefalinger	27
Prosjektprosessen	27
Prosjektets rammebetingelser.....	28
Prosjektets samspill med linjeorganisasjonen.....	29
Eksempler på råd og anbefalinger fra pilotene	29
Rammebetingelser.....	30
Praksiserfaringer	30
Prosjektdrift.....	31
Resultater og videreføring.....	31
10. Sammendrag.....	32
11. Vedlegg.....	33
12. Kilder	34

1. KORT OM BAKGRUNN OG FORMÅL

Arbeids- og velferdsdirektoratet inngikk i november 2010 et samarbeid med Kunnskapsdepartementet om Ny GIV og Oppfølgingsprosjektet. Arbeids- og velferdsdirektoratet deltok i samarbeidet sammen med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Arbeidsdepartementet, KS (Kommunesektorens organisasjon) og Utdanningsdirektoratet. Ny GIV og Oppfølgingsprosjektet hadde som mål å styrke samarbeidet mellom fylkeskommunene og NAV om ungdom mellom 15 og 21 år som har avsluttet grunnskolen, og ungdom som har høy risiko for å stå utenfor utdanning og arbeidsliv, eller som allerede gjør det. Målet var å øke gjennomføringen i videregående opplæring gjennom å sikre at målgruppen oppnådde formell kompetanse, slik at flere kvalifiserte seg til en varig integrering i arbeidslivet. Delmålene var å utvikle og å tilby kombinasjonstiltak hvor individuelt tilrettelagt opplæring og arbeidspraksis inngikk i en sammenheng, og å utvikle bærekraftige strukturer for samarbeid mellom sektorene. Ny GIV er videreført i programmet for bedre gjennomføring i videregående opplæring, hvor forsøk med NAV-veileder i videregående skole var en av de nasjonale satsingene.

NAVs bidrag til Ny GIV og Oppfølgingsprosjektet var primært tilgang til arbeidsrettede tiltak, hovedsakelig arbeidspraksis. Midtveisrapporten fra Ny GIV viser at kombinasjonstiltak av individuelt tilpasset opplæring og arbeidspraksis ikke er tilstrekkelig for økt gjennomføring i videregående opplæring. Med bakgrunn i erfaringene i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet og kunnskapssituasjonen på feltet besluttet Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2012 å etablere prosjektet «forsøk med NAV-veileder i videregående skole». Det nasjonale forsøket ble avsluttet i desember 2018.

Den overordnede hensikten er å undersøke om mer helhetlig oppfølging av målgruppen, og en samarbeidsmodell der NAV-veileder er en del av elevtjenesten vil kunne føre til økt gjennomføring i videregående opplæring og øke inkludering av ungdom i arbeidslivet.

I denne rapporten skiller vi mellom skolens rådgivning og elevtjenesten slik Buland gjør i sin rapport (2015). Skolens rådgivning gjelder sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning etter opplæringsloven §9-2, som gir eleven rett til nødvendig rådgivning. Å være rådgiver er en funksjon som vanligvis legges til en av lærerne i kollegiet i hele eller deler av stillingen, og det tilligger denne funksjonen blant annet å yte rådgivning til elevene. Det er også ofte rådgiver som etablerer nettverk med eksterne funksjoner, som PPT, BUP, NAV, beredskapsteam mot mobbing, mobbeombud og andre. Rådgiving er likevel hele skolens oppgave, og rådgiving gis i alle fag på ulike vis.

Elevtjeneste beskriver organiseringen av det samlede tilbudet som gis til elever fra både interne og eksterne aktører, som hver for seg og sammen legger til rette for et trygt og godt skolemiljø. Ofte har rådgiver en ledende og koordinerende funksjon i elevtjenesten. Ofte er helsesøster og Oppfølgingstjenesten del av denne, mens andre interne og eksterne funksjoner og tjenester bringes inn i samarbeidet ved behov. Tilbudene elevtjenesten består av er ulikt organisert fra skole til skole. Elevtjenesten defineres ofte som et kollektiv som arbeider sammen om å støtte og hjelpe elevene og å legge til rette for godt skolemiljø for alle elever. Ofte ser man at den samlede elevtjenesten fungerer som et praksis- og læringsfellesskap for alle de involverte (Buland et al. 2015).

Prosjektet er forankret i

- Prop. 1 «(2014-2015) ASD; i Kap. 621 Post 63 «Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte, kan overføres» under «innsats overfor utsatte barn og unge».
- Meld. St. 20 (KD) «På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen»

- Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (AD og HOD) (2013–2016)

Formål

Det ble utarbeidet et tydelig mål med forsøket NAV-veileder i videregående opplæring. Disse er

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

Måloppnåelse

Videre vil vi vurdere prosjektets måloppnåelse opp mot tilgjengelig dokumentasjon, nemlig sluttrapportene fra alle pilotene, AFI-rapport, NAV-veileder i videregående skole (Schaft & Marmelund, 2016, s. x), resultater fra registeringsverktøyet 2014–2018 og kunnskapsbeskrivelser og sluttrapporter fra pilotenes styringsgrupper (februar 2019). Vi har også benyttet statistikk fra Utdanningsdirektoratet der vi har tagget skoler som har deltatt i prosjektet og studert gjennomføringstallene fra 2014/15–2017/18, som er hovedperioden for pilotenes arbeid. Forskningsrapporten fra NIFU er forsinket, og resultatene fra denne undersøkelsen vil bli formidlet i løpet av august 2019.

Etablering av prosjekter (piloter) i alle fylker

I arbeidet med etablering av piloter var det et førende prinsipp at begge sektorene skulle få lik og samtidig informasjon fra direktoratene. Dette ble gjort for å understøtte likt eierskap og involvering i det videre arbeidet. Fra 2013 til 2015 ble det etablert piloter i alle fylker, tre i 2013, fire i 2014 og 12 i 2015.¹

I 2013 og 2014 rekrutterte Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet/Utdanningsdirektoratet store yrkesfaglige videregående skoler som jobbet godt med frafallsproblematikk og NAV-kontor i områder med opphoping av levekårsproblematikk og sosiale problemer. Ved utvidelsen i 2015 ga Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet NAV Fylke, Fylkesmannen (rådgivere innenfor sosiale tjenester og utdanning) og fylkeskommunen i oppdrag å gjøre en felles faglig vurdering og anbefaling av aktuelle videregående skoler og NAV-kontor basert på følgende kriterier:

Kriterier for utvelgelse av NAV-kontor:	Kriterier for utvelgelse av videregående skoler:
<ul style="list-style-type: none">• Områder i kommunen med opphopning av sosiale problemer og levekårsproblematikk• NAV-kontor organisert med ungdomsteam/ungdomskontakter• NAV-leder (legitimitet)	<ul style="list-style-type: none">• Antall elever (+500)• Skoleslag (yrkesfaglig studieretning)• Betydelig frafallsproblematikk• Arbeider aktivt med frafall (gode på operativt arbeid)• Rektor (legitimitet)• Pedagogisk utviklingsarbeid• Skolen samarbeider med eksterne• Organisert elevteam på skolen
Både rektor(er) og NAV-leder(e) må være omforent om etablering	

Etter at aktørene på fylkesnivå² leverte en prioritert anbefaling ble aktuell(e) videregående skole(r) og NAV-kontor invitert til et etableringsmøte.

¹ Se vedlegg 1. Oversikt NAV-kontor, videregående skoler og tidsperiode pr. 07.01.17.

² I denne sammenheng er «aktørene på fylkesnivå» representanter fra NAV Fylke, Fylkeskommunen og Fylkesmannen (både sosiale tjenester og utdanning)

Tilskuddet til forsøket ble i sin helhet finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet tilskuddsmidler på Statsbudsjettet, Kapittel 621.63 Tilskudd til sosiale tjenester og sosial integrering. De utvalgte pilotene fikk tilskudd til full finansiering av NAV-veileder i skolen i tre år, fra oppstart. Dersom pilotene ble videreført et fjerde år, ble det gitt 50 % tilskudd.

Forebygge frafall i videregående opplæring og integrere ungdom i arbeidslivet

Det har vært et overordnet mål for utdanningsmyndighetene at flest mulig elever skal fullføre og bestå videregående opplæring. I forsøk med NAV-veileder i videregående skole har dette vært ett av hovedmålene. Forsøket har vært ett av flere nasjonale tiltak for å bistå ungdom i arbeidet med gjennomføring av skolen.

I prosjektet har vi hentet ut statistikk fra Utdanningsdirektoratet der vi har studert andel elever fra prosjektskolene som hvert år avbryter skolegangen i respektive fylker. Statistikken blir brukt for å belyse utviklingen på pilotskolene. Vi mener dette er valide data, men kan på dette grunnlaget ikke entydig peke på en årsakssammenheng. Vi har en hypotese om at NAV-veiledere er ett av flere gode tiltak som bidrar til å øke gjennomføringen.

Ett av fylkesmannens utvalgskriterier var yrkesfaglig utdanningsprogram, og vi har valgt å studere dette materialet. Det er også naturlig å tenke at det er de to siste årene av prosjektet som vil være en indikator på en eventuell effekt av NAV-veilederens innsats. Da er NAV-veilederen etablert og kjent på skolen.

Samlet er det i skoleårene 2016/17–2017/18 en stor andel pilotskoler med yrkesfaglige studieprogram som viser en tydelig nedgang i andelen elever som slutter på skolen. Landsgjennomsnittet for andelen elever som slutter, er 6,3 for alle skoler med yrkesrettede utdanningsprogram. Alle prosjektskolene i forsøket har andel elever som slutter som er langt over landsgjennomsnittet. (i tråd med utvalgskristriene for å delta i forsøket). Av 28 skoler er det 8 skoler som viser en nedgang i andel elever som slutter i perioden 2016-2018 og 4 skoler som har en økning. Det er 10 skoler som ikke har synlig statistikk, da de av ulike grunner ikke er inkludert i Utdanningsdirektoratet sin statistikk. Det er pilotene i Finnmark (Alta), Akershus, Buskerud, Hedmark, Hordaland og begge Osloprosjektene som viser den tydeligste nedgangen i andel elever som slutter i denne perioden. Det bemerkes særlig nedgangen i andel elever som slutter i Finnmark, der Alta videregående skole har endret andel elever som slutter på yrkesfag fra 9,3 i 2016-17 til 6,3 i 2017-18. Finnmark er det fylket som har hatt størst utfordringer med gjennomføring og der fylket har deltatt med 3 piloter (Hammerfest, Alta og Kautokeino).

Vi bør også merke oss at de to første pilotene, både Akershus og Rogaland har hatt en annen utvikling en vist ovenfor. Rogaland viser en oppgang på andel elever som slutter fra 8,4 til 8,8 i skoleåret 2016/17 til 2017/18. Rogaland var ett av de første fylkene som fikk prosjektmidler i 2013. De valgte å slutte etter 3. prosjektår, da fylket hadde store utfordringer i oljesektoren og derfor ikke mulighet til å delta videre i prosjektet. Akershus hadde andel elever som slutter i 2014/15 lik 5,4 og økte i skoleåret 2017/18 til 8,3.

Oslo kommune har også to av de første pilotene, nemlig Stovner og Hellerud videregående skole som fikk prosjektmidler fra 2013. Begge skoler har vært i media med beskrivelser om store elevutfordringer og høy andel elever som har store utenom faglige utfordringer. Hellerud videregående skole har beveget seg fra 24,1 til 19,6 i andel elever som slutter fra 2016/17-2018, mens Stovner har hatt samme utviklingstrend i perioden fra 12,9 til 10,3. Av de skolene som er kartlagt på landsbasis er det Hellerud videregående skole som har hatt høyest andel elever som slutter, og det er interessant at nedgangen har vært på hele 4,3 prosentpoeng. Begge disse skolene har vært med i prosjektet fra 2013 og der NAV-veileder har fått mulighet for å vise hva tverrfaglig samarbeidet kan bety for elevers gjennomføring.

I Alta-prosjektet i Finnmark oppsummerer de innsatsen slik:

Tallen for skoleåret 2015/16 og 2016/17 viser en fortsatt økning i antall elever som gjennomfører videregående opplæring. Hvorvidt NAV-veileder prosjektet har innvirkning på disse tallene er vanskelig å fastslå. De inngår som en del av det totale oppfølgingsarbeidet som elev tjenesten utfører.

