



Evaluering av oppfølgingstjenesten i Akershus

Jarl Inge Wærness

Yngve Lindvig

Rannveig Andresen

Forord

Læringslaben har fått i oppdrag av Akershus fylkeskommune å gjennomføre en evaluering av oppfølgingstjenesten. I følge kravspesifikasjonen består evalueringen av tre deler: oversikt over målgruppe, tverrfaglig samarbeid og ressursbruk/omfang. Evalueringen skal undersøke om ressursene benyttes til å dekke de lovpålagte oppgavene.

Prosjektet har fra Læringslabens side vært gjennomført av Rannveig Andresen, Yngve Lindvig og Jarl Inge Wærness. Det har vært lagt opp til et tett samarbeid gjennom hele prosjektet, både når det gjelder kontakt med oppdragsgiver, kvalitetskontroll av data samt framstilling av analyseresultatene. Professor Erling Lars Dale har vært kritisk leser og har bidratt med konstruktive innspill.

Læringslaben står ansvarlig for rapportens innhold.

Innholdsfortegnelse:

1	INNLEDNING	4
1.1	FORMÅLET MED OPPFØLGINGSTJENESTEN	4
1.2	OM EVALUERINGEN	5
1.2.1	Om oppdraget	5
1.2.2	Evalueringsmetodikk	7
1.2.3	Etablering av et indikatorsystem	8
2	KJENNETEGN VED OPPFØLGINGSTJENESTEN I AKERSHUS FYLKESKOMMUNE	9
2.1	ORGANISERING	9
2.2	TIDLIGERE EVALUERINGER	10
2.3	VEDTAK I FYLKESTINGET – OM ORGANISERING OG RESSURSFORDELING	10
2.4	LEVEKÅR OG UTDANNINGSNIVÅ I AKERSHUS FYLKESKOMMUNE	12
3	OVERSIKT OVER MÅLGRUPPA	15
3.1	HVEM ER MÅLGRUPPA FOR OPPFØLGINGSTJENESTEN?	15
3.2	KOMPETANSEOPPNÅELSE, GJENNOMFØRING OG BORTVALG I AKERSHUS	18
3.3	HVORDAN REGISTRERES MÅLGRUPPA?	21
3.3.1	Kvalitet på registrering	21
3.3.2	Kvalitetssikring av informasjon som registreres	24
3.3.3	Kvaliteten på IT-systemet	25
4	TILBUDET TIL OT-UNGDOM	28
4.1	EKSEMPLER PÅ TILBUD	28
4.2	OVERSIKT OVER TILBUD	30
4.3	KONTAKT MED OT-UNGDOM	30
4.4	OPPFØLGING AV OT-UNGDOM	31
4.5	ER TILBUDENE REALISTISKE?	32
4.6	OMFANGET AV TILBUD	34
5	TVERRETATLIG SAMARBEID	36
5.1	FORUTSETNINGER FOR ET GODT TVERRETATLIG SAMARBEID	36
5.2	FORMALISERING AV DET TVERRETATLIGE SAMARBEIDET	38
5.3	ORGANISERING AV DET TVERRETATLIGE SAMARBEIDET	39
5.4	LÆRINGSTRYKKET I DET TVERRETATLIGE SAMARBEIDET	40
6	RESSURSBRUK/OMFANG	42
6.1	OVERSIKT OVER RESSURSFORDELINGEN	42
6.2	RESSURSBRUK I HENHOLD TIL RETNINGSLINJER	43
6.3	BRUKES RESSURSENE DER DET ER STØRST BEHOV OG DER DE HAR STØRST EFFEKT?	45
6.3.1	Behov	45
6.3.2	Effekt	47
6.4	ER RESSURSENE TILSTREKKELIGE?	48
7	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	50
8	VEDLEGG	57
8.1	LITTERATUR	57
8.2	FIGUROVERSIKT	58
8.3	TABELLOVERSIKT	58
8.4	SPØRRESKJEMA/INTERVJUGUIDE	58
8.4.1	Vedlegg 1: Intervjuguide OT	58
8.4.2	Vedlegg 2: Spørreskjema til OT-kontakter	60
8.4.3	Vedlegg 3: Spørsmål til OT regionalt	61

1 Innledning

1.1 Formålet med oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten ble opprettet i forbindelse med innføringen av Reform 94. I følge Opplæringslovens § 3-1 har ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, etter søknad, rett til tre års heltids videregående opplæring. Det er fylkeskommunens ansvar å ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som har rett til videregående opplæring, og som ikke er i opplæring eller arbeid (§ 3-6). Oppfølgingstjenesten følger opp ungdom til og med det året de fyller 21 år.

Formålet med oppfølgingstjenesten utypes i forskriften til opplæringsloven. Her slås det fast at formålet er å sørge for at all ungdom som tilhører målgruppa får tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting (§ 13-1). Målgruppa for oppfølgingstjenesten (§ 13-2) er ungdom som er omfattet av retten til videregående opplæring, og som det aktuelle skoleåret

- a) ikke har søkt eller tatt imot elev- eller læreplass, eller
- b) avbryter slik opplæring, eller
- c) ikke er i arbeid, eller
- d) har tapt retten som følge av vedtak om bortvisning eller som følge av heving av lærekontrakt

Oppfølgingstjenesten skal altså gripe aktivt inn i livet til ungdommer som tilhører målgruppa. Grøgaard og Midtsundstad (1999) peker på at oppfølgingstjenestens aktive ansvar kan forstås som et kompensatorisk tiltak i forhold til familie og nærmiljø. Den kan ses på som et uttrykk for samfunnets ønske om å forebygge framtidig arbeidsledighet og utstøting gjennom aktivisering og kvalifisering. Tjenestens kompensatoriske rolle gjenspeiles også i forbindelse med prosjektet "Tiltaksplan mot fattigdom, satsning mot frafall i videregående opplæring". I forbindelse med tiltak knyttet til dette prosjektet ble oppfølgingstjenesten ansett som en sentral medspiller og målgruppe (Buland og Havn 2004).

1.2 Om evalueringen

1.2.1 Om oppdraget

Læringslaben har fått i oppdrag av Akershus fylkeskommune å evaluere oppfølgingstjenesten (OT) i Akershus. Beslutningen om at oppfølgingstjenesten skal evalueres, ble tatt i fylkestinget 2. november 2006. Evalueringen har tre deler. Den *første* delen dreier seg om å evaluere hvorvidt oppfølgingstjenesten har *oversikt over målgruppa*. Sentrale spørsmål i denne forbindelse vil være:

- Hvordan fungerer systemene mht dokumentasjon og rapportering av frafall?
- Tilbud om veiledning: Blir alle i målgruppa kontaktet?
- Tilbud i samsvar med § 13-1: Får alle tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting?
- Oversikt over tilbud: Har oppfølgingstjenesten oversikt over opplæringstilbud og foreligger det avtaler med samarbeidspartnere?
- Oppfølging av elever som har tatt imot tilbud gjennom oppfølgingstjenesten: Hvordan er oppfølgingen av de frafallselevne som har fått tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting?
- Følge opp ungdom som ikke har tatt imot tilbud gjennom oppfølgingstjenesten. Hvordan fungerer oppfølgingen av frafallselever som ikke er i tiltak?

Den første delen av evalueringen er nært knyttet til § 13-2 i forskriften, der oppgavene til oppfølgingstjenesten blir spesifisert. De primære oppgavene til oppfølgingstjenesten er å ha oversikt over ungdom som til enhver tid befinner seg utenfor videregående opplæring, å ha kontakt med disse ungdommene, samt å tilby veiledning og/eller formidle dem til et egnet opplærings- eller arbeidstilbud. Denne delen av evalueringen overlapper i stor grad med det Grøgaard m.fl. (1999) har kalt oppsøknings effektivitet og formidlingseffektivitet.

Oppsøknings effektiviteten dreier seg om oppfølgingstjenestens evne til å oppnå kontakt med ungdommene for å få dem til å takke ja til tjenestens tilbud. Skal oppsøknings effektiviteten være god, må systemene med hensyn til dokumentasjon og rapportering av frafall fungere, i tillegg til at alle i målgruppa må kontaktes. Formidlingseffektiviteten dreier seg om oppfølgingstjenestens evne til å formidle ungdom til et tilbud i neste omgang. De fire siste

punktene ovenfor kan være uttrykk for oppfølgingstjenestens formidlingseffektivitet.

Evalueringen vil derfor fokusere på følgende:

- Skaffe oversikt over hvor mange elever som er i målgruppa
- Undersøke om alle i målgruppa blir kontaktet
- Vurdere om tilbudet er i samsvar med § 13-1
- Vurdere tilbudet de får
- Vurdere tilbudet til de som faller fra i den videregående opplæringen
- Vurdere oppfølgingen

Den *andre* delen dreier seg om å vurdere det *tverretatlige samarbeidet*. Retningslinjene for det tverrfaglige samarbeidet finner vi i forskriftens § 13-4, som lyder som følger:

”Oppfølgingstenesta skal sikre tverretatlig 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 grunnskolorne og dei vidaregåande skolorne og rådgivarane der, den pedagogisk-psykologiske tenesta, opplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen, arbeidsmarknadsetaten og sosial- og helseetaten”.

Denne paragrafen understreker oppfølgingstjenestens koordinerende funksjon.

Oppfølgingstjenesten skal altså ikke overta oppgavene til andre etater, men ”bidra til best mulig samordning av innsatsen overfor de unge og sørge for gode rutiner for kontakt mellom de berørte instanser”¹. Spørsmålet som evalueringen tar sikte på å besvare, er som følger:

- Hvordan sikrer oppfølgingstjenesten det tverretatlige samarbeidet og formidler/samordner tilbud fra de ulike instansene som har ansvar for målgruppa?

For å kunne besvare dette spørsmålet, trenger en å vurdere det tverrfaglige samarbeidet, både med hensyn til omfang og kvalitet. Er det opprettet et tverretatlig samarbeid og er det inngått avtaler med sentrale aktører i regionene? Fungerer møteplassene slik at nødvendig informasjon blir gitt? Vet de involverte parter hvem de skal snakke med? Er samarbeidet slik det er organisert i dag hensiktsmessig for de involverte parter? Bidrar det tverretatlige samarbeidet til at oppfølgingstjenesten regionalt har oversikt over målgruppa? I denne forbindelse vil spørsmål knyttet til måten en har valgt å organisere oppfølgingstjenesten i Akershus bli trukket inn.

¹ (Kilde: KUF rundskriv F-73-95).

Den *tredje* delen dreier seg om *omfanget*. I denne forbindelse blir evalueringen av ressursbruken sentral, både når det gjelder oppfølgingstjenesten på skolen, i fagopplæringen og regionalt. Evalueringen av ressursbruken vil være todelt. For det første vil fokus rettes mot de ressursene som faktisk er avsatt til oppfølgingstjenesten i Akershus. Benyttes ressursene effektivt og i overensstemmelse med formålet for oppfølgingstjenesten? For det andre vil vi foreta en vurdering av hvorvidt ressursrammen er tilstrekkelig, sett opp mot de oppgaver som oppfølgingstjenesten er satt til å forvalte. Evalueringen vil derfor fokusere på følgende:

- Vurdere om ressursene brukes i henhold til målsetningene
- Vurdere om ressursene fordeles dit det er størst behov
- Vurdere om ressursene brukes der de har størst effekt
- Vurdere om ressursene er tilstrekkelige i forhold til målsetningene

1.2.2 Evalueringsmetodikk

Det legges opp til en prosessorientert evaluering. Den prosessorienterte evalueringsretningen vektlegger innsikt, forståelse og læring der de som gjennomfører og administrerer satsningen er primær målgruppe (Sverdrup 2002). Typisk for denne evalueringsretningen er at man i tillegg til å vurdere effekter, også vurderer arbeidsformer og organisering. Evalueringsformen skiller seg således fra summative evalueringer som vil ha et tilbakeskuende blikk på resultater som er oppnådd, og som i mindre grad vil sikte mot å forbedre gjennomføringen av tiltakene knyttet til oppfølgingstjenesten. Et krav til gjennomføringen av prosessorienterte evalueringer er sterk deltagelse fra evaluator og tett dialog med de som er involvert i det daglige arbeidet i oppfølgingstjenesten.