Og videre uttaler prosjektet på Hellerud videregående skole i Oslo: *Flere av elevene har uttalt at det har vært avgjørende for at de ikke sluttet på skolen at de fikk et fast sted å bo og oppfølging gjennom skoleåret.*

Det er et gjennomgående fellestrekk i sluttrapportene at skolene registrerer NAVs positive nærvær og direkte påvirkning på elevers mulighet for å gjennomføre skoleløpet. Om måloppnåelse i form av mindre fravær og færre dropouts skyldes forsøket, er vanskelig å verifisere. Skolene har generelt gode resultater på fravær. Dette skyldes summen av alle aktiviteter og tiltak som er iverksatt både innenfor og utenfor forsøket.

Bolig og mat er avgjørende for en sårbar gruppe elever. For disse elevene har skolene nå en mulighet for å bistå elevene med hjelp til private forhold som påvirker skolegangen. Nå er det etablert en ordning som hjelper elevene over tid og gjør dem bedre i stand til å bruke ressurser knyttet opp mot skolearbeid og utdanningsløp.

Det er interessant å vurdere kvantitative data mot kvalitative. Her viser vi til Jessheim videregående skole, som dokumenterer bred aktivitet og et omfattende arbeid for å nå en sårbar ungdomsgruppe. Sluttrapporten skriver skolen at:³

[...] i Vg3 i skole har 35 ungdommer tatt fagbrev gjennom denne NAV-ordningen og Skole på byggeplass⁴ der en stor andel ungdommer kommer fra NAV, har 44 tatt fagbrev. Vi regner med at omtrent 250 ungdommer på Jessheim og Skedsmo videregående har kommet i kontakt med NAV og blitt fanget opp⁵.

Udirs statistikk for yrkesfaglige studieprogram underbygger disse resultatene. Skolen har i 2016–2018 hatt en reduksjon av andel elever som slutter gjennom året, fra 10,4 til 8,7 prosent. Det er viktig å se på resultater fra ulike kilder når prosjektet avgir sluttrapport. Når vi jobber med data, må vi ta hensyn til at vi opererer med mange feilkilder, så ulike forklaringer og innsatser kan ligge bak tallendringene i prosjektperioden.

Verken kvantitative data, kvalitative data eller NIFU's studie ⁶ kan gi et entydig svar på om forsøk med NAV-veileder har forebygget frafall eller bidratt til å integrere ungdom i arbeidslivet. Men det er mange kvalitative data som peker i retning av at forsøk med NAV-veileder har spilt en vesentlig rolle for en marginalisert ungdomsgruppe. Et av virkemidlene som er sentralt i NAV-veiledernes arbeid med å forebygge frafall, er § 17 i lov om sosiale tjenester. Denne tjenesten er omtalt⁷ i en av kunnskapsbegrivelsene:

³ Akershus fylke har videreført forsøk med NAV-veileder i videregående skole til prosjektet kullansvar for alle sine skoler i østfylket.

⁴ Skole på byggeplass er et prosjekt ved Jessheim videregående skole der skole og entreprenør jobber sammen om å koble teori og praksisopplæring.

⁵ I Akershus øst deltar alle videregående skoler i fylkeskommunens prosjekt kullansvar, der skole og NAV sammen løser ungdommenes utfordringer

⁶ «Tverrsektorielt samarbeid i skolen – Effekt av NAV-veileder i videregående skole på deltakelse i videregående opplæring og inaktivitet» (NIFU Rapport 2019:17)

⁷ Hentet fra kunnskapsbegrivelsen «Forståelse og bruk av sosialtjenesteloven til ungdom under videregående opplæring».

Tjenesten etter § 17 må være ønsket av ungdommen, og det er viktig at den bygger på prinsippet om hjelp til selvhjelp. Fokuset ligger på å styrke ungdommen til å mestre egen situasjon og krever at ungdommen er involvert i egen sak. Tjenesten skal tilpasses ungdommens helhetlige situasjon og vil ofte innebære motivasjons- og endringsarbeid (Arbeids- og velfredsdirktoratet, 2014).

Erfaringer fra forsøket viser at vi bruker mye tid på kartlegging av blant annet familiesituasjon, skolesituasjon, fritidsaktiviteter, helse og økonomi. Videre er det viktig at vi først får etablert en tillitsfull relasjon, før vi får avdekket alle utfordringene. (Schafft & Mamelund, 2016). Etter hvert som vi blir kjent med elevene avdekkes gjerne nye utfordringer og temaer som eleven ønsker å snakke om. Det vil da være aktuelt å vedtaksfeste tjenesten råd og veiledning etter § 17. I slike tilfeller kan det dessuten være aktuelt å koble for eksempel kontaktlærer, rådgiver, helsesøster og eksterne samarbeidspartnere. Noen ganger er det også behov for å opprette ansvarsgruppe.

Få kunnskap om behov for og bruken av tiltak og tjenester fra NAV i kombinasjon med tilrettelagt opplæring fra fylkeskommunen

Skole og NAV har en felles brukergruppe som er utsatte barn og ungdommer. Prosjektet er et forsøk på å sammenstille innsatsen til NAV i kombinasjon med skolens egne tiltak, som er tilrettelagt opplæring (opplæringsloven § 1-3) og spesialundervisning (opplæringsloven § 5-1). I registreringsdata i pilotene har vi etterspurt opplysninger om kombinasjonen skole/arbeidspraksis og oppfølging av elev/ungdom i overgangen fra skole til arbeid. Det er ikke etterspurt opplysninger om skolens egne tiltak overfor elevene som får bistand fra NAVs tjenester. Dette kan tyde på at direktoratene ikke var godt nok omforent om hvordan registreringsverktøyet kunne brukes for å oppnå mål for både NAV og skole.

Det er likevel prosjekter som rapporterer om bruk av NAVs virkemidler uten at dette er koblet direkte opp mot dokumentasjon av skolens egne tiltak. Et av prosjektene skriver dette i sin sluttrapport:⁸ *Det har vært brukt kombinasjonstiltak der OT og NAV har samarbeidet om arbeidstrening og arbeidsutprøving.*

og

Overgang til arbeid og fullføring av læreløpet er blitt bedre. NAV sin kontakt med arbeidsmarkedet gjør det lettere å få på plass praksisopplegg og/eller kombinasjonsordninger.⁹

Erfaring og forskning viser at det tar tid å etablere nye arbeidsmåter. Skolens rådgivning¹⁰ er regulert av opplæringsloven § 9-2 og kapittel 22 i forskriften. I prosjektet blir elevtjenesten utvidet med en NAV-veileder som bistår skolen med NAVs tjenester. Det betyr bruk av alle NAVs kommunale tjenester, som er råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17, og økonomisk bistand (§§ 18 og 19) og hjelp til å finne og finansiere bolig (§ 27). Elevene som har fått bistand fra NAV, er i en sårbar situasjon, og samlet har 2033 elever blitt registrert i forsøkets eget registeringsverktøy for bistand og oppfølging i perioden 2014–2018. Et av prosjektene rapporterer¹¹: *Tett individuell oppfølging og forebyggende arbeid har gitt resultater for de elevene som har blitt fulgt opp. Tilstedeværelse, utstrakt råd og veiledning samt bruk av hele verktøykassen har vært suksessfaktorer.*

I tall fra registeringsverktøyet er det registrert 377 elever i oppstartsåret (2014/15), og det samlede antallet registrerte elevsaker i avslutningsåret (2017/18) er 759. Det er en økning i

⁸ Sluttrapport fra Finnmark, Hammerfest videregående skole.

⁹ Sluttrapport fra Finnmark, Hammerfest videregående skole.

¹⁰ Skolens rådgivning er begrepet som opplæringsloven bruker om det sosialpedagogiske tilbudet til elever, som både omfatter sosialt pedagogisk tilbud og yrkesveiledning.

¹¹ Sluttrapport fra Oslo, Alna videregående skole og Stovner videregående skole

Sluttrapport for «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole»

antall saker. Det tar tid å innarbeide nye rutiner, og skolene og NAV har behov for å avklare grenseoppganger og samarbeidsrutiner. Det er også interessant å hente ut opplysninger fra samme kilde om henvisning, der elevens eget direkte initiativ til kontakt med NAV-veileder blir sammenholdt med henvisning fra skolens rådgiver. I 2014/15 var det 27 prosent av elevene som selv tok kontakt, mot 36 prosent i 2017/18. Det tilsvarende tallet i samme periode for skolerådgivere er 24 prosent i 2014/15 og 41 prosent i 2017/18. Skolens rådgivning er lovfestet i opplæringsloven. Samarbeid til beste for elevene er lovhjemlet i opplæringsloven § 15.8, men ansvarsforholdet i kommunen er ikke nærmere presisert. Disse dataene viser tydelig at rådgivere etablerer et samarbeid og henviser direkte til skolens NAV-veileder. Det forteller også at det tar tid å innarbeide nye rutiner.

Det går frem av kvalitative og kvantitative data at NAV-veilederne er ressurser for både elever og skole når man skal legge opp gode løp og tiltak for ungdommen.

Prøve ut en modell for tverrsektorielt samarbeid

Å prøve ut en modell for tverrsektorielt samarbeid har vært et av prosjektets mål. I prosjektets kunnskapsbeskrivelser er det skrevet en egen artikkel om erfaringer og utfordringer når samarbeidet mellom skole og NAV skulle gjennomføres. Det er også gjort et forskningsarbeid ved Høgskolen i Innlandet om ledelsesperspektivet knyttet til det tverrfaglige samarbeidet. Kunnskapsbeskrivelsen vektlegger de store utfordringene og læringspunktene som både skole og NAV erfarer. Ved et fellesansvar for en samfunnsutfordring er det behov for å lage strukturelle rammer som fungerer for begge parter, og behov for tydelig lederengasjement og involvering. En av respondentene i forskningsarbeidet sier: *Siden vi har forskjellige lovverk og forskjellige bakgrunner, er det veldig viktig at lederne er tydelige på hvilket mandat vi har.* I dette sitatet understrekes det juridiske grunnlaget som skal forvaltes og falle på plass i samarbeidsflatene. Det understreker også at lederens engasjement i rammer og daglig drift er grunnleggende for god forankring av prosjektet.

I sluttrapportene er det flere som beskriver det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet mellom skole og NAV. I en sluttrapport fra forsøket i Vestfold (Færder videregående skole) skriver prosjektgruppa: *Samarbeidet som har vært i enkeltsaker, gir gode ringvirkninger for videre samarbeid i andre saker. Vi har erfart at samarbeidet fører til kunnskapsutvikling om hverandres etater.*

Og prosjektet på Hellerud videregående skole i Oslo sier det slik: *Laget rundt eleven får strukturelle rammer som åpner for mer samarbeid og er ikke bare basert på enkelte elevers behov.*

I rapport fra registreringsverktøyet (2018) er det registrert hvordan det tverrfaglige og tverretatlige arbeidet blir ivaretatt rundt elevene. Skole og NAV er de sentrale aktørene, og i 52 prosent av sakene som er registrert i prosjektet (2016–17), blir det etablert et tverretatlig samarbeid der skole og NAV er hovedaktørene, og der andre aktører som helse, OT, og PPT kan være involvert. Denne andelen av tverrfaglig og tverretatlig samarbeid endret seg til 55 prosent i skoleåret 2017–18. Det er tydelig at både skolen og NAV er innforstått med betydningen av omforent forståelse og samtidig innsats.

I forsøket har det vært en nær kobling mellom skole og NAV. Samarbeidet er formalisert gjennom samarbeidsavtaler som alle landets fylkeskommuner har inngått med NAV.

Fylkeskommunene har siden Reform 94 hatt en målrettet innsats mot elever som dropper ut av videregående skole. Det er oppfølgingstjenesten (OT) som har hatt dette ansvaret. OT er organisert av fylkeskommunen, men jobber forskjellig fra fylke til fylke. I enkelte fylker er OT

organisert sentralt, og andre steder er OT nær knyttet til ulike videregående skoler. Samlet er både OT og NAV-veileder knyttet opp mot skolens elevtjeneste. Det er i dette fora at den samlede innsatsen mot elever som slutter, har vært organisert. Ulike former for tverrfaglig samarbeid har på dette grunnlaget vært organisert og utført. OT og NAV-veileder er sammenfallende, men likevel ulike. OT legger vekt på de elevene som har sluttet eller ikke tatt imot tilbud på vgs. NAV-veilederne har primært jobbet med forebygging av frafall – altså de elevene som vurderer å slutte.