Denne evalueringen legger derfor stor vekt på dialog. Det har vært avholdt møter med oppdragsgiver ca annenhver uke gjennom hele evalueringsperioden. Målsettingen med disse møtene har vært å diskutere framdriften og justere kursen når det har vært nødvendig. Det har også vært avholdt møter med de tre regionkontorene. Her ble det benyttet en åpen intervjuguide, siden formålet med dette første møtet var å få en oversikt over de utfordringer som regionkontorene opplever i sin hverdag (vedlegg 1). På bakgrunn av disse møtene ble det utviklet et spørreskjema (vedlegg 2) som OT-kontaktene på skolene ble bedt om å svare på. 26 OT-kontakter besvarte spørreskjemaet, 11 fra Asker og Bærum, 6 fra Follo og 7 fra Romerike. Dette skjemaet ble også benyttet som utgangspunkt for dialog i de videre oppfølgingsintervjuene. 8 OT-kontakter ble intervjuet. OT-koordinatorene regionalt ble også

bedt om å svare skriftlig på et utvalg spørsmål (vedlegg 3). Grunnen til dette var å sikre at vi hadde oppfattet den informasjonen som kom fram i de første møtene på en riktig måte. 6 OT-ungdommer er blitt intervjuet, i tillegg til representanter fra NAV, utekontakten, barnevernstjenesten, opplæringskontor, arbeidstiltak, servicesenter for voksne og vekstbedrifter. En rekke dokumenter som omfatter oppfølgingstjenesten i Akershus er også blitt studert. Tidligere forskning og evalueringer er også trukket inn etter behov.

1.2.3 Etablering av et indikatorsystem

For raskt å kunne få en oversikt over våre konklusjoner på bakgrunn av evalueringen, benyttes et kriteriebasert indikatorsystem. Dette systemet beskriver kvalitet på tre nivåer. Høy kvalitet illustreres med fargen grønn. Med høy kvalitet menes at indikatoren som evalueres fungerer etter hensikten.

Lav kvalitet illustreres med fargen rød. Med lav kvalitet menes at indikatoren som evalueres er på et nivå som ikke er tilfredsstillende for å kunne oppnå målene for tjenesten. Rødt nivå indikerer behov for en rask vurdering av om tiltak bør settes i verk.

Fargen gul benyttes når indikatoren som evalueres har en kvalitet som befinner seg mellom rødt og grønt nivå. Det er som oftest to forhold som ligger til grunn for en slik evaluering. For det første kan det være stor variasjon i kvalitet, for eksempel mellom regioner eller tjenestenivå. For det andre kan en oppnå høy kvalitet kun på deler av tjenesten som vurderes. Gult nivå indikerer at en bør sette fokus på hva det er som gjør at enkelte deler av tjenesten ikke fungerer optimalt.

2 Kjennetegn ved oppfølgingstjenesten i Akershus fylkeskommune

I dette kapittelet presenteres ulike kjennetegn ved oppfølgingstjenesten i Akershus fylkeskommune, blant annet hvordan oppfølgingstjenesten er organisert (kap 2.1), hva tidligere evalueringer sier om oppfølgingstjenesten (kap 2.2), samt hvilke vedtak som er gjort i fylkestinget om oppfølgingstjenesten (kap 2.3). I tillegg presenteres en oversikt over levekår i Akershus fylkeskommune (kap 2.4), siden vi argumenterer for at forskjellene i levekår mellom kommuner i Akershus bør tas med i betraktningen når midlene til OT-ungdom skal fordeles.

2.1 Organisering

Den sentrale ledelsen har et overordnet ansvar for oppfølgingstjenesten, selv om Akershus fylkeskommune har organisert oppfølgingstjenesten etter en desentralisert modell. Det eksisterer regionale OT-koordinatorer i Asker og Bærum, Follo og Romerike. Det er felles leder av PPT og oppfølgingstjenesten i hver av de tre regionene. 7,5 årsverk benyttes på regionalt nivå. I tillegg har fagopplæringen ansvar for å følge opp frafall blant lærlinger og lære kandidater, mens inntakskontoret skal bidra til at en har oversikt over målgruppa. De videregående skolene har 1 % ressurs per klasse som skal gå til OT-relatert arbeid. Det vanligste er at rådgiver også fungerer som OT-kontakt på skolene, selv om det finnes unntak. Det er ikke lagt opp til at oppfølgingstjenesten skal drive egne tilbud i Akershus. Oppfølgingstjenesten skal først og fremst formidle tilbud som andre instanser driver.

Loven og forskriften som regulerer formålet med og oppgavene til oppfølgingstjenesten sier lite om hvordan tjenesten skal organiseres og dimensjoneres. SINTEF har tidligere kartlagt organiseringen av oppfølgingstjenesten, og slått fast at den preges av mangfold (Buland/Havn 2004). Et kjennetegn ved Akershus i denne forbindelse er at det ikke er definert en stillingsandel til oppfølgingstjenesten sentralt i fylkeskommunen. Oppfølgingstjenesten har heller ikke egne OT-tilbud eller –tiltak, noe som ytterligere forsterker viktigheten av et nært samarbeid med øvrige instanser.

2.2 Tidligere evalueringer

NIFU gjennomførte en evaluering av oppfølgingstjenesten i Akershus for ti år siden (Sandberg 1998). Her ble oppfølgingstjenesten evaluert etter dimensjonene organisering og struktur, ressursutnyttelse og effekten av oppfølgingstjenestens arbeid. Denne evalueringen pekte på at målgrupperegistreringen ikke fungerte optimalt. Det ble kastet bort mye tid på å spore opp personer som allerede hadde et tilbud. Det ble signalisert et behov for en fylkeskommunal OT-leder på sentralt hold som kunne besørge den overordnede koordineringen. Oppfølgingstjenestens samarbeid med kommuner og arbeidskontor syntes å fungere bedre enn samarbeidet med skoler og fagopplæring. Det ble videre påpekt at selv om det ble utført mye godt arbeid i oppfølgingen av enkeltungdom, hersket det en oppfatning om at det totale tilbudet til målgruppa ikke var tilfredsstillende. Kapasitetsproblemer og knappe ressurser syntes å bidra til at de videregående skolene og fagopplæringskontorene prioriterte intern oppgaveløsning framfor å ta på seg nye oppgaver som kunne være ønskelige sett fra OT-kontorene. Slike kapasitetsproblemer virket negativt inn på ressursutnyttelsen.

Evalueringen framhevet videre at en større andel av ressursene burde gå til regionkontorene, slik at en kunne opprette flere koordinatorstillinger. Samtidig påpekes det at de øvrige instansene også utfører viktig OT-arbeid, ofte som en integrert del av andre oppgaver. Evalueringen konkluderer med at de vil være tilbakeholdne med å anbefale overføring av ressurser.

Når det gjelder evalueringen av effekten av tjenesten, vises det til at OT lykkes i å føre mange i målgruppa tilbake i opplæring, men at tilbudet til såkalt teorisvak ungdom og ungdom med sammensatte problemer er mangelfullt. Det etterlyses flere relevante og fleksible tilbud til denne gruppa.

2.3 Vedtak i fylkestinget – om organisering og ressursfordeling

Oppfølgingstjenesten ble lagt fram som egen sak til politisk behandling i 2006, og Fylkestinget fattet følgende vedtak 2. november samme år:

- Sentraladministrasjonen skal sikre best mulig kvalitet på rettsregisteret, bedre kommunikasjon mellom de ulike datasystemene og bedre koordinering av virksomhetenes arbeid med ungdom i målgruppa. Det forutsettes at alle virksomhetene tar i bruk oppfølgingstjenestens datasystem.
- PPT/OT-virksomhetene skal følge opp ungdom som ikke er i et tilbud og som ikke blir ivaretatt av andre virksomheter. PPT/OT skal enten selv eller gjennom andre tilby relevante tiltak for ungdom i målgruppa, og de skal forebygge bortvalg.
- Fagopplæringen skal følge opp alle lærlinger og lære kandidater som avbryter opplæringen, samt følge opp alle som søker ordinær lære plass gjennom hele året.
- Skolene skal følge opp alle elever som avbryter opplæringen ved egen skole, og enten selv eller gjennom andre tilby relevante tiltak.
- Det vurderes å øke ressursene til dette arbeidet i forbindelse med behandling av økonomiplanen 2007-2010.
- Det skal gjennomføres en evaluering av oppfølgingstjenesten, herunder omfang og kvalitet på tjenesten. Saken behandles i hovedutvalg for utdanning og kompetanse.

I saksredegjørelsen framgår det at det er en uklar ansvarsfordeling mellom OT-koordinatorene ved de tre regionale PPT/OT-kontorene og OT-kontaktene ved de ulike videregående skolene. Dette medfører at ressursene utnyttes i ulik grad. Derfor er det ressursene til de videregående skolene som skal være gjenstand for vurdering, selv om det også understrekes at det vil være hensiktsmessig å gjøre en totalvurdering av ressursbruken til OT-relatert arbeid. Det skisseres tre hovedutfordringer i arbeidet med ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe i Akershus:

1. Å styre ressursbruken kun mot de som er i målgruppa. Det brukes i dag store ressurser på å oppspore personer som allerede har et tilbud.
2. Å kunne gi OT-ungdom relevante tilbud. Oppfølgingstjenesten mangler midler til å sette i gang egne tiltak for OT-ungdom. Videre er det vanskelig å skaffe skoleplass til ungdom etter at skolene har startet.
3. Å få til en hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom de ulike partene. Uklare rutiner og resultatkrav knyttet til virksomhetenes OT-ressurs medfører svært ulik praksis på skolene og i fagopplæringen når det gjelder oppfølgingen av ungdommene.

Vi vil senere i rapporten henvise til denne saksredegjørelsen der det er hensiktsmessig.

2.4 Levekår og utdanningsnivå i Akershus fylkeskommune

Som nevnt kan oppfølgingstjenesten ses på som et uttrykk for samfunnets ønske om å forebygge framtidig arbeidsledighet og utstøting gjennom aktivisering og kvalifisering. Oppfølgingstjenesten blir nevnt i forbindelse med tiltaksplan mot fattigdom og satsning mot frafall i videregående opplæring. Oppfølgingstjenestens arbeid anses som et ledd i en forbedring av levekårene i Akershus.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utviklet en indeks som måler levekårene i de ulike kommunene i Akershus fylkeskommune. Levekårsindeksen er konstruert på bakgrunn av antall sosialhjelpstilfeller, dødelighet, antall på uføretrygd, bruk av attføringspenger, arbeidsledighet og overgangsstønning. Forskjellen mellom kommunene er beregnet ut fra spredningen i hele Norge, der de 10 % dårligste kommunene gis 10, mens de 10 % beste gis 1, osv. Kommunene får altså en skåre fra 1-10, der 1 er best. Utdanningsnivået beregnes på bakgrunn av antall personer mellom 30 og 40 år som har grunnskoleutdanning som høyeste utdanningsnivå. Vi benytter i denne sammenheng det kriteriebaserte indikatorsystemet, som er beskrevet i kapittel 1. Grønt nivå er uttrykk for gode levekår og høyt utdanningsnivå (skåre 1-4), mens rødt nivå er uttrykk for dårlige levekår og lavt utdanningsnivå (7-10). Gult nivå er uttrykk for middels gode levekår og middels utdanningsnivå (4-7). Selv om fylket som helhet har rimelig gode levekår, er variasjonen mellom kommunene forholdsvis store. Det er også forholdsvis mange kommuner som har et lavt utdanningsnivå. Tabellen viser summen av levekår 2007 og 2000, samt endringen mellom disse årstallene. I tillegg vises utdanningsnivået:

Tabell 1 Levekår i Akershus.

	Endring	Indeks 2007	Indeks 2000	Utdanning
0217 Oppegård	0,4	2,3	2,7	2
0219 Bærum	0,1	2,3	2,4	1
0220 Asker	0,1	2,3	2,4	2
0214 Ås	0,2	3,5	3,7	2
0227 Fet	0,2	3,7	3,9	7
0211 Vestby	0,2	3,8	4	5
0226 Sørum	-0,2	3,8	3,6	9
0213 Ski	-0,6	4	3,4	5
0233 Nittedal	0,6	4	4,6	7
0234 Gjerdrum	-1,7	4	2,3	8
0215 Frogn	-0,6	4,3	3,7	3
0216 Nesodden	0,4	4,7	5,1	3
0230 Lørenskog	-1,4	4,7	3,3	6
0236 Nes	-0,3	4,7	4,4	10
0229 Enebakk	-0,9	4,8	3,9	9
0238 Nannestad	-0,5	4,8	4,3	8
0228 Rælingen	-0,1	5	4,9	6
0235 Ullensaker	-0,6	5	4,4	7
0221 Aurskog-Høland	-1,1	5,2	4,1	9
0231 Skedsmo	-0,9	5,2	4,3	6
0239 Hurdal	-0,7	5,3	4,6	10
0237 Eidsvoll	0	6,3	6,3	9

Det er særlig én region som skiller seg ut med gode levekår, Asker og Bærum.

Det viktigste for Akershus sitt vedkommende i disse tallene er at mange kommuner har et lavt utdanningsnivå. Dette gjelder særlig for Øvre Romerike. Korrelasjonen på nasjonalt nivå mellom endringstall 2000-2007 og utdanningsnivå er 0.38, noe som betyr at det er en tendens til at kommuner med høyt utdanningsnivå får bedre levekår, mens kommuner med lavt utdanningsnivå får verre levekår. Vi ser av tabellen at det også i Akershus er en tendens til at kommuner med gode levekår i 2000 har enda bedre levekår i 2007, mens kommuner med mindre gode levekår i 2000, har forverrete levekår i 2007.

Vi vil i denne rapporten argumentere for at hvis en skal forbedre levekårene, er det meget viktig å sørge for at alle ungdommer oppnår en eller annen form for formalisert kompetanse etter videregående opplæring. Oppfølgingstjenestens arbeid med de som slutter er helt sentralt

i denne sammenheng. Vi vil også argumentere for at forskjellene i levekår mellom kommuner i Akershus bør tas med i betraktningen når midlene til OT-ungdom skal fordeles.

3 Oversikt over målgruppa

I dette kapitlet drøftes de paragrafene i Opplæringsloven med forskrifter som omhandler oppfølgingstjenesten (kap 3.1). I denne forbindelse understrekes viktigheten av å avklare hvem som er målgruppa for oppfølgingstjenesten. En slik avklaring vil få konsekvenser for hva som kan anses å være OT-relatert arbeid, og hva som ikke er det. Deretter benyttes Eifred Markussens (2008) analyse av gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring for å sette spørsmålsteget ved om tilbudet som OT-ungdom møter i skolen på annet forsøk er realistisk (kap 3.2). Disse to avsnittene inneholder en drøfting som vi anser som avgjørende for å kunne besvare de spørsmål som framgår av kravspesifikasjonen for dette evalueringsoppdraget. Derfor vil temaer fra disse avsnittene bli benyttet i den påfølgende drøftingen i rapporten. I kapittel 3.3 er fokus rettet mot den første delen av evalueringen, som dreier seg om oppfølgingstjenesten har oversikt over målgruppa. I denne forbindelse skilles det mellom kvaliteten på registreringen (kap 3.3.1), kvalitetssikringen av den informasjonen som registreres (kap 3.3.2), samt kvaliteten på IT-systemet som benyttes i registreringen (kap 3.3.3).

3.1 Hvem er målgruppa for oppfølgingstjenesten?

Opplæringsloven definerer hvem som er målgruppa for oppfølgingstjenesten. I § 3-6 står det at ”fylkeskommunen skal ha ei oppfølgingstjeneste for ungdom som har rett til opplæring etter § 3-1, og som ikke er i opplæring eller arbeid”². Opplæringsloven er altså helt klar på at ungdom som enten er elever eller i arbeid ikke er i målgruppa for oppfølgingstjenesten.

Det står videre at tjenesten gjelder til og med det året ungdommene fyller 21 år.

Oppfølgingstjenesten omfatter også ungdom som har tapt opplæringsretten i forbindelse med bortvisning (§ 3-8) og for lærlinger/lærekandidater som får hevet sin lærekontrakt/opplæringskontrakt (§ 4-6). I forskriften til opplæringsloven blir målgruppa ytterligere spesifisert (§ 13-2). Målgruppa er ungdom som er omfattet av den lovfestede retten til videregående opplæring, og som det aktuelle året ikke har søkt om eller tatt imot elev- eller læreplass, eller avbryter slik opplæring, eller ikke er i arbeid, eller har tapt retten som følge av vedtak om bortvisning med hjemmel i § 3-8 eller som følge av vedtak om heving av

² Egen utheving.

lærekontrakt i samsvar med § 4-6. Oppfølgingstjenesten er altså en tjeneste for ungdom som står *utenfor* skolen eller arbeidslivet.

Dersom vi ser nærmere på hva opplæringsloven sier om formålet med *rådgivningstjenesten*, slår § 9-2 fast at ”*elevane* har rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbud og yrkesval og om sosiale spørsmål”³. At rådgivningstjenesten er en tjeneste for ungdom som har status som elev, understrekes også i forskriften. Her skilles det mellom to typer rådgivning, den sosialpedagogiske (§ 22-1) og utdannings- og yrkesrådgivningen (§ 22-2). I begge disse paragrafene understrekes det at det er den enkelte *elev* som har rett til å få rådgivning.

Dersom vi forholder oss til opplæringslovens § 3-6 § 9-2, samt forskriftens § 13-2, § 22-1 og § 22-2, er det etter vårt skjønn et klart skille mellom målgruppa for henholdsvis rådgivningstjenestens og oppfølgingstjenestens arbeid. Rådgivningstjenesten følger opp ungdom som har status som elever, mens oppfølgingstjenesten følger opp ungdom som *ikke* er elever eller *ikke* er i arbeid. Rådgivningstjenesten skal bidra til å forebygge frafall, mens oppfølgingstjenesten tar seg av de som likevel slutter. På den annen side vil det ofte være de samme ungdommene vi snakker om, men at rådgivningstjenesten og oppfølgingstjenesten møter dem på forskjellig tidspunkt.

En overordnet utdanningspolitisk målsetting er å redusere frafallet i den videregående skolen. En grundig redegjørelse for dette finnes for eksempel i St.meld.nr.16 (2006-2007) ...*og ingen sto igjen*. I denne Stortingsmeldingen blir oppfølgingstjenesten tildelt en rolle også i forbindelse med *forebyggingen* av avbrudd i opplæring:

”Etter departementets oppfatning vil det trolig være enklere å finne gode alternative løsninger hvis oppfølgingstjenesten kom i dialog med den enkelte før opplæringen avbrytes (s. 85)”.

Denne formuleringen åpner opp for at oppfølgingstjenesten skal ha samtaler med *elever*. I følge formuleringen i loven er derimot elever per definisjon ikke i målgruppa for oppfølgingstjenesten. Formuleringen i Stortingsmeldingen sier at oppfølgingstjenesten skal bedrive sosialpedagogisk rådgivning overfor elever, og en kan stille spørsmål ved om formuleringen er i strid med forskriften.

³ Egen utheving.

Departementet vil vurdere om forskriften bør endres slik at oppfølgingstjenestens innsats blir mer forebyggende. Det samme understrekes i sluttrapporten *Og hvem sto igjen...?* fra prosjektet "Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999-2001" (Støren, Helland, Grøgaard 2007). Her kan en lese følgende:

"Det å styrke oppfølgingstjenesten og gjøre den mer forebyggende, framstår også som et godt tiltak både i forhold til å få flere gjennom videregående opplæring, og i forhold til å utjevne sosiale forskjeller (s. 294)".

Det samme synet framheves også i en fersk rapport fra SINTEF, der en presenterer en kunnskapsoversikt over blant annet oppfølgingstjenesten. Her sies det at "...vi har vel her sett en klar vridning i arbeidsoppgaver, i retning av mer forebygging..." (Buland 2008: 14). Vi er selvsagt enige i at forebyggende arbeid kan bidra til å redusere frafall. Jo færre som slutter, desto færre ungdom finnes det i oppfølgingstjenestens målgruppe. Men hvordan kan *oppfølgingstjenestens* innsats bli mer forebyggende, uten at et slikt arbeid er i strid med forskriften? Marit Egge (1998) har pekt på at oppfølgingstjenestens arbeid anses som forebyggende i forhold til generelle ungdomsproblemer, men det er nok ikke det Stortingsmeldingen først og fremst refererer til når det sies følgende:

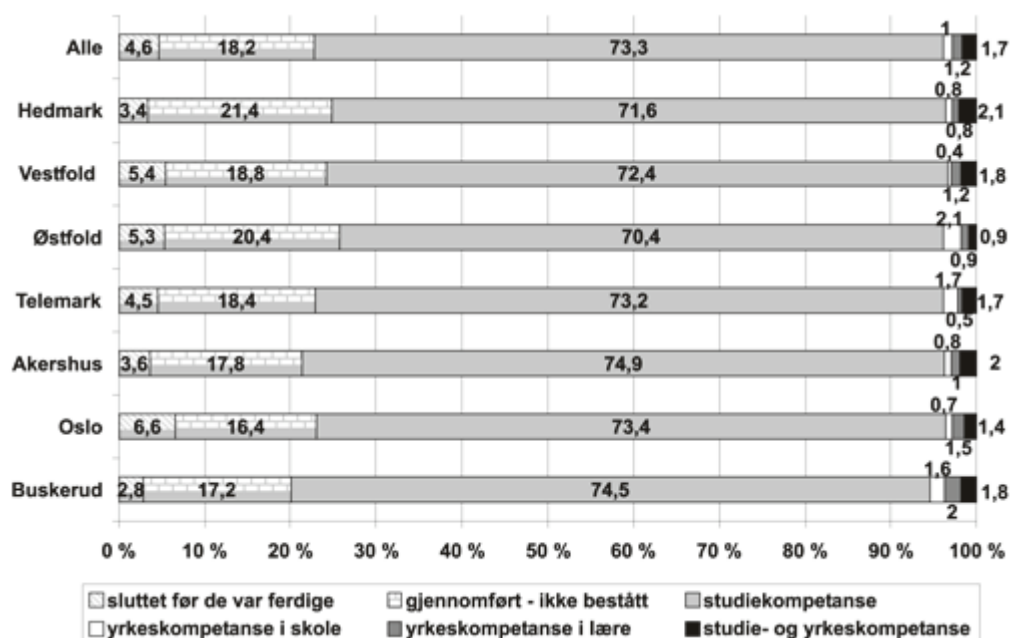
"Gjennom et nærmere samarbeid mellom skolen og oppfølgingstjenesten vil det være mulig å forebygge avbruddene i opplæring i større grad enn i dag, og bringe flere av dem som slutter i et opplæringsbrudd direkte over i noe nytt *uten avbrudd* (s. 85)⁴".