Det er interessant å merke seg at prosjektskolene rapporterer om bred innsats mot frafall, på den måten at både tiltak fra elevtjenesten, OT og NAV blir sammenholdt og til sammen utgjør en samlet effekt. I Akershus rapporterer prosjektet om hvordan de har tettet båndene mellom NAV og skolen ved løpende opptak av elever gjennom skoleåret. Det er elever som mangler karakter i ett eller flere fag, som blir gitt tilpasset undervisning med mål om å gjennomføre eksamen. Jessheim videregående skole skriver at skole på byggeplass også er en modell som fungerer godt i fylket. Her samarbeider næringsliv, skole og NAV om å gi elever lærlingplass og få undervisning av skolen på byggeplass. Prosjektet rapporterer om 255 elever som både har fått læreplass og gjennomført all obligatorisk undervisning som grunnlag for fag- eller svennebrev.

Jessheim-modellen med tette bånd mellom skole og NAV er etablert i hele østlige delen av Akershus under benevnelsen «knutepunktskoler». NAV og skole løser sammen et oppdrag gjennom tverrfaglig og tverretattlig samarbeid. Et bedre og helhetlig tilbud til elever i regionen er etablert. Denne modellen er et godt eksempel på et tett og forpliktende samarbeid som startet på en videregående skole – Jessheim. Modellen er strukturert, formalisert og tatt i bruk i hele østfylket, med klar og tydelig støtte fra fylkeskommunen og NAV.

Få kunnskap om omfanget av levekårsproblemer og sosiale problemer blant elever i videregående skole

I registreringsverktøyet (2018) har vi kategorisert hva slags hjelp NAV har ytt til ungdom i prosjektperioden. Ser vi på årsakene til at det ble etablert kontakt mellom ungdommene og en NAV-veileder, er bildet betydelige levekårsutfordringer, helseutfordringer og sosiale problemer. Det rapporteres at 49 prosent av elevene har hatt økonomiske utfordringer som hovedårsak til etablering av kontakt med NAV i skoleåret 2017/2018. Av disse har 26 prosent fått vedtak om økonomisk sosialhjelp. Blant de 392 ungdommene med vedtak om økonomisk sosialhjelp får 43 prosent langtidshjelp (over 6 måneder), 48 prosent korttidshjelp (under 6 måneder) og 9 prosent engangshjelp. Av de med innvilget sosialhjelp bodde 33 prosent hos foreldrene.

Figur 7 fra registreringsverktøyet viser hvilken oppfølging som ble gitt og hva ungdommene fikk hjelp til i sin kontakt med en NAV-veileder i 2014–2018. Motivasjons- og endringsarbeid, økonomisk rådgivning og bo- og hjemmesituasjonen er de områdene som flest fikk hjelp til i perioden. Dette er kjerneområder i NAVs oppfølgingsarbeid overfor ungdom. Hver femte ungdom som blir fulgt opp av NAV-veilederne får vedtak om økonomisk sosialhjelp. (Vedlegg 6)

Av populasjonen elever i videregående opplæring er det et fåtall som har vært i kontakt med NAV-veileder, og et enda mindre tall som har fått innvilget ulike typer økonomisk sosialhjelp. I denne konteksten må vi ha i minnet at forsøket faktisk fanger opp de meste sårbare elevene. Av elevene som NAV-veilederne var i kontakt med, er det også 27 prosent der hovedårsaken til kontakt er vanskelig bosituasjon. I sluttrapporten fra Stovner videregående skole leser vi: *Flere av elevene har uttalt at det har vært avgjørende for at de ikke sluttet på skolen at de fikk et fast sted å bo og oppfølging gjennom skoleåret.*

I kunnskapsoppsummeringen «Forståelse og bruk av lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen til ungdom under videregående opplæring» skriver forfatterne:

Mange ungdommer oppsøker NAV-veileder på videregående skole for å få råd og veiledning i forhold til sin hjemmesituasjon. Noen har kun behov for samtaler da situasjonen ikke er så alvorlig at de trenger å flytte hjemmefra. Andre ungdommer kommer med en konkret bestilling om utflytting. I den forbindelse må hjemmesituasjonen til eleven kartlegges og det må vurderes om utflytting er nødvendig for at eleven skal gjennomføre skolen.

Det rapporteres fra mange piloter at det er totalsituasjonen til elevene som er krevende. De færreste kommer med en entydig «bestilling». Et sammensatt bilde av bosituasjon og svakt grunnlag for livsopphold, er ofte hovedutfordringen. Dette peker på elevers primærbehov som må bli dekket dersom de skal få optimalt utbytte av skolen. Et av Oslo-prosjektene skriver i sluttrapporten: *NAV har fått kjennskap til en skole med mange ungdommer med alvorlige sosiale problemer og lave levevilkår. Flere elever er i en livskrise som de skal håndtere i skolehverdagen.*

Når vi her skriver om ungdommens sammensatte utfordringsbilde, peker vi samtidig på elevers livsarena. Vi legger her vekt på ungdommer med sammensatte utfordringer som skolen ikke evner å hjelpe alene. Skolen har hatt få eller ingen virkemidler som kan brukes ved manglende grunnlag for livsopphold eller hjelp til passende botilbud. Disse utfordringene har pilotene i forsøket tatt tak i, og NAV har i utprøvingene strukket seg langt for å bistå skolen slik at ungdommene får en bedre livssituasjon. Denne bistanden når skolens mest sårbare elever, gjennom helhetlige tverrfaglige og tverretatlige tiltak.

Oppsummering av grad av måloppnåelse

Det har vært lagt vekt på alle de fire nasjonale målområdene i forsøket. Vi vil understreke og framheve de gode erfaringene som er høstet av skole-NAV-samarbeidet. Begge parter har fått tilgang til virkemidler som den ene parten ikke besitter alene. Her følger en oppsummering av de fire målområdene:

1. ***Forebygge frafall i videregående opplæring og integrere ungdom i arbeidslivet.***
Verken kvantitative data, kvalitative data eller NIFU's studie kan gi et entydig svar på om forsøk med NAV-veileder har forebygget frafall eller bidratt til å integrere ungdom i arbeidslivet. Det er imidlertid flere kvantitative og kvalitative data som peker i retning av at forsøk med NAV-veileder i videregående skole har spilt en vesentlig rolle for ungdoms mulighet for gjennomføring av videregående opplæring. At over en fjerdedel av ungdommene som kommer i kontakt med NAV-veileder går klassetrinnet om igjen, indikerer at de har utfordringer med å fullføre videregående opplæring, som også er ungdommene man ønsker å nå i forsøket. Det er gjort færre erfaringer med integrering av ungdom i arbeidslivet. Enkelte rapporter peker på at NAV-veileder har vært en viktig funksjon for å skaffe deltidsjobb eller sommerjobb. Dette kan gi viktige erfaringer for ungdom for senere integrering i arbeidslivet.
2. ***Få kunnskap om behov for og bruken av NAVs tiltak og tjenester i kombinasjon med skolerettede tiltak.*** Det er ikke mulig å lese en sammenstilling av disse dataene fordi skoledata er utilstrekkelig registrert. Noen av pilotene omtaler imidlertid dette i sluttrapporten sin. Her er noen eksempler:
Overgang til arbeid og fullføring av læreløpet er blitt bedre. NAV kontakt med arbeidsmarkedet gjør det lettere å få på plass praksisopplegg og/eller kombinasjonsordninger slik at eleven kan få fullført et kompetansebevis (Finnmark - Hammerfest)

• *Kombinasjonsløp med statlig virkemidler i NAV har prosjektet fått liten innsikt i. NAV i skole ser et tydelig og sterkt behov for tiltak og tjenester i NAV i kombinasjon med tilrettelegging av skolesituasjonen. (Hordaland - Årstad).*

• *[...] er det viktig å få frem at NAVs fokus på arbeid, og kjennskap til hvordan virksomheter også kan ha en utdanningsfunksjon i forhold til fagutdanning - også har medvirket til resultater. Vi ser at en i enkelte situasjoner har klart å få til en mer fleksibel fagopplæring i bedrift der det har vært nødvendig, gjennom å jobbe frem gode løsninger mellom skole, bedrift og elev. Vi mener dette i langt større grad kan settes i system, slik at dette blir et reelt alternativ til et renere skoleløp der elev, foresatte og skole mener det kan være hensiktsmessig. Det er viktig at den eksisterende fleksibiliteten i utdanningssystemet utnyttes i større grad enn i dag, og vi har sett gjennom dette forsøket at det er mulig å få til gode bedrifts-løsninger i saker der ordinær videregående utdanning har vært vanskelig å gjennomføre. En måte å sette dette i system på, kan være å jobbe mer systematisk med ungdomsgruppen på ungdomsskoletrinnet for å avdekke om det finnes elever som vil ha større utbytte av et alternativt utdanningsløp. Videre må det jobbes systematisk ut mot næringslivet for å gi åpninger for denne gruppen (Vest-Agder - Vennesla).*

3. **Prøve ut en modell for tverrsektorielt samarbeid.** I prosjektet har det vært en nær kobling mellom skole og NAV. Samarbeidet er formalisert og har entydig bidratt til kunnskap om bruk av og forståelse for hverandre og hverandres tjenester. Det er stor bredde i hvem som tar kontakt med NAV-veileder om ungdommene i forsøket. Dette indikerer at tjenesten er kjent og blir brukt av samarbeidspartnere og ungdommer.
4. **Få kunnskap om levekårsproblemer og sosiale problemer blant elever i videregående skole.** Det er avdekket et tydelig behov for NAVs tilbud og tjenester i elevgruppen. Data fra registreringsverktøyet viser at årsaken til at det ble etablert kontakt mellom ungdommene og NAV-veileder, gir et bilde av betydelige levekårsutfordringer, helseutfordringer og sosiale problemer. Mange av elevene i målgruppa har fått mulighet til å fullføre videregående skole gjennom tett oppfølging og godt tverretatlig samarbeid.

Synergieffekten av samlede tiltak kommer ungdommen, skole og NAV til nytte. Det er likevel viktig å understreke at dette tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet avdekker et behov for mer forskning for å få kunnskap og erfaring om ulike samarbeidsformer mellom NAV og skole, til beste for ungdom i videregående opplæring.

2. PROSJEKTETS PRODUKTER OG AKTIVITETER

I dette kapitlet vil vi legge vekt på hvilke kunnskapsprodukter som er laget i prosjektet, og hvilke aktiviteter som er gjort for å støtte opp under disse.

Produkter

Produkter	Til hvem	Kanal
Sluttrapporter fra pilotene	Beslutningstakere nasjonalt og lokalt (ASD, KD, Avdir, Udir, KS, rektorer, NAV-ledere, FK, FM, NAV Fylke, kommuner)	Alle rapporter legges ut på NAV.no Ukes-e-post til FM og NAV Fylke Halvårsbrev til skolene
Rapport fra registreringsverktøyet	Beslutningstakere nasjonalt og lokalt (ASD, KD, Avdir,	Alle rapporter legges ut på NAV.no Ukes-e-post til FM og NAV Fylke

Sluttrapport for «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole»