Denne setningen gjør det mulig å se forslaget i sammenheng med det utdanningspolitiske budskapet om *tidlig innsats*. En ønsker et samarbeid mellom skolen og oppfølgingstjenesten som er slik at elever som står i fare for å slutte umiddelbart kan få et nytt tilbud. Vi velger å tolke dette på følgende måte: Når skolen og rådgivningstjenesten ser at de er i ferd med å gå tom for ideer med hensyn til hva de skal tilby en elev, blir oppfølgingstjenesten kontaktet *før* sluttmelding skrives. En kan da tenke seg at oppfølgingstjenesten kan bidra med å få eleven inn på et annet tilbud uten at eleven først trenger å slutte. Forskriften åpner også for et slikt samarbeid, siden det i § 13-1 står at "Oppfølgingstjenesta kan også arbeide for å redusere fråfallet frå vidaregåande opplæring gjennom samarbeid med rådgivningstjenesta i grunnskole og vidaregåande opplæring". En bør legge merke til at dette er noe oppfølgingstjenesten *kan* arbeide med, ikke noe de *skal* arbeide med.

⁴ Egen utheving.

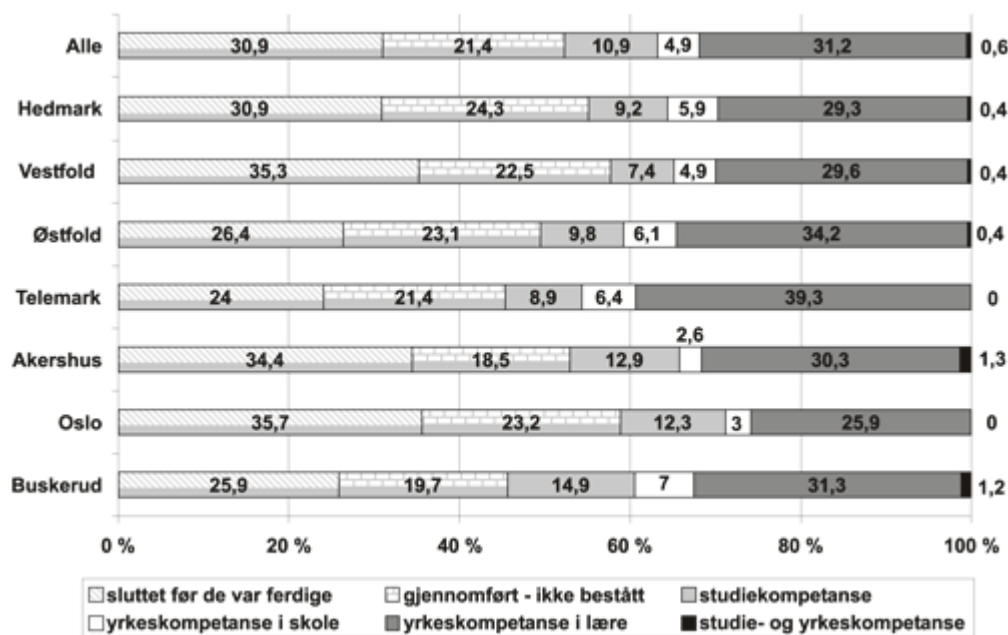
3.2 Kompetanseoppnåelse, gjennomføring og bortvalg i Akershus

En av de lovpålagte oppgavene til oppfølgingstjenesten er å ha oversikt over målgruppa. En interessant kilde i denne sammenheng er Eifred Markussens (2008) analyse av gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9.749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Markussen viser at 67,7 % av de som gikk ut av grunnskolen i Akershus våren 2002 hadde oppnådd studie- og/eller yrkeskompetanse fem år senere (s. 46). Gjennomsnittet for hele Østlandet var 65,8 %. Det betyr at ca en av tre ungdommer i Akershus ikke hadde oppnådd studie- og/eller yrkeskompetanse etter fem år. Markussen sier videre at det var små forskjeller i kompetanseoppnåelse fylkene imellom på studieforbereidende retninger. Som figuren under viser, sluttet 3,6 % av elevene i Akershus før de var ferdige, mens 17,8 % gjennomførte uten å bestå i alle fag. Hvis vi legger dette tallmaterialet til grunn, kan vi si at 3,6 % av elevene som startet på studieforbereidende retninger er direkte i målgruppa til oppfølgingstjenesten, siden de har sluttet. Det er imidlertid også mulig å si at gruppa som gjennomførte uten å bestå i alle fag, også inngår i ei målgruppe oppfølgingstjenesten bør undersøke nærmere, siden oppfølgingstjenesten skal formidle tilbud som tar sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå innenfor videregående opplæring (§ 13-1).



Figur 3.2-1 Kompetanseoppnåelse, gjennomføring og bortvalg av videregående opplæring blant ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002 målt fem år etter, høsten 2007. Elever på studieforbereidende retninger fordelt på sju fylker (Markussen 2008, s. 51).

Når det gjelder elever og lærlinger på yrkesfaglige studieretninger, er det i følge Markussen (2008) større variasjon mellom fylkene når det gjelder andelen sluttere. Som figuren under viser, er Akershus blant dem som har flest sluttere på yrkesfaglige studieretninger med 34,4 %. I tillegg gjennomfører 18,5 % uten å bestå. Det betyr at over halvparten (53 %) av elevene som starter på yrkesfaglige studieretninger ikke har noen formell kompetanse etter fem år i videregående opplæring.



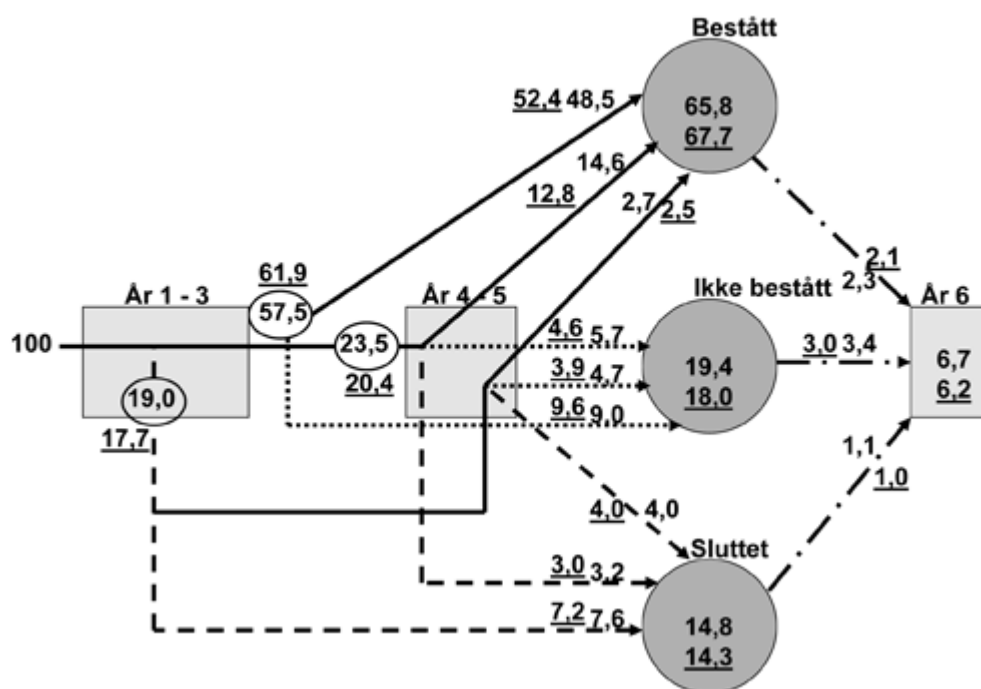
Figur 3.2-2 Kompetanseoppnåelse, gjennomføring og bortvalg av videregående opplæring blant ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002 målt fem år etter, høsten 2007. Elever på yrkesfaglige studieretninger fordelt på sju fylker (Markussen 2008, s. 231).

Hvordan vandrer elevene gjennom videregående opplæring i Akershus? Dette får vi et innblikk i ved å studere figuren under. Tallene som er streket under, gjelder for Akershus. De øvrige tallene gjelder for hele utvalget. I løpet av de tre første årene hadde 17,7 % av elevene i Akershus sluttet på et eller annet tidspunkt. Markussen (2008) kaller dette bruttobortvalg. 61,9 % av elevene i Akershus avsluttet etter tre år, mens 20,4 % fortsatte inn i det fjerde året.

Av de 61,9 % som avsluttet etter tre år, hadde 52,4 % bestått. 9,5 % av dem som avsluttet videregående opplæring etter tre år, gjorde det uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. I forhold til argumentasjonen ovenfor, bør denne gruppa være i oppfølgingstjenestens søkelys. 20,4 % av elevene fortsatte inn i fjerde år. Denne gruppa delte seg i tre grupper. 12,8 % gjennomførte fire eller fem år og besto, 4,6 % gjennomførte fire eller

fem år uten å bestå, mens 3,0 % sluttet i løpet av det fjerde eller femte skoleåret. Den siste gruppa er direkte i oppfølgingstjenestens målgruppe, siden de har sluttet. Vi har argumentert for at den gruppa som har fullført uten å bestå, også bør undersøkes. Siden disse ungdommene allerede har brukt 4-5 år uten å bestå, begynner de sannsynligvis å nærme seg maks alder for oppfølging fra oppfølgingstjenesten, som er 21 år. Det haster derfor med å gi denne gruppa et tilbud som kan lede fram til kompetanse.

Den siste gruppa er de 17,7 % som sluttet i løpet av de tre første årene. Det er nærliggende å tro at denne gruppa er blitt opplyst om eller har vært i kontakt med oppfølgingstjenesten. 7,2 % av ungdommene i Akershus ble utenfor for godt. Grøgaard m.fl (1999) har vist at den laveste tilbøyeligheten til å søke skolen på nytt, finnes blant ungdom med det aller svakeste og det aller sterkeste prestasjonsmessige utgangspunktet fra grunnskolen. Dette er omtalt som OT-trompeten. Det er en gruppe med bra karakterer som har bestemt seg for å prøve noe annet enn videregående skole etter grunnskolen. Av de som sluttet i løpet av de tre første årene, returnerte 2,5 % til videregående opplæring og besto, 3,9 % returnerte til og fullførte videregående opplæring, uten å oppnå studie- eller yrkeskompetanse, mens 4,0 % returnerte til videregående opplæring og sluttet for andre gang.



Figur 3.2-3 Vandringsmønster gjennom fem år etter avsluttet grunnskole, fra våren 2002 til 1. oktober 2007 for 9749 ungdommer på Østlandet og 2593 ungdommer i Akershus. Alle tall er prosent av n=9749 og n=2593 (Markussen 2008, s. 53).

Markussens (2008) undersøkelser viser at av den gruppa ungdom (17,7 %) som sluttet i løpet av de første tre årene i Akershus, returnerte 59 % til skolen. Av den gruppa som returnerte, greide ca 24 % å avslutte videregående opplæring med bestått. Det betyr at flere enn tre av fire ungdommer i Akershus som returnerer til skolen etter å ha sluttet, ikke greier å oppnå kompetanse på annet forsøk. Markussen (2008) peker på at det er viktig at slutterne får muligheten til å prøve seg på nytt, siden nesten en av fire greier å bestå ved annet forsøk. Dette er vi enige i. Vi vil også framheve og støtte Markussen i følgende:

”Men det skal ikke underslås at det er et tankekors at så mange av de returnerte mislykkes, i form av å gjennomføre uten å bestå eller å slutte. Mange av disse burde sannsynligvis ikke vært ledet inn i videregående opplæring for andre gang, bare for å oppleve nye nederlag (Markussen 2008, s. 56).

Vi beveger oss inn i et område som i høyeste grad angår oppfølgingstjenesten. Ungdom i målgruppa skal etter forskriften få *tilbud* om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting. Ett av disse tilbudene er et nytt tilbud i skolen. Men er tilbudet de møter i skolen i dag *realistisk* når tre av fire sluttere mislykkes også ved annet forsøk?

3.3 Hvordan registreres målgruppa?

Evalueringen skal undersøke om oppfølgingstjenesten har oversikt over målgruppa. Prosedyren er i dag som følger: Inntakskontoret sender lister til regionkontorene over ungdom som kan være aktuelle som OT-ungdom. Disse listene vaskes av regionkontorene etter forhåndsdefinerte prosedyrer. Regionkontorene iverksetter aktiviteter rettet mot OT-ungdom. Når regionkontoret etter en viss tid skal gjøre opp status, blir ungdommene plassert etter koder som illustrerer aktiviteten knyttet til ungdommene. Disse kodene finnes i et standardisert skjema som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet.

3.3.1 Kvalitet på registrering

Det er to faktorer som vurderes. For det første vurderes kvaliteten på den informasjonen regionkontorene mottar vedrørende hvem som kan være aktuelle som OT-ungdom. For det andre vurderes kvaliteten på registreringen av status på de aktivitetene som har vært gjennomført mot målgruppa.

I løpet av sommeren mottar regionkontorene lister fra inntakskontoret med oversikt over ungdom som enten ikke har søkt videregående opplæring, ikke er kommet inn eller ikke har tatt plassen. Målet er at listene skal være så gode at regionkontorene slipper å ringe ungdom som f eks er i militæret, har begynt på privatskole, går på skole i utlandet etc.

Tilbakemeldingene fra regionkontorene er at de listene som de mottar burde vært bedre vasket av inntakskontoret før oversending. Listene vil aldri kunne bli helt optimale, men det finnes en rekke tilgjengelige registre som kunne vært benyttet. Pr i dag synes det å være vanskelig å etablere slike rutiner. Kvaliteten på den informasjonen regionkontorene mottar ved skolestart vurderes til et rødt nivå.

Det bør utarbeides klare retningslinjer til inntakskontoret i forbindelse med vasking av lister. For at inntakskontoret skal være i stand til å følge opp dette, må det også plasseres ansvar og ressurser. Slike retningslinjer kan bidra til en besparelse for regionkontorene, siden de slipper å ta kontakt med ungdom som ikke er i målgruppa. I tillegg kan slike retningslinjer bidra til å redusere frustrasjonen som OT-koordinatorene opplever når de ringer ungdom som er oppgitte over at oppfølgingstjenesten ikke vet at de for eksempel er begynt på privatskole. Dagens praksis kan også bidra til å redusere befolkningens tillit til offentlige tjenester. Når en borger melder fra til ett offentlig register, bør borgerne kunne forvente at andre offentlige registre har tilgang til den samme informasjonen.

Regionkontorene mottar også informasjon om ungdom som slutter underveis i skoleåret. 1. september skal skolene melde fra om ungdom som ikke er kommet, eller har sluttet å komme. I slutten av september får regionkontorene rapport på alle som ikke er i skolen. Etter 1. september begynner skolene å sende sluttmeldinger (avbruddsmeldinger). To av tre OT-kontakter på skolene mener prosedyrene fungerer i svært stor eller stor grad. Noen OT-kontakter synes imidlertid at utfyllingen av skjemaet for sluttmelding er noe tungvint.

Hensikten med avbruddsskjemaet er at det skal gi informasjon om hva skolen har gjort for å følge opp den aktuelle ungdommen. OT-kontaktene skal føre en logg over hvilke veiledningstilbud ungdommen har fått i forkant av sluttmeldingen. I følge regionkontorene er kvaliteten på loggføringen svært variert.

På bakgrunn av intervjuer med regionkontorene virker det som om det sjelden tar mer enn to uker fra regionkontoret får beskjed om at en ungdom har sluttet til de har kontaktet ungdommen. Kun 2 av 26 OT-kontakter svarte i spørreundersøkelsen at de i liten grad synes regionkontoret er raske til å følge opp ungdommene etter at sluttmelding er sendt.

Resultatene tyder på at regionkontorene raskt får beskjed også fra øvrige instanser når de oppdager ungdom i målgruppa. Eksempler på slike instanser er barnevern, utekontakt, fagopplæring og bedrifter. Kvaliteten på innmeldingsrutiner underveis i skoleåret fra skoler og eksterne samarbeidspartnere vurderes derfor til å være på et grønt nivå, selv om informasjonen regionkontorene mottar om den enkelte ungdommen kan være mangelfull.

Vi har også vurdert kvaliteten på registreringer av status på de aktivitetene som har vært gjennomført mot målgruppa. I hvert fylke er oppfølgingstjenesten pålagt å fylle ut et standardisert skjema som skal sendes til Utdanningsdirektoratet. På dette skjemaet skal ungdommene i målgruppa registreres etter et forhåndsdefinert kodesystem. Her opererer en med ulike tilmeldingsgrunner: *ikke søkt, takket nei til plass, avbrudd, andre grunner*, samt *data mangler/ukjent kode*. Totalt var det 4.260 ungdommer som var fordelt på ulike tilmeldingsgrunner pr 15. juni 2008. 3.717 av disse var plassert under kategorien ”data mangler/ukjent kode”, 126 hadde takket nei til plass, mens 417 var registrert som avbrudd.

Ungdommene er videre delt i ulike hovedgrupper etter status: *saker under arbeid, ungdom som er i tiltak, ungdom som ikke trenger tiltak, ungdom som er tilbake i vgs eller har fått læreplass, frafallsforebyggende tiltak for elever og lærlinger, registrert i OT ved en feil* samt *ukjent statuskode*. Det er de tre første hovedgruppene som anses som oppfølgingstjenestens målgruppe. Disse består av til sammen 3.572 ungdommer. 2.964 ungdommer er kategorisert som ”saker under arbeid”. 226 ungdommer er i tiltak, mens 382 er kategorisert som ungdom som ikke trenger tiltak. Flertallet av ungdommene er altså definert som ”saker under arbeid”. På neste side i skjemaet kan en lese at 2.881 av ungdommene ”skal følges opp”.

Det standardiserte skjemaet fra Utdanningsdirektoratet kan bidra til å skape en bedre oversikt over målgruppa. Tilbakemeldingene fra regionkontorene tyder på at skjemaet kan bli et godt verktøy, men fortsatt er det slik at ikke alle tolker kodene på samme måte. Alle regionkontorer er enige i at de bruker kodene ulikt i registreringen. Den samme ungdommen kan plasseres i ulike felt avhengig av hvilken koordinator som står for registreringen.

Kvaliteten på kodebruken i registreringen av OT-ungdom vurderes til et gult nivå. Det er behov for at de involverte parter har et avklart forhold til hvordan kodene skal benyttes. Det er nærliggende å tro at dette problemet ikke bare gjelder for Akershus fylkeskommune. Utdanningsdirektoratet bør avklare tydelig hva som ligger i de ulike kodene, og de bør sørge for lokal opplæring i riktig bruk av koder.

3.3.2 Kvalitetssikring av informasjon som registreres

Det standardiserte skjemaet fra Utdanningsdirektoratet skal som nevnt bidra til å skape en bedre oversikt over målgruppa. Alle regionkontorene er imidlertid enige i følgende: Tallene som sendes til Utdanningsdirektoratet stemmer ikke. Regionkontorene sier at de ikke kjenner igjen tallene som sendes til Utdanningsdirektoratet. Det er store utfordringer knyttet til kvalitetssikringen av informasjonen som registreres. Hvorfor stemmer ikke tallene?

For å kunne finne ut av dette, må vi forstå gangen i hvordan informasjon legges inn, distribueres og kvalitetssikres. Regionkontorene registrerer statusen til OT-ungdom i et IT-system som heter PPI. På bakgrunn av det regionkontorene har lagt inn i systemet, utarbeides det en fylkesoversikt. Denne oversikten sendes videre til Utdanningsdirektoratets databehandler (WIS). PPI-systemet ble innført i Akershus fylkeskommune for 2 år siden og er utviklet av et selskap som heter VISMA. PPI benyttes av 120 kommuner som system for PPT. Det er kun to fylkeskommuner som benytter PPI som system for oppfølgingstjenesten (Akershus og Hordaland). Inntakskontoret tar ut data om OT-ungdom i fylket fra PPI og sender dette videre til WIS.

Et godt databasesystem har fleksible muligheter for å ta ut rapporter. Det må også finnes muligheter for å kvalitetssikre informasjonen, for eksempel ved at to datasett sammenlignes for å se etter forskjeller på input-output. For eksempel bør en kunne sammenligne regionkontorenes rapporter med rapporten for hele fylket på en slik måte at regionkontoret kan sjekke at "deres" tall fortsatt er de samme.

Situasjonen per i dag er at alle regionkontorer ser at tallene ikke stemmer. Den sentrale enheten som videresender data er inntakskontoret. Også på inntakskontoret, som anser seg

som en distributør av data, ser en at tallene ikke stemmer. På grunn av manglende muligheter for og manglende plassering av ansvar for kvalitetssikring, forblir tallene feil. Det eksisterer altså ingen pålitelig oversikt over målgruppa , eller oversikt over status for aktiviteter for oppfølgingstjenesten i Akershus fylkeskommune.

Konsekvensene for regionkontorene er at registreringen medfører mye dobbeltarbeid. På enkelte regionkontorer henter de ut data manuelt og opererer med egne lister. Da vi ba regionkontorene om å få en oversikt over målgruppa pr 15. oktober, var ikke dette mulig. Det ville kreve et stort, manuelt arbeid. Regionkontorene har lenge etterspurt bedre prosedyrer med hensyn til vasking av lister. Evalueringen fra 10 år siden påpekte også dette problemet (Sandberg 1998). Resultatene tyder på at lite har skjedd. Kvalitetssikringen av informasjonen som registreres er på rødt nivå.

3.3.3 Kvaliteten på IT-systemet

En del av problemene vedrørende kvalitetssikring kan knyttes til IT-systemet. I den forbindelse vil vi evaluere IT-systemet etter fire indikatorer. Den første indikatoren er IT-systemets *egnethet*. I hvilken grad er det mulig å tilpasse IT-systemet til oppfølgingstjenestens behov? Den andre indikatoren er IT-systemets *tilrettelegging for oppfølgingstjenesten*. I hvilken grad er det definert rapporter og kvalitetssikringsrutiner som er tilpasset oppfølgingstjenestens behov? Den tredje indikatoren handler om IT-systemets *brukervennlighet*. Er det enkelt for oppfølgingstjenesten å bruke systemet (brukergrensesnitt)? Den fjerde indikatoren fokuserer på brukerkompetanse. Har brukerne tilstrekkelig kompetanse til å bruke systemet?

Når det gjelder IT-systemets *egnethet*, dreier det seg om i hvilken grad det er mulig å tilpasse IT-systemet til oppfølgingstjenestens behov. Gjennom samtaler med VISMA ble det klart at det er mulig å forbedre systemet i forhold til oppfølgingstjenestens behov, noe som krever en klarere kravspesifikasjon. Derimot er kildekodene til systemet fra begynnelsen av 1990-tallet og det er relativt kostnadskrevenende å gjennomføre endringer. Siden det kun er to OT-brukere av systemet (Akershus og Hordaland), er det sannsynlig at kostnader ved større oppdateringer vil overskride betalingsvilligheten hos disse to kundene.