	Udir, KS, rektorer, NAV-ledere, FK, FM, NAV Fylke, kommuner)	Halvårsbrev til skolene
<p>Kunnskapsbeskrivelser: <i>Arbeidsmåter og metoder i arbeid med ungdom.</i></p> <p><i>Forståelse og bruk av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen til ungdom under videregående opplæring</i></p> <p><i>Minoritetsspråklige elever og gjennomføring av videregående opplæring</i></p> <p><i>Ulike modeller for tverrfaglig/tverretattlig samarbeid</i></p> <p><i>Roller og ansvar mellom de ulike aktørene i oppfølging av ungdom i videregående skole</i></p> <p><i>Forsknings sammendrag: Tverrsektoriell ledelse – sammendrag av en kvalitativ studie av erfaringer fra forsøket NAV-veiledere i videregående skole 2013–2018</i></p>	<p>Piloter i landets fylker FK og NAV Fylke, rektorer og NAV-ledere</p> <p>.</p>	NAV.no/Udir.no
<p>Brukerstemmene: Akershus: <i>Jeg vil ikke gå hjemme lenger. Jeg vil ha jobb og utdanning.</i> Vestfold: <i>Elever og lærere om betydningen av NAV-veileder i vgs.</i></p>	<p>Piloter i landets fylker FK og NAV Fylke, rektorer og NAV-ledere</p>	NAV.no/udir.no
<p>HINN – Forskningsnotat nr. 7/2018 av Eli Skjeseth: Tverrsektoriell ledelse</p>	<p>Piloter i landets fylker FK og NAV Fylke, rektorer og NAV-ledere</p>	NAV.no/udir.no

i Forsøk med NAV-veiledere i videregående skole 2013–2018.		
Sluttrapport fra det nasjonale forsøket (2019).	Beslutningstakere nasjonalt og lokalt (ASD, KD, Avdir, Udir, KS, rektorer, NAV-ledere, FK, FM, NAV Fylke, kommuner), Avdir	Alle rapporter legges ut på NAV.no Ukes-e-post til FM og NAV Fylke Halvårsbrev til skolene.
Evaluering fra NIFU: <i>Tett oppfølging: Hvilken effekt har NAV-veiledere i videregående skole på fullføring og elevenes overgang til arbeidsmarkedet?</i> (publiseres høsten 2019)	Beslutningstakere nasjonalt og lokalt (ASD, KD, Avdir, Udir, KS, rektorer, NAV-ledere, FK, FM, NAV Fylke, kommuner), Avdir	Alle rapporter legges ut på NAV.no Ukes-e-post til FM og NAV Fylke Halvårsbrev til skolene.
AFI-rapport nr. X-2016 Schafft og Mamelund <i>Tverrsektoriell ledelse – sammendrag av en kvalitativ studie av erfaringer fra forsøket NAV-veiledere i videregående skole 2013–2018</i>	Beslutningstakere nasjonalt og lokalt (ASD, KD, Avdir, Udir, KS, rektorer, NAV-ledere, FK, FM, NAV Fylke, kommuner), Avdir	NAV.no

Aktiviteter

Beskrivelse av hovedaktiviteter i forsøk med NAV-veileder i videregående skole

	Aktivitet	Beskrivelse
1	Nettverkssamlinger	To årlige samlinger for NAV-veiledere, NAV-ledere, rektorer, representanter fra NAV Fylke og fylkeskommunen og rådgivere på sosiale tjenester og utdanningsområdet hos Fylkesmannen. Det deltok i gjennomsnitt 150 personer på samlingene.
	Rammebetingelser	Tilskudd hvert år for å delta på nettverkssamlinger. Avdir betalte hotellopphold.
	Formålet med aktiviteten	Erfaringsutveksling, kompetanseheving og nettverksbygging Sikre kvalitet i tjenesteutviklingen i forsøket. Det ble gjennomført en kursrekke i tverrfaglig ledelse (for ledere), veiledningsmetodikk for rådgivere og veiledere samt prosjektinformasjon til fylkesleddet.
	Resultater fra aktiviteten	Det er gjennomført totalt 10 nettverkssamlinger i prosjektet. Det er etablert nettverk mellom de ulike pilotene som samhandler gjennom prosjektperioden. Erfaringsbasert læring, kompetansetilførsel, nettverksbygging
	Ansvarlig	Prosjektledelse i Avdir og Udir
	Aktivitet	Beskrivelse
2	Etablering av piloter i landets fylker	NAV Fylke fikk i oppdrag å arrangere møte mellom direktoratene og utvalgte skoler og NAV-kontor for å berede grunnen for oppstart. FM utdanning og NAV Fylke fikk ansvar for å rekruttere aktuelle skoler og NAV-kontor utfra direktoratenes kriteriesett
	Rammebetingelser	Oppdraget bestilt gjennom særskilt forespørsel, mål og disponeringsbrev
	Formålet med aktiviteten	Presentere prosjektet og gi informasjon, slik at aktuelle søkere, både skole og NAV forstår hva direktoratene forventer i prosjektperioden.
	Resultater fra aktiviteten	Alle landets fylker etablerte minimum én pilot med tett samarbeid med skole og lokalt NAV-kontor. Finnmark, Troms, Vest-Agder og Oslo etablerte flere enn ett prosjekt i fylket.
	Ansvarlig	Prosjektledelse i Avdir og Udir

	Aktivitet	Beskrivelse
3	Registrerings verktøy	Registreringen skal gi prosjektet relevant statistikk gjennom kartlegging, tiltak og tjenester som NAV-veileder har ytt i løpet av prosjektperioden samt samarbeid med samarbeidspartnere. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet analyserer data.
	Rammebetingelser	Avtale med dataleverandør ble inngått. Inngå avtale med analyseseksjonen om analysering av dataene som samles inn.
	Formålet med aktiviteten	Statistikken danner kunnskapsgrunnlag lokalt og sentralt for å vurdere om plassering av NAV-veileder i videregående skole er en hensiktsmessig måte å nå sårbar ungdom og organisere samarbeidet på.
	Resultater fra aktiviteten	Kunnskapsgrunnlag for å kunne evaluere forsøket.
	Ansvarlig	Analyseseksjonen i Avdir og statistikkavdelingen i Udir i samarbeid med arbeidsgruppa for prosjektet
	Aktivitet	Beskrivelse
4.	Kunnskapsbeskrivelser	Prosjektdeltakere fra alle pilotene ble invitert til skriveseminar. Målet var å etablere skrivegrupper der ulike deler av arbeidet skulle fremstilles som en kunnskapsfremstilling. Denne var bygd over lesten «gjort, lært og lurt». Det ble valgt fem tema for kunnskapsbeskrivelser.
	Rammebetingelser	Grupper på tvers ble satt sammen med deltakere fra NAV og skoler. Produksjonen skulle være et gruppeprosjekt og var sammensatt av deltakere fra ulike prosjekt. Gruppa fikk tilbakemelding og veiledning på kunnskapsfremstillingen fra prosjektledelsen. Både innhold og form ble vurdert.
	Formålet med aktiviteten	Bidra til kunnskapsspredning av de gode erfaringer fra brukersynsvinkelen
	Resultater fra aktiviteten	Fem kunnskapsfremstillinger er publisert på NAV.no
	Ansvarlig	Avdir i samarbeid med Udir
	Aktivitet	Beskrivelse
5.	Spredningskonferanser	Flere av prosjektene arrangerte lokale spredningskonferanser høsten 2017. Erfaringer fra forsøket med tverrfaglig og tverretatlig samarbeid og oppfølging av risikoutsatte ungdommer var tema.
	Rammebetingelser	Økonomisk tilskudd fra Avdir for å arrangere konferansen
	Formålet med aktiviteten	Spre erfaringer på lokalt hold og velge målgruppe med omhu.
	Resultater fra aktiviteten	Lokale aktører fikk del i lokale erfaringer. Byråkrater, politikere og skole-NAV fikk innsikt i et forebyggende tiltak og muligheter for spørsmål
	Ansvarlig	Lokale prosjektgrupper med bistand fra Avdir og Udir

3. PROSJEKTETS ØKONOMI

Pilotene i forsøket har mottatt midler til stillinger som NAV-veileder over kap. 0621, post 63, «Sosiale tjenester og tjenester og tiltak for vanskeligstilte, innsats overfor utsatte barn og unge», med totalt kr 71 356 550 i perioden 2014–2018.

Budsjettposten på kap. 0621, post 21 har finansiert to årlige nettverkssamlinger og kompetansetilskudd til pilotene. 13 piloter søkte om deltakelse et fjerde år prosjektår og har fått bevilget et tilskudd med 50 prosent finansiering. Resterende 50 prosent er et spleiselag lokalt mellom NAV og fylkeskommunen.

4. PROSJEKTETS HOVEDMILEPÆLER

I dette kapitlet vil vi beskrive hvilke aktiviteter som har vært gjennomført for å bygge opp under prosjektets sluttprodukt.

År	Aktivitet	Kommentar
2013	Midler over statsbudsjett for 2013 for å opprette piloter med forsøk med NAV-veileder i videregående skole. Disse var Akershus, Oslo, Rogaland, Vest-Agder og Troms.	Følgende vgs.: Jessheim, Stovner, Hellerud, Tangen, Kvadraturen, Vennesla, Godalen, Breivika
2014	Den første nasjonale samlingen for prosjektdeltakere ble arrangert i Rogaland våren 2014 Høstens nasjonale samling (2014) ble lagt til Fredrikstad	Erfaringsdeling og faglig oppdatering ble grunnlaget for nettverkssamlingene.
	Registreingsverktøyet og samtykkeerklæring ble utarbeidet og tatt i bruk i alle piloter. De første dataene ble registrert høsten 2014.	
	Det formelle samarbeidet mellom Avdir og Udir (oppdragsbrev) ble etablert, og prinsipper fra tverretattlig arbeid ble lagt som grunnlag for samarbeidet.	Oppdragsbrev 15/14 fra KD
2015	Det ble bevilget midler over statsbudsjettet for å starte piloter i alle landets fylker. I 2016 var det opprettet 18 nye prosjekter koblet opp mot NAV-kontor og videregående skole	Dette ble gjort i Finnmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Aust-Agder, Telemark, Vestfold, Buskerud Oppland, Hedmark og Østfold.
	Det ble opprettet nasjonal styringsgruppe med representanter fra Avdir og Udir	Leder av gruppen 2014–2017 var seksjonssjef for brukersesjonen i arbeids- og tjenesteavdelingen i Avdir. Fra 2017 til 2019 ble gruppen ledet av seksjonssjefen for virkemiddelseksjonen.
	Det ble opprettet styringsgrupper i alle landets fylker med representanter fra skole, NAV, fylke og FM. Styringsgruppen tok strategiske beslutninger for lokale prosjekt.	Ett fylke etablerte ikke styringsgruppe.

	Det ble besluttet at nasjonale nettverkssamlinger skulle legge vekt på tverrfaglig ledelse, veiledningsmetodikk og erfaringer fra arbeid på tvers.	Høgskolen på Lillehammer fikk ansvar for program for tverrfaglig ledelse. Audir internt fikk ansvar for veiledningsmetodikk.
2016	Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) leverte sin rapport fra underveisevalueringen i 2016. Dette er en kvalitativ evaluering av arbeidet i et utvalg av de første 7 pilotene	
	Høsten 2016 deltok den nasjonale prosjektledelsen på styringsgruppemøter i alle landets fylker.	Det ble diskutert vilkår for videreføring og prinsipper for spredning av erfaringer på lokalt nivå.
2017	Pilotene arrangerte fylkesvise eller regionale erfaringsspredningssamlinger.	Spredningskonferansene ble støttet økonomisk av Audir.
	Disse pilotene avsluttet sine piloter etter tre års ordinær drift og ett år med delvis støtte: Akershus, Oslo, Vest-Agder, Troms.	Akershus fortsetter med prosjektet knutepunktskoler for alle videregående skoler i den østre delen av fylket. Oslo fortsetter med sin pilot på Stovner og Hellerud og spredning til andre skoler. Vest-Agder fortsetter i Vennesla kommune, og øvrige skoler i Vest-Agder fortsetter, men med mindre tilstedeværelse fra NAV.
2018	Det ble arrangert nasjonal avslutningssamling.	Sandefjord med ca. 165 deltakere
	Det ble etablert skrivegrupper fra pilotene som innenfor et utvalg tema laget kunnskapsbeskrivelser som bygger på prosjektenes erfaringer	Fem grupper og fem tema. Disse er: <ul style="list-style-type: none"> – arbeidsmåter og metoder i arbeid med ungdom – forståelse og bruk av sosialtjenesteloven i NAV til ungdom under videregående opplæring – minoritetsspråklige elever og gjennomføring av videregående opplæring – ulike modeller for tverrfaglig/tverretattlig samarbeid – roller og ansvar mellom de ulike aktørene i oppfølging av ungdom i videregående skole
	Høgskolen i Innlandet får i oppdrag å foreta en kvalitativ studie av to utvalgte piloter hvor det blir lagt vekt på kunnskap og tverrfaglig arbeid og tverrfaglig ledelse.	Forskningsrapporten er skrevet av høgskolelektor Eli Skjeseth og heter:

		Tverrsektoriell ledelse - Sammendrag av en kvalitativ studie av erfaringer fra forsøket NAV-Veiledere i videregående skole 2013-2018
	Våren 2019 er 12 piloter fremdeles i drift med midler fra Avdir. Et antall piloter er i drift med egne midler i et samarbeid mellom skoler og NAV. Av et samlet antall piloter fortsetter 16 av 25 piloter med egne midler etter avsluttet prosjektperiode.	Følgende fylker fortsetter et fjerde år med 50/50-finansiering: Akershus, Oslo, Buskerud, Østfold, Vest-Agder, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Trøndelag, Oppland, Nordland og Finnmark.