Vi har tidligere understreket at et godt databasesystem må ha fleksible muligheter for å ta ut rapporter. Det må også finnes muligheter for å kvalitetssikre informasjonen. At dette kan forhåndsdefineres ved hjelp av leverandøren er ikke tilstrekkelig. Det bør være mulig for brukere, i alle fall ned til regionsnivå, *selv* å definere rapporter. Å definere en rapport vil i denne sammenheng si å kunne trekke ut data på bakgrunn av ulike former for filterfunksjoner, for eksempel hvor mange gutter som er i tiltak i Asker. Dette er ikke mulig per i dag. Kvaliteten på IT-systemets egnethet vurderes derfor til et gult nivå, siden det er mulig å forbedre det. Det vil imidlertid være kostnadskrevende å gjøre endringer og systemet vil ikke kunne få alle de funksjonalitetene vi har beskrevet ovenfor. Derfor vil det ikke kunne bli et optimalt system for oppfølgingstjenesten.

Når det gjelder systemets *tilrettelegging for oppfølgingstjenesten*, dreier det seg om i hvilken grad det er definert rapporter og kvalitetssikringsrutiner som er tilpasset oppfølgingstjenestens behov. Som nevnt ovenfor er det mulig å forhåndsdefinere flere og bedre rapporter enn det som i dag foreligger. Det er også mulig å definere rapportene slik at det blir lettere å kvalitetssikre informasjonen. Det enkleste i denne sammenheng er at den sentrale rapporten etter sammenstilling splittes opp i forhåndsdefinerte regionale rapporter som kvalitetssikres av regionene. Da kan en sjekke input-output. Situasjonen i dag er at etter at regionkontorene har sendt fra seg sine tall, har de ikke lenger tilgang til regionvise oversikter. Regionkontorene sier at verktøyet ikke er tilpasset oppfølgingstjenesten. Kvaliteten på IT-systemets tilrettelegging for oppfølgingstjenesten vurderes til et rødt nivå, siden mulighetene som tross alt ligger i systemet ikke er tatt i bruk. Dette er mer et bestilleransvar enn et leverandøransvar.

Når det gjelder systemets *brukervennlighet*, dreier dette seg om brukergrensesnittet til programmet. Skjønner brukeren hvilke felt/knapper/koder en skal bruke for å hente informasjon? Tilbakemeldingene fra brukerne er at systemet framstår som vanskelig. For eksempel opplyser representanter fra regionkontorene at en ikke kan ta ut en og en kode, bortsett fra nullsøkerne. Konsekvensene av dette er at regionkontorene må operere med manuelle lister. Brukervennligheten vurderes derfor til et rødt nivå. Det er i denne forbindelse viktig å være oppmerksom på at dersom systemets tilrettelegging hadde vært bedre, kan det hende at brukervennligheten også hadde vært det.

Når det gjelder *brukerkompetansen*, er situasjonen den at mange ikke har vært på kurs. Dermed mangler de nødvendig opplæring. Enda verre er det at de som har vært på kurs og

skal lære opp andre, heller ikke opplever å ha tilstrekkelig kompetanse. Dette tyder på at grunnkompetansen på IT må være forholdsvis høy for å kunne bruke systemet.

Brukerkompetansen vurderes derfor til et rødt nivå. Vi vil sette spørsmålstegn ved om flere kurs vil hjelpe, før man enten har byttet system eller fått bedre tilrettelegging i det eksisterende systemet.

Tidligere ble det benyttet et datasystem som het OTIS. Det er ingen som oppdaterer og vedlikeholder dette systemet lenger. Derfor er ikke OTIS et alternativ. Flere fylkeskommuner bruker i dag et system som heter OTTO.

Kvaliteten på kodebruken bør forbedres. Det er et sterkt behov for en gjennomgang av ansvarsfordeling med hensyn til registrering og kvalitetssikring av data. En bør vurdere om dagens IT-system er tilpasset oppfølgingstjenestens behov.

4 Tilbudet til OT-ungdom

Den delen av evalueringen som dreier seg om registrering av målgruppa ble omhandlet i kapittel 3. I dette kapitlet evalueres tilbudet som OT-ungdom møter. Først presenteres en oversikt over eksempler på tilbud (kap 4.1). Denne oversikten viser at det arbeides med flere relevante prosjekter på mange skoler. Deretter foretas det en evaluering av om oppfølgingstjenesten har oversikt over hvilke tilbud som finnes (kap 4.2). For at OT-ungdom skal kunne bli formidlet til et tilbud, må oppfølgingstjenesten etablere kontakt med dem. Kvaliteten på prosedyrene for kontakt evalueres i kap 4.3. Etter at kontakt med OT-ungdom er opprettet, skal oppfølgingstjenesten veilede ungdommene til å velge relevante tiltak. Oppfølgingen av OT-ungdom evalueres i kap 4.4. Det er ikke tilstrekkelig å formidle ungdommene til et tilbud, dersom ikke tilbudet er realistisk, noe som omhandles i kap 4.5. Til slutt evalueres omfanget av tilbud til OT-ungdom (kap 4.6).

4.1 Eksempler på tilbud

Det finnes en rekke tilbud som også kan være aktuelle for OT-ungdom. De vanligste tilbudene er enten videre opplæring i skole eller bedrift, eller praksisplass via NAV. Det dominerende tilbudet utenfor skolen er arbeidstrening.

I utgangspunktet har ikke oppfølgingstjenesten egne tilbud, selv om flere tilbud kan sies å ligge i grenseland for hva en kan oppfatte som egne tilbud. Ett eksempel på dette er prosjektet med Idebedrift som oppfølgingstjenesten i Follo driver i samarbeid med Ås videregående skole. Regionkontoret i Follo arrangerer også jobbsøker-/CV-kurs for små grupper. Noen andre relevante tiltak fra Follo er opplegget ved Frogn videregående skole, der elevene kan få praktisk opplæring i relevant opplæringsbedrift fra første skoleår. Utdanningsløpet er planlagt, men fleksibelt med mulighet for omvalg i starten. Det praktiseres individuell opplæringsplan i alle fag. Ved Drømtorp videregående skole arbeider de med et prosjekt som kalles ”Dine muligheter”, der målet er å redusere bortvalget. På Nesodden videregående skole har de en tilrettelagt opplæring som tar sikte på å gjøre elevene best mulig rustet til framtidig arbeid, bosituasjon og fritid. På grunnlag av dette vektlegges forberedende bo- og arbeidstrening, sosial kompetanse, kommunikasjon og selvhjelpsferdigheter. På Vestby videregående skole

har de et prosjekt som kalles ”Tett på”, som består av en alternativ opplæring med elevbedrift, yrkesutplassering og lærlingkontrakter.

På Romerike finner en også flere relevante prosjekter. Vi nevner noen av disse her, for eksempel samarbeidsprosjektet mellom OT/PPT på Romerike og Strømmen videregående skole. Prosjektet er kalt ”Mot Strømmen”, og ungdommene i prosjektet starter, driver og avvikler sin egen ungdomsbedrift i løpet av et skoleår. Viktige suksessfaktorer er at ungdommene blir ansvarliggjort, at det er individuelt tilpasset, at ungdommene rydder opp i egen fortid, at det fokuseres på sosial handlingskompetanse og at en har tydelig rolleavklaring og arbeidsfordeling mellom lærere på prosjektet og PPT/OT. Kjelle videregående skole har utviklet en modell i samarbeid med bransjene, som går ut på å gi elevene en grunnleggende faglig og sosial kompetanse slik at de kan søke seg direkte til arbeid eller ta videre opplæring som lærekandidat. I opplæringsmodellen, som kalles grunnleggende yrkesutdanning, kan eleven starte og slutte gjennom hele skoleåret, og de avslutter sin utdanning når de har nådd målene for opplæringen. Noen bruker ett år, andre fire. Elevene godkjennes endelig av en bedrift gjennom en to måneders ”eksamensperiode” i bedriften, der de vurderer eleven opp mot målene for opplæringen. På Eidsvoll videregående skole finnes det en egen avdeling for alternativ opplæring som vektlegger allmennfag, yrkesfag, botrening, sosial trening og arbeidstrening. Hvam videregående skole har blant annet en egen tilrettelagt ungdomsbedrift.

Oppfølgingstjenesten i Asker og Bærum har, sammen med Rud videregående skole, drevet et prosjekt som er kalt ”Satsing mot frafall”. Gjennom prosjektet har de utviklet en metode der fagpersoner på ulike nivå i forvaltningen kunne samarbeide rundt elever som ikke mestrer videregående opplæring, såkalte nettverksgrupper. Metoden består i at støttepersoner i og utenfor skolen etablerer og deltar regelmessig i et tett og forpliktende tverretatlig samarbeid. Det settes ekstra fokus på fravær, samt faglige og sosiale forhold. Bærum kommune driver et arbeidsformidlingstiltak som kalles ”Ung i jobb”, der målet er å få ungdom til å vise at de har ressurser og verdier som arbeidslivet har bruk for. På Bleiker videregående skole tilbyr de individuelt tilpasset opplæring innenfor en rekke utdanningsprogrammer. Gruppene blir satt sammen etter elevenes faglige og sosiale tilretteleggingsbehov. Lignende tilbud finnes også på flere andre videregående skoler i regionen.

4.2 Oversikt over tilbud

Evalueringen skal svare på om oppfølgingstjenesten har oversikt over hvilke opplæringstilbud som finnes. Alle regionkontorene har skriftlig beskrevet en rekke tilbud i egen region. I intervjuene viste regionkontorene også at de har god oversikt over opplæringstilbudene i egen region. Når regionkontorene først har fått kontakt med ungdommene, virker det som om regelen er at de får til noe for dem.

Hvilken oversikt OT-kontaktene på skolene har over det som kan tilbys OT-ungdom utenfor skolen er noe mer varierende. 40 % av OT-kontaktene sier de i svært stor eller stor grad har oversikt over det som kan tilbys OT-ungdom utenfor skolen. 36 % sier dette er tilfelle i noen grad, mens 20 % sier de i liten grad har slik oversikt. Det er ikke nødvendigvis slik at jo bedre oversikt du har, desto bedre synes du tilbudet er. På skoler der OT-kontaktene har god oversikt over eksisterende tilbud, venter de ofte lenger før de skriver sluttmelding. Her prøver de oftere å få til alternative opplæringsløp, der ungdommen er delvis i skole og delvis i bedrift. Jo bedre oversikt OT-kontaktene har, desto bedre veiledning kan de gi.

På bakgrunn av den informasjonen som er samlet inn, er det grunnlag for å si at oppfølgingstjenesten regionalt har god oversikt over tilbudene som finnes. Kvaliteten på den regionale oversikten vurderes til et grønt nivå.

Når det gjelder OT-kontaktene på skolene, viser spørreundersøkelsen at deres oversikt over hvilke tilbud som finnes er varierende. Derfor vurderes kvaliteten på OT-kontaktens oversikt til et gult nivå.

4.3 Kontakt med OT-ungdom

Den vanlige prosedyren er at regionkontorene mottar en oversikt over ungdom som ikke har søkt videregående skole. Denne oversikten kan hentes ut fra VIGO etter at søknadsfristen går ut 1. mars. Rett før skolestart får regionkontorene oversikt over elever som har takket nei til skoleplass, eller ikke søkt. Siden regionkontorene vet at listene ikke er oppdaterte, gjøres det en jobb regionalt for å vaske listene. Deretter sender alle regionkontorer et brev til alle ungdommer i målgruppa. Brevet inneholder informasjon om oppfølgingstjenesten, der

ungdommene blir gjort oppmerksomme på at de har rett på hjelp. Ungdom som svarer at de ønsker kontakt, blir fort fulgt opp.

Oppfølgingen av de som ikke svarer varierer mellom regionene. I Asker og Bærum følger en opp med en skriftlig henvendelse i august. De som ikke svarer blir forsøkt nådd via samarbeidspartnere og telefon. Follo følger opp tilsvarende skriftlig og per telefon inntil 3 ganger. I Romerike ble det kun sendt ett brev nå i høst, i tillegg til at de forsøker å ringe noen. En av årsakene til at det kun ble sendt ett brev er, i følge regionkontoret, at målgruppa har blitt så stor.