Gjennom driftsperioden har det vært en stram fremdriftsplan og klare arbeidsoppgaver for hvert semester. Oppgavene er stort sett løst innenfor den oppsatte tidsmarginen, men det har oppstått noen avvik grunnet uforutsette hendelser. Den mest krevende oppgaven var etablering av pilotene i 2015, men fylkesvise oppstartsamlinger og etablering av styringsgrupper med oppgaver og ansvar. I tillegg til denne oppgaven krevde skiftet av prosjektledelse og styringsgruppeleder ekstra innsats og tilpasninger.

Det ble i 2015 besluttet at det ikke skulle settes av penger til ekstern evaluering.

5. AVVIK I PROSJEKTET

Her vil vi beskrive noen avvik som vi mener ble avgjørende for prosjektet, og som har hatt direkte eller indirekte påvirkning på sluttproduktet.

Tre fylker hadde mer enn ett prosjekt, slik som Oslo, Vest-Agder og Finnmark. Det var et ønske at det skulle opprettes en styringsgruppe i hvert av disse fylkene som skulle ivareta drift og spredning av erfaringer fra disse pilotene.

To av disse fylkene etablerte ikke sentrale styringsgrupper.

Den nasjonale prosjektledelsen gav ekstraordinær oppmerksomhet og bistand til fylkesleddet i ett av fylkene uten at det lyktes å samordne erfaringer og læring på tvers av skoler og kommuner. Den nasjonale prosjektledelsen var i dialog med fylkene som ikke etablerte en felles prosjektgruppe, men utfordringene i koordineringsarbeidet var så omfattende at dette ikke lot seg gjennomføre.

Ved gjennomgang av sluttrapportene er det registrert at alle fylker rapporterer om lederforankrede samarbeidsavtaler. Fylker som rapporterer om god gjennomføring og spredningseffekter, har lederavtaler som fungerer. Der det har vært mindre samarbeid mellom ledernivåene, har det vært manglende fremdrift.

NIFU fikk i 2016 forskningsmidler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for å gjennomføre en begrenset effektstudie av utvalgte piloter. Det skulle brukes en kvasieksperimentell metode og registerdata fra SSB. Det tok lang tid å få ut registerdataene, og andre metodiske utfordringer forsinket fullføringen.

6. EVALUERING AV PROSJEKTETS STYRING

Prosjektet har vært styrt gjennom en nasjonal (sentral) styringsgruppe og lokale styringsgrupper. Det har vært etablert nasjonal ressursgruppe som har bistått på ulike nivå på bakgrunn av ulik faglig profil.

Sentral styringsgruppe

Forsøket var ledet av styringsgruppen, som består av seksjonslederen for virkemiddelseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og avdelingsdirektøren for barnehage og skolemiljø i Utdanningsdirektoratet. Styringsgruppen ble etablert i 2015 og har i gjennomsnitt hatt to møter per år. Den ble ledet av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Den sentrale styringsgruppen ble etablert da prosjektets omfang både i antall piloter og økonomiske investeringer fikk dimensjoner som gjorde det nødvendig med en styringsgruppe. Det var dessuten to direktorat som deltok i arbeidet, og koordinering av omforente beslutninger skapte behov for en styringsgruppestruktur.

Styringsgruppen har behandlet alle strategiske beslutninger – for eksempel årsplaner/prosjektplan, budsjett, regnskap, innretning på faglig profil, evaluering og andre strategiske beslutninger.

Styringsgruppen har hatt møte omtrent én gang per halvår og sørget for oppfølgende beslutninger mellom møter. Deltakerne i styringsgruppen har deltatt på de fleste nasjonale samlingene.

Det forelå ingen plan i startfasen av forsøket om å opprette en sentral styringsgruppe. Dette ble besluttet ved utvidelsen i 2015. Det har vært omorganiseringer i direktoratene og jobbskifter som har hatt innvirkning på prosjektets fremdrift.

Prosjektgruppe

Prosjektgruppen bestod av personer med ulik kompetanse og organisatorisk tilhørighet. Målet var å sikre bred forankring og faglig tilhørighet. Prosjektgruppas oppgave var å gi råd til prosjektledelsen i strategiske og praktiske beslutninger.

Dette var prosjektgruppa frem til 2016:

Rolle	Person	Kompetanseområde
Prosjektleder	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Ungdom / kommunale tjenester / tverrsektorielt samarbeid / sosiale tjenester / NAV
Prosjektmedarbeider	Arbeids- og velferdsdirektoratet	NAV-kontor, NAV-tiltak og tjenester, kommunale tjenester
Prosjekt ansvarlig for evaluering	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Arbeid og psykisk helse / tiltak
Medlem	Utdanningsdirektoratet	ABS-utdanning Utdanningsdirektoratet
Medlem	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Arbeidsmarkedstiltak
Medlem	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Lov om sosiale tjenester i NAV / juridiske problemstillinger
Medlem	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Oppfølging av ungdom i bedrift / markedskompetanse/jobbsstrategi
Medlem	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Psykisk helse, skolens helsetjeneste

Prosjektgruppa opphørte grunnet manglende prioriteringer og endringer i prosjektledelsen. Prosjektleder sluttet i januar 2017, og det tok tid å få på plass en ny prosjektstruktur.

Ressursgruppe

Det ble etablert en ressursgruppe som drøftet overordnede utfordringer i forsøket. Det var også meningen at ressursgruppen samlet skulle fungere som et korrigerende blikk for prosjektledelsen innenfor sektoren. Ressursgruppen bestod av representanter fra Utdanningsdirektoratet, en prosjektkoordinator fra Fylkeskommunen, en kontaktperson fra NAV Fylke, en rådgiver fra de sosiale tjenestene og utdanningsområdet hos Fylkesmannen, en NAV-leder, en rektor, en NAV-veileder og en representant fra Elevorganisasjonen.

Ressursgruppa møttes to ganger per år.

Ressursgruppen har vært en nødvendig og god temperaturmåler for prosjektledelsen. Gruppas engasjement og råd til prosjektledelsen har vært uvurderlige og korrigerende for prosjektet.

Ressursgruppen har vært involvert i evaluering og prioriteringer av faglig oppmerksomhet på nasjonale nettverkssamlinger.

Fylkesvise styringsgrupper

I tildelingsbrevene til fylkeskommunene og lokale NAV-kontor ble det gitt informasjon om prosjektets styringslinjer, gjennom lokale styringsgrupper der skole og NAV var representert sammen med FM og FK.

Stort sett opprettet alle prosjektene styringsgrupper som var ansvarlig for fremdrift, evaluering og rapportering. Alle fylker har gjort dette bortsett fra ett fylke.

De fylkesvise prosjektledelsene rapporterte til nasjonal prosjektledelse gjennom årsrapporter, som beskrev aktivitet og måloppnåelse. Årsrapporten var de enkelte styringsgruppens offisielle tilstandsrapportering. Årsrapporten ble drøftet og vedtatt av lokale styringsgrupper. Gjennomgående tema for de lokale styringsgruppene var prosjektplan, økonomi, samarbeidsavtaler, prosjektforankring, erfaringer og daglig drift.

Den nasjonale prosjektledelsen meldte årlig tilbake til hver enkelt pilot om hvordan deres prosjektutvikling ble vurdert, og de gav faglige utfordringer på sentrale vekstpunkter. Disse områdene ble presisert og koblet opp mot tildelingsbrevet, slik at økonomi og strategisk arbeid med nye vekstområder ble sett under ett. I prosjektgruppas arbeid med årsrapportering ble styringsgruppene bedt om utfyllende informasjon, og i ett tilfelle ble det bedt om å levere ny rapport fordi den som ble oversendt, ikke tilfredsstilte kravene til klar og tydelig rapportering. I 2016 og 2017 deltok den nasjonale prosjektledelsen på ett styringsgruppemøte i hvert fylke. Dette gav prosjektledelsen god informasjon om det lokale arbeidet og mulighet til direkte tilbakemelding på områder vi anså som nødvendige for prosjektens videre utvikling. Det var særlig forankring av det lokale prosjektet og spredning av erfaringer som var hovedtema fra den nasjonale prosjektledelsen.

Styring i linje

Både Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet samkjørte sine oppdrag til fylkesmannen gjennom tildelingsbrev og virksomhets- og økonomiinstruks (VØI).

Fylkesmannen, både ved avdeling for sosiale tjenester og utdanning, ble bedt om å samarbeide med NAV Fylke og fylkeskommunen om koordinering og oppfølging av pilotene. De ble også bedt om å bidra til erfaringsspredning og lokale erfaringsspredningskonferanser.

Gjennom linjeledelse har fylkesleddet også vært en god samarbeidspartner som har bidratt til lokal organisering, ansvar og oppfølging av prosjektets aktører. Fylkesmannen har også vært en ansvarlig samarbeidspartner som har bidratt til å kartlegge og etablere samarbeidsavtaler mellom NAV og fylkeskommunen i alle landets fylker (2016).

7. SUKSESSFaktorER OG GODE GREP

I prosjektet er det gjort flere strategiske grep som har hatt direkte innvirkning på utfallet av de ulike nasjonale pilotene. De overordnede grepene har bidratt til felles fokus og innretning på handlinger. Følgende suksessfaktorer er strukturert i kategoriene:

- 1) rammebetingelser
- 2) praksiserfaringer
- 3) prosjektdrift

1. Rammebetingelser

Vektlegging av ungdom

Prosjektet har gjennomgående lagt vekt på ungdom. Ungdoms egen stemme har vært brukt på de fleste nasjonale samlinger, og Elevorganisasjonen har vært en aktiv deltaker i ressursgruppen og på nasjonale samlinger.

Nasjonal forankring

Samarbeid mellom de to involverte direktoratene utgjorde en tydelig stemme der roller og oppgaveforståelse var godt sammenvevd. Når vi sendte felles e-poster og lagde presentasjoner, ble de satt på felles maler og brevark med felles logo. Når det oppstod uenighet direktoratene imellom, ble dette håndtert profesjonelt. Vi fant omforente løsninger og strakk oss langt for å bistå og støtte hverandre. Når vi sendte ut oppdrag til fylkesmannsnivået, ble de synkronisert slik at samme tekst gikk fra begge direktorat.

De to direktoratene var tett på prosjektene fra begynnelse til slutt. Vi opptrådte gjennomgående samlet og snakket med en stemme utad. Dette har vi i ettertid forstått skapte tillit og forståelse for hvordan to ulike direktorat la til rette for et tett og forpliktende samarbeid.

Det ble lagt til rette for nettverksbygging i prosjektet, og der delte vi erfaringer raust og høstet erfaringer fra hverandre.

Bred forankring på fylkesnivå

Forankring på fylkesnivå ble gjort ved å oppmuntre og pålegge fylkesvise styringsgrupper å vektlegge det tverrfaglige perspektivet. Med fylke mener vi NAV Fylke, fylkesmannen og fylkeskommunen. Vi ser i ettertid at en engasjert, fungerende og stabil styringsgruppe har vært viktig for å lykkes med prosjektet.

Felles søknad fra NAV-leder og rektor

En forutsetning for deltakelse var lokal rekrutteringssamling for aktuelle deltakere der det ble lagt til rette for felles informasjonsmøte fra nasjonale prosjektledelse til både skole og NAV. Fylkesmannen, fylkeskommunene og NAV Fylke bistod i arbeidet med å velge ut aktuelle skoler og NAV-kontor ut fra nasjonale kriterier.¹² Dette var et klokt grep da det involverte aktører som hadde god sektorkunnskap og ansvarliggjorde eierskapet i fylket. Det var to likeverdige parter som skulle rekrutteres til en nasjonal pilot der både skolens rektor og kommunenes NAV-leder(e) i fellesskap utarbeidet søknad om deltakelse. Skoleledelsen var involvert sammen med NAV, og dette ser vi tydelig spor av i oppfølgingen av flere piloter.

Fra stram til fleksibel struktur

I oppstarten av pilotene var strukturen på forsøket stram. NAV-veilederen skulle jobbe på en lokal skole fire dager i uka og én dag på et lokalt NAV-kontor. Målet var at ungdom skulle få hjelp der de var, og at kunnskapen om skole skulle formidles til øvrige ansatte på NAV-

¹² Kriterier for utvelgelse av skoler og NAV-kontor.

kontoret. Etter hvert i prosjektperioden ble det åpnet for fleksible løsninger som imøtekom lokale behov. Flere sluttrapporter peker på behovet for å spre kunnskap og gi bistand til andre skoler. Disse lokale tilpasningene fikk tilslutning fra nasjonalt nivå.