Kvaliteten på prosedyrene for kontakt vurderes til et gult nivå. Årsaken til at vurderingen ikke er grønn, kommer av at Romerike-regionen kun sender ut ett brev med begrensede forsøk på å nå ungdommer som ikke svarer. Vi er gjort oppmerksomme på at enkelte OT-kontakter fra skoler skal ringe OT-ungdommer fra den kommunen skolen er lokalisert. Prosedyrene knyttet til hvem som har ansvar for hvilken kontakt, virker uavklart i Romerike-regionen. I Asker og Bærum og Follo er det derimot helt klart at regionkontorene har ansvaret for å opprette kontakt med all OT-ungdom. En annen årsak til at vurderingen ikke er grønn, kommer av forskjellene i prosedyrer mellom regionene. Det fører til at OT-ungdom ikke blir likebehandlet når en betrakter fylket som helhet.

4.4 Oppfølging av OT-ungdom

Etter at kontakt med OT-ungdom er opprettet, skal oppfølgingstjenesten veilede ungdommene til å velge relevante tiltak. For å kunne gjennomføre en god veiledning, må koordinatorene ha en god oversikt over tiltak som finnes. Som nevnt er oversikten på regionkontorene god, mens den er noe mer varierende på skolenivå. I tillegg til å ha oversikt, må OT-koordinatorene og OT-kontaktene ha kompetanse til å veilede ungdommene.

På bakgrunn av intervjuene med OT-koordinatorene i regionene og OT-kontaktene på skolene er det grunnlag for å si at det å inneha kompetanse på veiledning av ungdommer er høyt prioritert. Av de OT-ungdommene som er blitt intervjuet, er de entydig positive når de beskriver den veiledningen de fikk. De framhever at de får veiledning om aktuelle tiltak, samt at veiledningen virket motiverende. Disse resultatene tyder på at når oppfølgingstjenesten

først har fått tak i ungdommene, er de gode på å veilede ungdommene inn i de tiltak som faktisk finnes. Oppfølgingstjenestens veiledningskompetanse vurderes til et grønt nivå.

Regionkontorene følger opp OT-ungdom som er i tiltak ved å ringe dem ”så lenge det er nødvendig”. Dette bekreftes av de ungdommene vi har snakket med. Regionkontorene foretar altså en avveining i forhold til hvor lenge det er behov for å følge opp den enkelte som er i tiltak. Regionkontorenes oppfølging av OT-ungdom som har fått tilbud vurderes til et grønt nivå.

I sak 07/06 i hovedutvalget for utdanning og kompetanse framgår det at skolene skal følge opp alle elever som avbryter opplæringen ved egen skole. Dette vedtaket innebærer en utvidelse av skolens ansvar i forbindelse med OT-ungdom. 12 av 26 OT-kontakter sier at elever ”i liten grad eller ikke i det hele tatt” blir fulgt opp av skolen etter at de har sluttet. Videre sier kun 8 av 26 OT-kontakter at det ”i stor eller svært stor grad” er klare retningslinjer for hva skolen skal gjøre og hva regionkontoret skal gjøre etter at eleven har sluttet. Det er derfor behov for en avklaring av ansvarsforholdet mellom regionkontorene og skolene. Siden skolene skal følge opp alle elever som avbryter opplæringen ved egen skole, er det et paradoks at noen OT-kontakter på skolene opplever at de ikke får tilbakemelding fra regionkontorene på hvordan det går med ungdommen og hvordan han eller hun blir fulgt opp etter at sluttmelding er sendt. Kvaliteten på ansvarsfordelingen med hensyn til oppfølgingen etter at sluttmelding er sendt vurderes til et gult nivå.

4.5 Er tilbudene realistiske?

Som vist i kapittel 4.1, eksisterer det en rekke tilbud i skolen som er relevante for OT-ungdom. De aller fleste tilbudene i skole leder fram mot en formalisert kompetanse. Det er derfor grunnlag for å si at tilbudene i skole er i overensstemmelse med § 13-1, som nettopp legger vekt på at tilbudene skal lede fram til en formalisert kompetanse. Det er likevel slik at selv om det finnes en rekke gode prosjekter på flere skoler, mottar OT-ungdom ofte tilbud om ordinær skoleplass eller undervisning. For en del ungdommer vil et slikt tilbud være ”mer av det samme”, noe som var årsaken til at de sluttet i første omgang. Som vist i kapittel 3.2, er det slik at tre av fire sluttere mislykkes også ved annet forsøk i skole. Markussen (2008) understreker at mange av disse sannsynligvis ikke burde vært ledet inn i videregående

opplæring for andre gang, bare for å oppleve nye nederlag. 8 av 26 OT-kontakter sier at de opplever at OT-ungdom som kommer tilbake til deres skole får et tilbud som ”i stor grad” er realistisk og tilpasset. Vi setter et spørsmålstegn ved om tilbudene i skolen er lagt opp slik at OT-ungdom kan mestre dem. De vurderes derfor til et gult nivå.

Som nevnt er de vanligste tilbudene enten videre opplæring i skole eller bedrift, eller praksisplass via NAV, og det dominerende tilbudet utenfor skolen er arbeidstrening. Arbeidstreningen gir ungdommene en trening som gjør at de kan fungere i en jobb. Slik sett kan en si at arbeidstreningen er i overensstemmelse med § 13-1, som understreker at all ungdom som hører til målgruppa, skal få tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting. På bakgrunn av det informantene fra regionkontorene og NAV sier, virker det som om arbeidstreningen fungerer godt. Arbeidstreningen vurderes derfor til et grønt nivå.

Vi setter imidlertid spørsmålstegn ved om arbeidstreningen er lagt opp slik at den oppfyller det neste kravet i § 13-1, nemlig at tilbudene primært skal ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå innenfor videregående opplæring. På bakgrunn av det informantene sier, mener vi det er et behov for å gjennomgå retningslinjene for arbeidstreningen, slik at den enda klarere tenkes inn i et løp som kan ende opp med en formalisert kompetanse for ungdommen.

I denne forbindelse kan lærekandidatordningen benyttes mer aktivt. I følge direktøren for fagopplæring ble det inngått 27 lærekandidatkontrakter i fjor. Det er altså en ordning som i altfor liten grad benyttes. Flere informanter sier at det er få bedrifter som ønsker personer med delkompetanse. Det å være lærekandidat kan i seg selv oppleves å være stigmatiserende. Mens det er lovregulert hva en lærling skal ha i lønn, er det ikke regulert i hovedtariffavtalen hva slags lønn lærekandidatene skal ha, siden dette skal fastsettes lokalt i hvert enkelt tilfelle.

Disse resultatene tyder på at det eksisterer holdninger som reduserer ungdommenes muligheter til å oppnå en formalisert kompetanse, både innad i fagopplæringen og i bedriftene. Prosjektet ”Redusert bortvalg i en lærende organisasjon”⁵ bør anses som et prosjekt som kan bidra til å motvirke slike holdninger. Prosjektet inngår i satsingen ”Fra ord til handling” og omfatter flere videregående skoler i Akershus. Her har de blant annet spurt

⁵ Se f eks http://www.skolenettet.no/moduler/templates/Module_Article.aspx?id=47628&epslanguage=NO. Omfatter Bjertnes, Kjelle, Drømtorp, Strømmen og Holmen videregående skoler.

arbeidslivet om hvilket kompetansebehov de har, og de har avdekket at det finnes en rekke bransjer som har behov for arbeidskraft på såkalt ”lavere nivå”. Det betyr at etterspørselen etter arbeidskraft er der. Utfordringen er å gi ungdommene en relevant kompetanse som de kan bruke når de kommer ut i arbeid. Dette krever at en etablerer systemer og rutiner for hvordan slike kompetansebevis skal utformes og utstedes.

Vi har tidligere i rapporten vist at mange kommuner i Akershus har en befolkning med forholdsvis lavt utdanningsnivå. En viktig faktor for å opprettholde og forbedre levekårene i disse kommunene er å øke utdanningsnivået. Derfor er det ekstra viktig å utvikle systemer for å formalisere kompetanse. Det er i denne forbindelse positivt at det er utarbeidet en håndbok som forklarer hva lærekandidatordningen går ut på og at det arbeides for å bevisstgjøre de ulike partene om denne uutnyttede ressursen.

Rud videregående skole har et samarbeid med ulike bedrifter. Noen av disse bedriftene utsteder kompetansebevis til ungdommer som arbeider hos dem. Selv om disse kompetansebevisene viser at ungdommene har realkompetanse, er de ikke formaliserte. Dette eksempelet fra Rud viser at det finnes tilpassede tilbud som leder fram mot kompetanse. Men pr i dag er ikke dette tilbudet registrert som kompetanse på lavere nivå. Skal flere ungdommer kunne oppnå formalisert kompetanse, sier skolene at det må gis rom for mer fleksible løsninger.

Hvorvidt tilbudet OT-ungdom møter utenfor skolen er tilstrekkelig rettet mot formalisert kompetanse vurderes til et rødt nivå. Det er for få eksempler på at lærekandidatordningen benyttes, og at OT-ungdom oppnår et formalisert kompetansebevis etter endt praksis.

4.6 Omfanget av tilbud

Dette leder oss over til en av hovedutfordringene, noe flere OT-kontakter også framhever. Selv om det finnes mye god arbeidstrening og en rekke gode prosjekter på flere skoler, er det for få relevante tilbud for ungdommene i målgruppa. Når vi spør OT-kontaktene på skolene, sier de at de synes det er for få relevante tilbud, og for mange av tilbudene er for like det som ungdommen allerede har valgt bort. I arbeidslivet blir det mye arbeidstrening, som er vel og bra, men det eksisterer for få tilbud som leder fram mot en formalisert kompetanse.

Det er ikke bare holdninger i arbeidslivet og i fagopplæringen som er en utfordring i forhold til å få opprettet flere tilbud. Det gjelder også holdningene i enkelte skoler. Ønsker skolene å utvikle tilbud som passer for OT-ungdom? Vil skolene egentlig ha OT-ungdom, eller har de ”mer enn nok med de elevene de har fra før”?

Det er svært viktig å ta på alvor følgende: Mange skoler har til dels svært dyktige rådgivere/OT-kontakter og faglærere som gjør en stor innsats for ungdommer som er i målgruppa eller står i fare for å havne der. Men flere opplever at arbeidspresset i hverdagen er så stort at de ikke har overskudd til å utvikle flere gode tilbud.

Det behøver ikke stå på penger heller. I en av regionene ble skolene tilbudt penger fra regionkontoret for å utvikle relevante OT-tilbud. Skolene takket nei. Det finnes også eksempler på at skolene sier at det ikke finnes ledige plasser når regionkontoret ringer, mens det i ettertid har vist seg at det ikke stemmer. Skal en få utviklet flere relevante tilbud, bør skoleeier være langt mer aktiv overfor skolelederne. Mener vi alvor med målet om en videregående opplæring for alle, eller gjør vi det ikke?

Vi har tidligere vist til flere tilbud som er gode og relevante, både i forbindelse med å redusere frafall og som tilbud til ungdom som allerede har sluttet. Utfordringen er at det eksisterer en rekke enkeltstående prosjekter som hver for seg framstår som gode. Men skal tilbudet til OT-ungdom bli bedre, må eksisterende og nye prosjekter inngå i en helhetlig strategi for målgruppa. En slik strategi må innebære klare beskrivelser av hvordan en følger opp elever som står i faresonen for å slutte, samt hvilke tiltak en setter i verk for ungdom som likevel slutter. Det kreves videre en avklaring av hvem som skal ha ansvar for å gjøre hva, og hvilke ressurser som kreves for å gjennomføre de aktuelle tiltak. Kvaliteten på omfanget av tilbudet vurderes derfor til å være på gult nivå.