I oppstartfasen gav vi råd om at NAV-veiledere burde rekrutteres via internutlysning. Den interne rekruttering medførte at NAV-veilederne kom raskt i gang og hadde relevant NAV-kunnskap. NAV-veilederne hadde relevant erfaring fra arbeid med ungdom og hadde godt samarbeid med det lokale NAV-kontoret. NAV-veilederne ble raskt operative, og det gav derfor mulighet for å virkeliggjøre prosjektets intensjoner.

2. Praksiserfaringer

Delt arbeidsplass

NAV og skole var likeverdige parter. For å tydeliggjøre dette ble lederrollene avklart. Det var NAV-lederen som hadde personalmessig oppfølging av NAV-veilederen, men rektor ved skolen la til rette for det daglige arbeidet. Ved uenighet måtte partene samarbeide for å oppnå omforente løsninger. NAV-veilederen ble innlemmet i skolens organisasjon og elevtjenesten. Dette skapte kunnskap som ble brakt tilbake til det lokale NAV-kontoret.

Erfaringsdeling og nettverksbygging

Den nasjonale prosjektledelsen la til rette for erfaringsdeling, kunnskapspåfyll fra begge sektorer og kompetanseutvikling for å sikre kvalitet i tjenesteutviklingen. For å bidra til prioritering av deltakelse på de nasjonale nettverkssamlingene ble alle prosjekter tildelt et kompetansetilskudd. Det tverrfaglige perspektivet har vært gjennomgående i prosjektet. Det gjelder både på faglig og organisatorisk nivå. Prosjektledelsen har vært tydelig på begrepsavklaring og arbeidet for implementering av samordnede tiltak i elevtjenesten. På nettverkssamlingene har tverrfaglig arbeid hatt overordnet verdi både rent teoretisk og praktisk. Det har vært rigget faglige forum på nettverkssamlingene som er innrettet etter rollen og posisjonen til deltakerne. Kursrekken tverrfaglig ledelse er gjennomført i samarbeid med Høgskolen i Innlandet og har fått svært gode tilbakemeldinger. NAV-veilederne fikk tilbud om en læringsbolk om metoder i veiledning. Fylkesleddet fikk tilbud om en kursrekke i prosjektorganisering og styring. Oppsummert betyr det at alle nettverkssamlinger har hatt en faglig profil hvor ulike medarbeidere i prosjektet har fått faglig påfyll for utprøving og bearbeiding i mellomøktene. Mellomøktene har inneholdt «hjemmelekser», der det har vært oppfordret til praktisk utprøving av de faglige presentasjonene. Den tverrfaglige ledelsen fikk oppgaver knyttet til både ledelsesutprøving og fagartikler som grunnlag for neste samling og forelesning.

Det faglige innholdet ble utarbeidet i et tett samarbeid mellom de to direktoratene, og det ble lagt stor vekt på å presentere ny kunnskap fra UH-sektoren både med vekt på utdanning og helse- og sosialsektoren. I disse presentasjonene var alltid det tverrfaglige perspektivet et overordnet grep.

Alle samlinger fra 2014 ble gjennomført med spørreundersøkelse til deltakerne. Disse har vist at samlingene hadde stort nytteverdi. Innretningen på neste nasjonale samling tok hensyn til interessentenes tilbakemeldinger.

Kunnskapssammenstilling fra pilotene

Man la vekt på å hente ut kunnskap fra pilotene, og de ble løftet opp i kunnskapssammenstillingene. Vi la til rette for arbeid på tvers og egen motivasjon for valg av tema for kunnskapssammenstilling. Pilotene har lagt ned mye arbeid i skriveoppgaven, og etterspør bruk og anvendelse.

3. Prosjektdrift

Hva sier pilotene?

Det rapporteres om mange ulike suksessfaktorer, både knyttet til forankring, bruk av virkemidler, samarbeid og kompetente medarbeidere. Flere peker på at tilgjengelighet er en suksessfaktor. Tilgjengelighet øker muligheten for tidlig innsats og gir større mulighet for å forhindre frafall.

Noen viser også til at forsøket har gitt økte muligheter for å gi elevene oppfølging etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, og tilbud om arbeidstrening i sommerferier og i påvente av lærlingplass. Elevene har gjennom forsøket fått muligheten til å benytte seg av alle virkemidlene tidligere og på en mer koordinert måte.

Følgende suksessfaktorer trekkes frem i sluttrapportene:

- NAV-veiledere med erfaring med arbeid med ungdom
- engasjerte, offensive, tålmodige, faglig sterke og godt egnede veiledere
- tett samarbeid med OT
- veiledere som har vært godt integrert i elevtjenesten og hatt godt samarbeid med nøkkelpersoner ved skolen
- forankring av forsøket, både hos ledelsen ved skolen og i NAV – en fungerende, stabil og engasjert styringsgruppe har vært viktig
- mulighet til å knytte bånd til arbeidsgivere
- bredt sammensatt styringsgruppe
- godt tverrfaglig samarbeid i elevtjenesten
- økt kompetanse om hverandres tjenester og tilstedeværelse på skolen
- muligheten til å bruke hele NAVs verktøykasse – dette har ført til en mer smidig samarbeidsform som sparer mye tid og også gir større sjanse for endringsarbeid for den enkelte ungdom

8. PROSJEKTETS ORGANISERING

I dette kapitlet skriver vi om hvordan forsøket ble organisert, og hvilke interessenter vi anså som mest aktuelle.

Organisasjonskart

Forsøk med NAV-veileder i videregående skole har vært et samarbeidsprosjekt mellom to departement/direktorater. Arbeids- og velferdsdirektoratet er eier av prosjektet. Rapportering til departement er ført gjennom linjen. Det ble ikke utarbeidet en formell samarbeidsavtale, og følgende ansvars- og rollefordeling mellom Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet ble vedtatt:

Ansvar

Arbeids- og velferdsdirektoratet	Utdanningsdirektoratet
<ul style="list-style-type: none">• er eier av forsøket• har ansvar for fremdrift og økonomiske disponeringer i forsøket• har ansvar for å ivareta erfaringer og kunnskap fra evaluering av forsøket inn i NAVs tjenesteutvikling	<ul style="list-style-type: none">• er samarbeidspartner til Avdir i gjennomføring av forsøket• er ansvarlig for faglige anbefalinger og profilering overfor utdanningssektoren

Roller

Arbeids- og velferdsdirektoratet	Utdanningsdirektoratet
<ul style="list-style-type: none">• leder styringsgruppen, prosjektgruppen og ressursgruppen• gir oppdrag til Fylkesmannen, NAV Fylke og NAV-kontoret, beskrevet i mål- og disponeringsbrev til NAV Fylke og embetsoppdrag til fylkesmennene• gir tilskudd til NAV-kontorene som deltar i forsøket	<ul style="list-style-type: none">• deltar i styringsgruppen, prosjektgruppen og ressursgruppen• gir oppdrag til Fylkesmannen v/ utdanningsavdelingen og fylkeskommunen når det er relevant

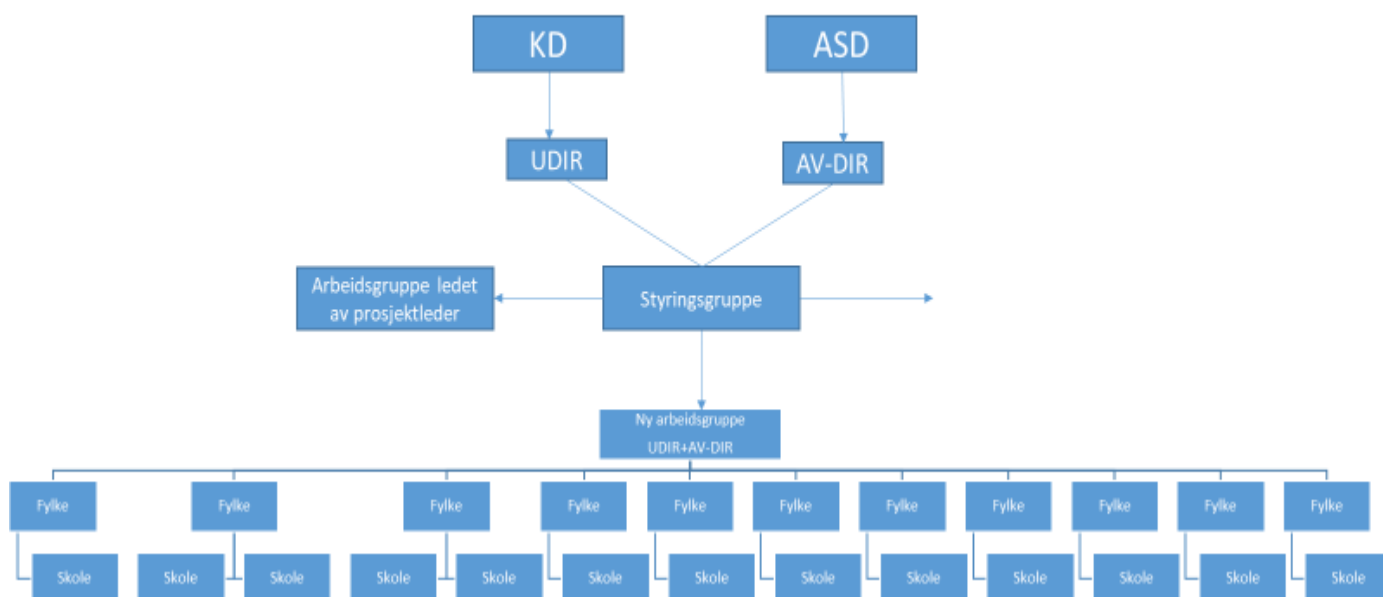
Etter et drøyt års drift ble den nasjonale styringsgruppen opprettet. Slik ble det formelle ansvaret og beslutningsforum avklart. Det var Avdir som finansierte forsøket og gjennomførte tilskuddsforvaltningen. Avdir hadde også prosjektledelsen og ledet styringsgruppen.

Læringspunkter:

Underveis i prosjektet sluttet prosjektlederen og ble erstattet med delt ledelse i arbeidsgruppa. Mangel på felles prosjektverktøy med likeverdig tilgang har gjort logistikken krevende. Den metodiske tilnærmingen til prosjektarbeid er ulik i de to direktoratene, og dette understreker deres ulike kulturer. Gjennom prosjektperioden, som var det første formelle prosjektsamarbeidet mellom Avdir og Udir, lærte vi mye om tverretattlig samarbeid, også når kulturen og logistikken er ulik. Den viktigste erfaringen vi har gjort oss, er verdien av å lytte til og akseptere ulikheter og omforenes i felles mål og tiltak. Begge direktoratene vurderer at denne arbeidsmåten med aksept for hverandres ulikhet førte til godt samarbeid og god tilbakemelding fra begge sektorer.

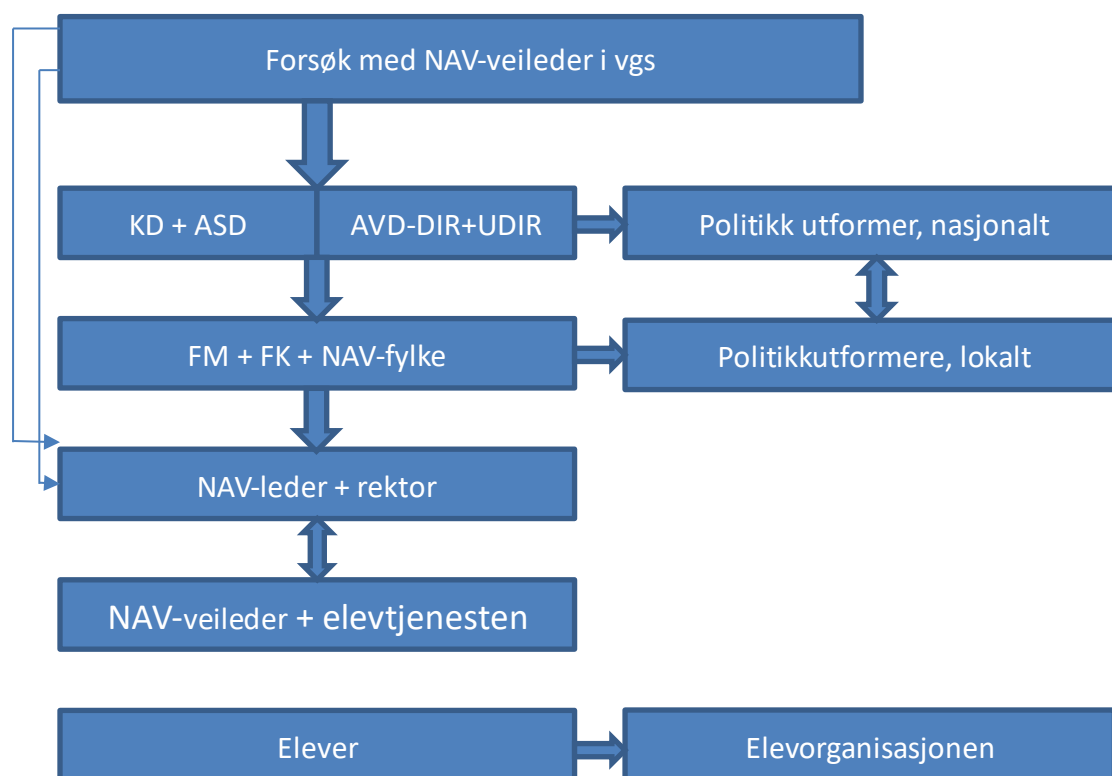
Figur 2 viser hvordan forsøket var organisert (2014–2018):

Organisasjonskart NAV-veileder i vgs



Interessenter

Figur 3 viser hovedinteressentene i prosjektet:



Departementene var involvert i oppstarten og har blitt informert underveis gjennom ordinære rapporteringskanaler. Direktoratene har vært betydelig involvert i utarbeidelse av informasjon om prosjektet til interessentene.

Fylkesmannen, NAV Fylke og fylkeskommunen har vært relevante interessenter da alle har deltatt i rekruttering, oppfølging og spredning av erfaringer.

Den formaliserte kontakten i prosjektet har vært rettet mot NAV-lederen og rektor, som har vært sentrale personer i organisering og daglig gjennomføring. Arbeid med lokale styringsgrupper, daglig drift og spredning av erfaringer har vært lederens hovedoppgave og derfor prosjektets viktigste pådrivere.

Det er NAV-veiledere som har gjennomført daglig drift i samarbeid med skolens rådgivere. Det har vært et godt samarbeid med Elevorganisasjonen, som har vært medlem av ressursgruppa. For å nå ut til elevene med god informasjon om prosjektet har Elevorganisasjonen vært en sentral aktør.

9. LÆRINGSPUNKTER OG ANBEFALINGER

I dette avsnittet oppsummerer vi læringspunktene og peker på nasjonale og lokale anbefalinger som det er grunnlag for å arbeide videre med.

Prosjektprosessen

I forsøk med NAV-veileder har det vært utarbeidet prosjekt- og milepælsplaner. Det har også vært nødvendig med flere adhoc løsninger fordi pilotene hadde ulik oppstart og utfasing i perioden 2012 til 2018. Prosjektet har endret seg underveis for å ivareta at pilotene har vært i ulike faser innbyrdes.

Opprinnelig var det Arbeids- og velferdsdirektoratet og KD som drev prosjektet som en oppfølging av Ny GIV, men i 2014 ble oppgaven delegert fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet via oppdragsbrev 15-2014. Først etter at det var etablert prosjekter i alle

landets fylker, ble det opprettet egen nasjonal styringsgruppe. Denne var sammensatt av ledernivået i de to direktoratene. Det var prosjektledelsen som planla og rigget styringsgruppemøtene. I starten var styringsgruppen opptatt av det operative nivået – for eksempel halvårsplaner for prosjektet. Midtveis i prosjektperioden endret dette seg, slik at de ble mer opptatt av strategiske beslutninger.

De to første årene (2013–2014) ble prosjektet ledet av en prosjektleder. Etter at Udir ble involvert i august 2014, ble det behov for å avklare samarbeidsflater og gi tydelig retning på oppgavene.

Ledelsen av forsøket endret seg i perioden, fra en prosjektleder (2013–2017) til en prosjektgruppe som løste strategiske og operative oppgaver i fellesskap (2017–2019). Prosjektgruppa har hatt relativt flat struktur, og har hatt en seksjonsleder i Avdir som hovedkontakt.

Dersom prosjektet skulle etableres på nytt, kunne man:

- designet en prosjektorganisasjon som er egnet for formål, ansvar og roller i prosjektet
- definert og avgrenset en klar prosjektperiode
- utarbeidet omforente risikovurderinger tidlig i prosjektet
- avklare linjen til oppdragsgiver/departement
- tydeliggjøre fylkesmannens rolle i oppfølging av prosjektet
- klargjøre prosjektledelse og ansvarsforhold i linje – ansvar og roller må tydeliggjøres ved endringer i daglig drift

Prosjektets rammebetingelser

Prosjektene ble gitt rammer og styrt gjennom tilskuddsbrev, oppdragsbrev og møter med rolleavklaring sammen med fylkesleddet. Alle pilotene ble fullfinansiert gjennom tilskuddsmidler til NAV-veileder fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i tre år. Dersom de lokale styringsgruppene gjorde vedtak om å videreføre et 4. år, ble det gitt 50 % finansiering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet dette fjerde året.

Prosjektledelsen deltok på møter sammen med NAV Fylke og fylkesmannen etter at de hadde rekruttert aktuelle skoler og NAV-kontor. Her ble det gjort en forventningsavklaring som bidro til at partene fra starten hadde gode muligheter for presisering av rammer i piloten.

Pilotene rapporterte hvert år om aktiviteter, utfordringer og økonomisk disponering.

Årsrapporten ble i hvert enkelt tilfelle kommentert fra prosjektledelsen, slik at korrigeringer for kommende prosjektår ble kommunisert gjennom tildelingsbrev. På den måten fikk prosjektene direkte tilbakemeldinger og mulighet for å korrigere arbeidet. For direktoratene var det en balanse mellom detaljstyring og handlefrihet.

På nasjonale nettverkssamlinger ble det gitt grundig informasjon om retning og oppgaver som prosjektene ble bedt om å innlemme underveis i pilotarbeidet sitt. Alle prosjekter ble oppfordret til å delta på nasjonale samlinger og fikk økonomisk bistand gjennom års tildeling for å finansiere reiser.

Den nasjonale arbeidsgruppen deltok på lokale styringsgrupper høsten og vinteren 2017–2018. Prosjektene gav en statusoppdatering, og prosjektledelsen informerte om behovet for lokal forankring, erfaringsspredning og dokumentasjon. I de fleste prosjekt ble det også gjennomført en interessentanalyse, som ble hensiktsmessig for spredning av lokale erfaringer.

Prosjektets samspill med linjeorganisasjonen

I prosjektperioden var det lagt opp til kommunikasjon i linje. Det er i første omgang kommunikasjon mellom de to direktoratene som blir kommentert, og dernest linjen til fylkesleddet. Det siste betyr både fylkesmannen og fylkeskommunen.

De to direktoratene fikk fra hvert sitt departement oppdrag som beskrev rammer og innhold i arbeidet. Det foreligger samarbeidsstrukturer som underbygger og fasiliteter samarbeidet. Det har vært forpliktende samarbeid mellom direktørnivå i styringsgruppen, og prosjektgruppen har møttes regelmessig for å koordinere og legge til rette for oppgaver som skulle løses. Samarbeidet har synliggjort og benyttet ulik kompetanse hos prosjektmedarbeidere, slik at respektiv kunnskap kunne komme til nytte. Det har ellers vært høy grad av enighet om felles profilering utad, og uenighet har vært håndtert internt.

Samarbeidet med fylkesmannen har funnet sted både i oppstarten og underveis gjennom prosjektperioden. Gjennom VØI og tildelingsbrev har fylkesmannen fulgt opp både rekruttering, spredning og bidratt i de lokale styringsgruppene. Linjen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen har fungert ulikt, og variasjoner fra fylke til fylke har vært registrert. Samarbeidet mellom fylkesmannen og NAV Fylke har også variert med hensyn til oppfølging av pilotene.

Læringspunkter:

Det har vært en krevende ledelsesstruktur av et stort nasjonalt forsøk. Prosjektledelsen har vært nær knyttet til de ulike pilotene. Det er ressurskrevende å arbeide både prinsipielt og tatt høyde for lokale behov i begge sektorer. I hele prosjektperioden balanserte ledelsen mellom formell og uformell styring. Prosjektene fikk rammer, men med stor handlefrihet. Oppfølging gav retning, men muligens burde noen prosjekter vært fulgt opp tettere og med tydeligere forventningsavklaring.

I prosjektperioden ble det besluttet at det ikke skulle avsettes midler til sluttevaluering. Det impliserte at prosjektet bare skulle jobbe med kvalitative data, som igjen krever mye av prosjektmedarbeiderne. Det hadde vært hensiktsmessig å stille noen relevante spørsmål om planlegging og rigging av et såpass stort prosjekt samt ekstern evaluering av forsøket. Ved oppstarten av forsøket burde det også vært planlagt bedre hvilke produkter som skulle ligge igjen etter forsøket, gitt at det ble besluttet at det ikke skulle gjennomføres en evaluering. Det ville gitt en klarere retning til prosjektet og oppmerksomhet om måloppnåelsen og hva som skulle komme ut av forsøket.

Prosjektledelsen har også hatt direkte kommunikasjon med skoler og NAV-kontor når det har vært behov for dette. I denne typen arbeid har det vært vektlagt at fylkesleddet og fylkesmannen er blitt informert om dialogen.

Forslag til forbedringer:

- Direktoratenes ulike kommunikasjonskanaler til linjen synkroniseres.
- Direktoratene avklarer form og innhold i samarbeidsrutinene sine.

Eksempler på råd og anbefalinger fra pilotene

I pilotenes sluttrapporter er det kommet frem råd og anbefalinger til nasjonal prosjektledelse. Her er et utvalg av dem, som er hentet fra sluttrapporten til ulike piloter, inndelt i

- 1) rammebetingelser
- 2) praksiserfaringer
- 3) prosjektdrift

Rammebetingelser (Sitater hentet fra pilotene)

Oppsummert kan man hevde at man sannsynligvis kommer til en høyere måloppnåelse når man arbeider sammen, enn det man vil klare uten samhandling. Det oppfordres til tettere samhandling mellom kommunale tjenester, NAV og fylkeskommuner om elever i videregående skole, enn det som tidligere har vært vanlig.

NAV bør inn også før videregående skole for å fortelle unge og foreldrene deres om arbeidsmarkedet og dets muligheter og begrensninger når de unge skal gjøre yrkesvalget sitt.

Det er behov for å utvikle IT-verktøy som er tilpasset oppgavene som skal utføres, og som kan bidra til statistikkarbeid/dokumentasjon.

Det er viktig å gjøre gode sonderinger i forkant, slik at man lykkes med å få til god forankring. At et tverrsektorielt utviklingsarbeid som dette er godt forankret, og ikke minst ønsket av alle involverte parter, er svært viktig for å få i gang et levedyktig prosjekt.

En viktig nøkkel til god skolegjennomføring er god sosial fungering for den enkelte ungdom. Erfaringen fra dette og andre forsøk viser at det finnes en rekke utfordringer utenfor skolen som kan være til hinder for god gjennomføring for den enkelte elev. Forsøket med NAV-veiledere i videregående skole viser blant annet at man gjennom å bidra til å rydde i skoleeksterne utfordringer kan øke sannsynligheten for at eleven lykkes med gjennomføringen.

Praksiserfaringer (Sitater hentet fra pilotene)

NAV må være gode på NAV, og skoler må være gode på skole. Da vil rollene være tydelige, man vil skape tillit til hverandre, og samarbeidet vil gli lettere.

Økt behov for tilrettelagte skoleløp for elever som faller fra.

Det er viktig at de som jobber med elever, handler raskt før elevene blir borte fra skolen. Tidlig inngrep er viktig.

Være oppmerksom på at mange elever har behov for NAVs tiltak og tjenester samtidig som de er under opplæring. Spesielt har lov om sosiale tjenester vært viktigere enn forventet.

Vår anbefaling er at alle videregående skoler bør ha en NAV-veileder, fordi dette har vært fruktbart, lærerikt, kompetansehevende for alle parter. Nærheten til elevtjenesten gjør det mye enklere å jobbe med den enkelte elev. Det har igjen gjort at det er enklere for eleven å ta kontakt med oss, slik at vi raskere kan finne løsninger sammen. Dette er veldig positivt for elevene som trenger hjelp fra elevtjenesten.

Tjenester som har vært viktige for å støtte den enkelte ungdom, har vært råd og veiledning knyttet til ulike sosiale forhold, bistand til flytting for ungdommer som bør bort fra hjemmet av ulike årsaker, noe forbigående økonomisk hjelp for enkelte og etablering av kontakt med øvrig hjelpeapparat. Dette er ikke-pedagogiske funksjoner

som skolen i liten grad har kapasitet til å gå inn i, men som er svært vesentlige for den enkeltes mulighet til å mestre utdannings situasjonen.

Det er fortsatt en god del elever NAV ikke har vært i kontakt med før de slutter. Erfaringen er at mange av disse elevene har sammensatte behov og utfordringer. Mange av de, har et fraværende voksenapparat og mangler basiskunnskaper for å kunne stå ut skoleløpet og bli rustet til et voksent liv. NAVs mening er at skolene mangler dedikerte sosialrådgivere som har dette feltet som sin hovedarbeidsoppgave på skolen. Vi mener at sosialrådgiverne bør ha kompetanse og erfaring fra sosialarbeid, barnevern, pedagogikk og NAV og ha evne til å koordinere samarbeidet mellom ulike etater. Videre er det viktig at denne rådgiveren ikke har andre arbeidsoppgaver, slik dagens rådgivere på skolene har (for eksempel undervisning, yrkes- og karriereveiledning, Vigo, Lånekassen etc.), og at vedkommende holder seg orientert og utvikler sin kompetanse innfor ulike fagfelt. Rådgiveren vil være en naturlig kontaktperson overfor NAV og kan trekke NAV-veilederen inn i elevsaker ved behov.

Prosjektdrift (Sitater hentet fra pilotene)

Det tar tid å etablere tverrfaglig samarbeid, så derfor er det viktig å «holde ut» en stund.

Det er behov for å tydeliggjøre ansvars grensene mellom elevtjenesten og NAV-veilederne.

Det er viktig å få frem at NAVs vektlegging av arbeid, og kjennskap til hvordan virksomheter kan ha en utdanningsfunksjon i forhold til fagutdanning - også har medvirket til resultater. Resultatene er ikke direkte målt i dette prosjektet, da prosjektet har hatt andre målsettinger. Gjennom å jobbe frem gode løsninger mellom skole, bedrift og elev har det vært mulig å få til en mer fleksibel fagopplæring i bedrift der det har vært nødvendig, Vi mener dette i langt større grad kan settes i system, slik at dette blir et reelt alternativ til et renere skoleløp der elev, foresatte og skole mener det kan være hensiktsmessig. Det er viktig at den eksisterende fleksibiliteten i utdanningssystemet utnyttes i større grad enn i dag, og vi har sett gjennom dette forsøket at det er mulig å få til gode bedrifts-løsninger i saker der ordinær videregående utdanning har vært vanskelig å gjennomføre. En måte å sette dette i system på, kan være å jobbe mer systematisk med ungdomsgruppen på ungdomsskoletrinnet for å avdekke om det finnes elever som vil ha større utbytte av et alternativt utdanningsløp. Videre må det jobbes systematisk ut mot næringslivet for å gi åpninger for denne gruppen

Oppsummering. Resultater og videreføring

I prosjektperioden har pilotene rigget seg organisatorisk svært forskjellig. Det er likevel noen kjennetegn som er felles for alle:

- NAV-veilederen har vært tilknyttet både skolen og det lokale NAV-kontoret.
- NAV-veilederen har hatt skolen som fysisk arbeidsplass i et gitt antall dager i uken.
- NAV-lederen har hatt personaloppfølging, og rektor har stått for den daglige tilretteleggingen.
- NAV-veilederen har vært knyttet til skolens rådgivning.
- NAV-veilederen har deltatt i og vært tilknyttet et nasjonalt nettverk.

Den nasjonale prosjektledelsen har oppmuntret til utprøving av ulike organisatoriske varianter innenfor disse rammene. Begrunnelsen har vært gode rammebetingelser og behovet for å utmeisle lokale tverrfaglige og tverretatlige varianter som imøtekommer lokale behov. Alle prosjektene har levert sluttrapporter i januar 2019. Rapportene er sammenfattet, og man har studert den kvalitative beskrivelsen av måloppnåelse. Det kommer frem at bruk av lov om sosiale tjenester er brukt i oppfølging av ungdommene i forsøket, særlig når det gjelder temaene råd og veiledning (§ 17), økonomisk stønad (§§ 18 og 19), bistand til bolig (§ 27) individuell plan (§ 28) og tilbud om deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet (§ 29). Tilgang til disse tjenestene har vært tilgjengelig for elever for å forebygge frafall. Det er ikke rapportert om betydelig økte kommunale sosialutgifter som følge av prosjektet.

Dersom vi holder erfaringer fra pilotprosjektene opp mot målbeskrivelsen, er det grunnlag for å oppsummere disse funnene:

- 1 Et flertall av skoler i forsøket rapporterer om økt gjennomføring. Det er mange faktorer som har påvirket gjennomføringen, men erfaringsbasert kunnskap fra pilotene og analyser av registreringsverktøyet kan peke i retning av at en av faktorene er NAV-veilederens arbeid med utsatte ungdommer.
- 2 Gjennom prosjektperioden rapporterer de fleste pilotene at samarbeid, kjennskap og kunnskap om hverandre har blitt utvekslet og bidratt til et forsterket tilbud for elevgruppen.
- 3 Vi har hentet inn data fra pilotene som forteller mye om levekårsutfordringene til ungdomsgruppen i alderen 15–21 år.
- 4 Pilotene refererer til at et utvalg av skolens elever har behov for NAVs tjenester. Disse elevene har mottatt hjelp til grunnleggende behov, og det har hatt en positiv innvirkning på læringen deres. Disse dataene er imidlertid ikke sammenholdt med skolens egne særskilte tiltak (opplæringsloven § 5-3).
- 5 I nesten alle fylker har erfaringene fra pilotene spredd seg til skoler og NAV-kontor som ikke har deltatt i forsøket. I januar 2019 ble fylkesmennene bedt om å rapportere om hvem som hadde etablert ordning med NAV-veileder i sitt fylke. Eksempler på fylker hvor det er stor spredning, er Akershus, Buskerud, Møre og Romsdal og Nordland.

10. Sammendrag

Analysen av dataene viser at det finnes elever i videregående opplæring som har til dels omfattende levekårsutfordringer og sosiale problemer, og det fremstår som at ordningen med NAV-veileder i videregående skole kan være en hensiktsmessig organisering for å nå denne målgruppen. Det fremstår som hensiktsmessig å avhjelpe sosiale problemer og levekårsproblematikk for å kunne bidra til å at ungdommen øker sin mulighet til å gjennomføre videregående opplæring og bli integrert i arbeid. Det er også viktig at målgruppen for forsøket, elever i videregående skole og ungdom i oppfølgingstjenesten, uavhengig av om det øker gjennomføringen i videregående opplæring og bidrar til økt integrering i arbeidslivet, får de tjenestene de har behov for.

Målet med forsøket «NAV-veileder i videregående skole» har vært

- å forebygge frafall i videregående opplæring og integrere ungdom i arbeidslivet
- å få kunnskap om behov for, og bruken av tiltak og tjenester fra NAV i kombinasjon med tilrettelagt opplæring fra fylkeskommunen
- å prøve ut en modell for tverrsektorielt samarbeid

- å få kunnskap om omfanget av levekårsproblemer og sosiale problemer blant elever i videregående skole

I denne rapporten gir vi først og fremst en vurdering av måloppnåelse.

Hovedkonklusjonen peker på at det er flere kvantitative og kvalitative data som peker i retning av at forsøk med NAV-veileder har spilt en rolle for ungdoms mulighet for gjennomføring av videregående opplæring. I forsøket ser vi også at det er et behov for NAVs tilbud og tjenester for en elevgruppe som i begrenset grad ville hatt mulighet for å fullføre videregående skole uten NAVs bistand. Videre er det gjort en god kobling mellom skole og NAV der samarbeidet er formalisert og bidrar til kunnskap om hverandre og hverandres tjenester. Skolens rådgivning er beriket med ny kompetanse og bedre verktøy for å hjelpe de mest utsatte elevene.

I forsøket er det også gjort noen organisatoriske erfaringer som har bidratt til å spisse og utvikle prosjektet. Man har gjennomgående rettet oppmerksomheten mot brukeren og hele tiden hatt vilje til å hente inn ungdommens meninger og vurderinger. Brukerstemmen er også ivaretatt i kunnskapsoppsummeringene. Det er også gjort gode erfaringer med en involvering av to likeverdige etater. Dette har generert statlig erfaring med tverrfaglig og tverretattlig innsats. Den omforente innsatsen har kommet brukeren til nytte. Deltakerne i pilotprosjektene har dessuten deltatt i kunnskapsoppsummeringene på en god måte. De har bidratt til at verdifull kompetanse og erfaringer er gjort tilgjengelig.

I forsøket er det gjort en del gode grep som underbygger resultatene. De viktigste gode grepene er:

Rammebetingelser

- nasjonal forankring med godt samarbeid mellom to direktorat
- bred forankring på fylkesnivå
- felles søknad fra NAV-leder og rektor

Praksiserfaringer

- delt arbeidsplass mellom skole og NAV-kontor
- tverrfaglig samarbeid i elevtjenesten
- erfaringsspredning og nettverksbygging

Prosjektdrift

- rekruttering av erfarne NAV-veiledere med kompetanse i arbeid med ungdom og bruk av hele NAVs verktøykasse

Et utvalg råd og anbefaling fra pilotene er:

- å være oppmerksom på at mange elever har behov for NAVs tiltak og tjenester samtidig som de er under opplæring
- å være klar over at det tar tid å etablere tverrfaglig samarbeid, så derfor er det viktig å ta denne tiden
- å vite at det er viktig at de som jobber med elever, handler raskt før de blir borte fra skolen – tidlig inngrep er viktig
- å vite at behovet for tilrettelagte skoleløp for elever som faller fra, er økende

Oppsummert har forsøket gitt skolene og NAV erfaringer med tverrfaglig innsats som har bidratt til at elever med sammensatte behov har fått nødvendig bistand for å mestre skole og hverdagsliv.

11. Vedlegg

Vedlegg 1 – Prosjektplan for forsøk med NAV-veileder i videregående skole
Vedlegg 2 – Mal for sluttrapport
Vedlegg 3 – Oversikt over piloter i 4.år
Vedlegg 4 – Om samarbeid mellom NAV og videregående skole, uavhengig av det nasjonale forsøket
Vedlegg 5 – Oppdragsbrev fra Kunnskapsdepartementet 15/2014
Vedlegg 6 – Forsøk med NAV-veileder i videregående skole, resultater fra registreringsverktøyet 2014–2018.

12. Kilder

Bachke, Å.T. (2017). *Midtveisrapport for forsøk med NAV-veileder i videregående skole*. Avdir.

Buland, T., Mordal, S. og Mathiesen, I.H. (2015). *Rapport; Rådgiverrollen – mellom tidstyv og grunnleggende ferdighet*. Trondheim, SINTEF

Kunnskapsbeskrivelser fra forsøkene (2019). 5 ulike kunnskapsbeskrivelser fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. NAV.no

Lovdata (1998). Opplæringsloven og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Oslo-

Prop. 1 (2014–2015) ASD; i Kap. 621 Post 63. Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte.

Meld. St. 20 (2012–2013). *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Kunnskapsdepartementet.

Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016). Arbeids- og sosialdepartementet og Helsedirektoratet.

Schafft, A. og S. Mamelund (2016). *Resultater fra registeringsverktøyet 2014–2018*. Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019.

Skjeseth, E. (2018). Forskningsnotat nr. 7/2018. *Tverrsektoriell ledelse – sammendrag av en kvalitativ studie av erfaringer fra forsøket NAV-veiledere i videregående skole 2013–2018*. Høgskolen i Innlandet.

Salvenes, K.V., Reiling, R.B., Sandsør, A.M.J (2019) *Tverrsektorielt samarbeid i skolen – Effekt av NAV-veileder i videregående skole på deltakelse i videregående opplæring og inaktivitet* (NIFU Rapport 2019:17)