5 Tverretatlig samarbeid

Mens den første delen av evalueringen dreier seg om å evaluere hvorvidt oppfølgingstjenesten har oversikt over målgruppa, dreier den andre delen seg om kvaliteten på det tverretatlige samarbeidet. Som nevnt i innledningen, skal ikke OT overta oppgavene til andre etater, men ”bidra til best mulig samordning av innsatsen overfor de unge og sørge for gode rutiner for kontakt mellom de berørte instanser”⁶. Et spørsmål som evalueringen tar sikte på å besvare, er hvordan OT sikrer det tverretatlige samarbeidet og formidler/samordner tilbud fra de ulike instansene som har ansvar for målgruppa. I kap 5.1 benyttes organisasjonsteori for å drøfte forutsetninger for et godt tverretatlig samarbeid. Hvorvidt regionkontorene har opprettet et bredt tverretatlig samarbeid blir evaluert. Deretter drøftes formaliseringen av det tverretatlige samarbeidet, det vil si i hvilken grad det er inngått avtaler med samarbeidspartnere, og om det er opprettet fora for kommunikasjon (kap 5.2). Deretter foretas det en evaluering av hvorvidt det tverretatlige samarbeidet er organisert slik at det er hensiktsmessig for alle parter (kap 5.3). Til slutt setter vi spørsmålsteget ved om læringstrykket i det tverretatlige samarbeidet er høyt nok (kap 5.4).

5.1 Forutsetninger for et godt tverretatlig samarbeid

Hvis vi benytter Erling Lars Dales (1999) organisasjonsteori, er det et poeng å drøfte oppfølgingstjenestens ansvar for samordning opp mot begrepene *funksjonelle aktiviteter* og *medlemmer*. Funksjonelle aktiviteter i oppfølgingstjenesten vil for eksempel innebære at handlingene til OT-kontaktene på skolene, NAV, utekontakten etc. inngår i et handlingssett der handlingene har funksjon i forhold til hverandre. Det skal være mulig å avlese handlingenes hensikt i forhold til målene for oppfølgingstjenestens arbeid. Når de ulike aktørene kan avlese hvilken betydning handlingen spiller i den aktuelle aktiviteten, framstår den som verdifull. Når for eksempel utekontakten sier i fra om en ungdom som er innenfor oppfølgingstjenestens målgruppe, og dette fører til at denne ungdommen blir kontaktet av regionkontoret, er dette et eksempel på en enkeltstående handling som inngår i et handlingssett. Når de involverte aktørene forventer at den ene handlingen avløser den neste, kan det anses som et grunnlag for å forstå oppfølgingstjenesten som én organisasjon.

⁶ (Kilde: KUF rundskriv F-73-95).

Den andre forutsetningen for at en organisasjon opprettes, er i følge Dale (1999) *medlemskap*. Medlemskap er kriteriet som angir grensen til omverdenen. En organisasjon oppstår ved at medlemskapet blir *formalisert*, der en kombinerer de funksjonelle aktivitetene med medlemmenes forskjellige roller. Selv om representantene fra NAV, utekontakten etc ikke er ansatt i oppfølgingstjenesten, er deres roller i forhold til de funksjonelle aktivitetene likevel formalisert. Personer som utfører handlinger som skal bidra til å oppfylle oppfølgingstjenestens forpliktelser, må gi tilslutning til og anerkjenne målet med oppfølgingstjenestens arbeid. Det tverretatlige samarbeidet er avhengig av en slik tilslutning og anerkjennelse.

Det finnes ulike måter å samordne handlinger på. I enkle organisasjoner blir oppgavene ofte koordinert ut fra tradisjonsbundne rutiner. I komplekse organisasjoner strekker ikke ritualiserte handlinger til. Ifølge Dale (1999) er det behov for å øke kompetansen hos medlemmene slik at de selv kan forandre på rollene når det er nødvendig. Hvis ikke kompetansen fornyes, vil nye oppgaver bli overfladisk utført.

Slik oppfølgingstjenesten er organisert i dag, har regionkontorene et overordnet ansvar for å utvikle det tverretatlige samarbeidet. Dette krever at det utvikles en samarbeidende kultur slik at medlemmene gjennomfører funksjonelle aktiviteter og samordner handlinger som sikrer et best mulig tilbud til de ungdommene som er i oppfølgingstjenestens målgruppe.

Det hersker ingen tvil om at regionkontorene har opprettet et bredt tverretatlig samarbeid. Dette samarbeidet innbefatter videregående skoler, voksenopplæringen, fagopplæringen, opplæringskontorene, NAV, barnevernet, sentre for psykisk helse, sosialkontor, BUP, VOP, DPS, habiliteringstjenesten, PUT, kriminalomsorgen, arbeidsmarkedsbedrifter, utekontakt, ulike arbeidsgivere samt de kommunale OT-team. Vurderingen av om det er opprettet et tverretatlig samarbeid vurderes til et grønt nivå. Grunnlaget for gjennomføring av funksjonelle aktiviteter er lagt.

5.2 Formalisering av det tverretatlige samarbeidet

Arbeidet med å formalisere det tverretatlige samarbeidet dreier seg om å utvikle en samarbeidende kultur der de ulike handlingene inngår i et handlingssett. Dales (1999) begrep om medlemskap krever videre en formalisering.

I Follo består samarbeidet av kommunale team som skal møtes 2-4 ganger i året, samt ansvarsgruppemøter og andre typer samarbeidsmøter. En prøver å finne fram til egnede tiltak for den enkelte ungdom, som for eksempel skole- eller lærlingplasser, praksisplasser eller jobb. En arbeider med å komme fram til nye tilbud og prøve dem ut. I Romerike består også samarbeidet av møter, der målet er å gi ungdommene et helhetlig og best mulig tilbud tilpasset den enkeltes behov. Hver enkelt kommune er ansvarlig for å opprette et kommunalt team. I Asker/Bærum har de månedlige møter i de kommunale teamene hvor de drøfter enkeltsaker, gir hverandre oppdateringer, sørger for avklaringer og fordeler arbeidsoppgaver. Målet er å ha en god oversikt over ungdommen og de tilbudene de er i. Ungdom som står i faresonen for bortvalg blir også drøftet.

Det foreligger også flere samarbeidsavtaler. I Follo foreligger det samarbeidsavtaler med NAV om kommunale team, og en holder på med å utarbeide en avtale om nettverkssamarbeid/partnerskapsavtale mellom NAV, fagopplæring, servicesenteret for voksne, OT, prosjekt ”forsøk med lærlingansvarlig”, prosjekt ”minoritetsspråklige elever” og Karriere Akershus-Follo. På Romerike har NAV og den enkelte kommune via rådmannen en samarbeidsavtale med fylkeskommunen. I tillegg har OT regionalt en samarbeidsavtale med en arbeidsmarkedsbedrift i Nes kommune som heter Kanmer. Asker/Bærum har samarbeidsavtaler med OT-kontaktene i de videregående skolene, NAV-arbeid og Ung i Jobb, en arbeidsformidler som hjelper til med CV/søknad, gir informasjon om ulike jobbmuligheter, orienterer om rettigheter/plikter/jobbmuligheter for unge. De har også et samarbeid med Nordre Bondi gård, et arbeidstreningstilbud til personer som av ulike årsaker står utenfor arbeidslivet, ikke er i skole eller i annet tiltak.

Det eksisterer altså avtaler med samarbeidspartnere, og det er opprettet fora for kommunikasjon. Det er også rimelig å hevde at det tverretatlige samarbeidet bidrar til at OT regionalt får bedre oversikt over målgruppa. På bakgrunn av det informantene sier, er det

vanlig praksis å si ifra til OT når en ungdom befinner seg innenfor OTs målgruppe. Kvaliteten på oppfølgingstjenestens avtaler med samarbeidspartnere vurderes til et grønt nivå.

5.3 Organisering av det tverretatlige samarbeidet

For å kunne vurdere om det tverretatlige samarbeidet er organisert slik at det er hensiktsmessig for alle parter, må en også spørre samarbeidspartnerne til oppfølgingstjenesten. I denne forbindelse har vi telefonintervjuet representanter fra NAV, utekontakten, barnevernstjenesten, opplæringskontor, arbeidstiltak, servicesenter for voksne og vekstbedrifter. I tillegg er OT-kontaktene på skolene blitt bedt om å vurdere det tverretatlige samarbeidet.

Eksterne samarbeidspartnerne er udelt positive til samarbeidet. De opplever at henvendelser om OT-ungdom blir fulgt opp umiddelbart, og samarbeidsmøter og kommunale team fungerer etter hensikten. Blant OT-kontaktene på skolene er det delte meninger. Enkelte finner samarbeidet svært nyttig. OT-kontaktene får fortalt om elevene på sin skole, og de får informasjon om tiltak og instanser som de kan henvende seg til. Disse OT-kontaktene mener at møtene både er gunstige i forhold til forebygging og for å kunne veilede ungdommene inn i alternative tilbud.

Andre mener det fungerer ulikt fra kommune til kommune. Noen sier at de ikke får noe igjen av disse møtene, siden de opplever at det diskuteres ting som ikke angår dem i deres hverdag. Selv om det er delte meninger blant OT-kontaktene om hvordan samarbeidet fungerer, er det ikke sikkert at møtene bør organiseres annerledes av den grunn. Det kan hende at dette henger sammen med hvordan OT-ressursen er fordelt på skolene. Når OT-ressursen på skolen er liten, kan en oppleve at en uforholdsmessig stor andel av OT-ressursen benyttes på slike møter. Så lenge skolene først og fremst arbeider forebyggende og er opptatte av å organisere konkrete tiltak, kan et tverretatlig samarbeid, der en har fokus på ungdom som ikke er i den konkrete skolens søkelys, oppleves uhensiktsmessig. For at OT-kontaktene på skolene skal være mer motiverte for å bidra, må deres ressurser antagelig være større. Slik det er i dag kan det virke som om flere av OT-kontaktene på skolene har mer enn nok med sine lokale tiltak og utfordringer. For å si det med Dale (1999), kan det virke som om enkelte OT-kontakter ikke kan avlese hensikten med alle de handlinger som inngår i det tverretatlige samarbeidet.

Da framstår heller ikke handlingene som verdifulle for den enkelte. Samarbeidet slik det er organisert i dag vurderes derfor til et gult nivå.

5.4 Læringstrykket i det tverretatlige samarbeidet

Det kan framstå som et paradoks at det tverretatlige samarbeidet synes å fungere godt, når en samtidig vet at en har problemer med å skaffe en troverdig oversikt over hvem som er i målgruppa, at mange ungdommer opplever å mislykkes for andre gang i skolen, at flere skoler viser motvilje mot å utvikle tiltak til OT-ungdom, at det finnes få kompetansegivende tilbud til ungdom utenfor skolen, at deler av arbeidslivet er lite interesserte i lærekandidater, at 2.964 av 3.572 ungdommer er kategorisert som ”saker under arbeid” etc.

Vi setter spørsmålstegn ved om det tverretatlige samarbeidet er organisert slik at en er i stand til å fornye oppfølgingstjenesten på de områder der det er behov for det. Fornyelse forutsetter læringstrykk. En kan definere læringstrykk som individers, virksomheters eller samfunnets opplevde og erkjente krav til læring, kompetanseutvikling og bruk av kompetanse (Lindvig/Wærness/Dale 2005). Læringstrykk dreier seg altså om hvilke *forventninger* medlemmene har til at en utøver profesjonell kompetanse. Profesjonell kompetanse forutsetter evne og vilje til *refleksjon*. Da utforsker medlemmene seg selv ved å beskrive, fortolke, analysere og forklare hendelser og fenomener knyttet til oppfølgingstjenestens mål.

I hvilken grad bidrar det tverretatlige samarbeidet til at en i større grad blir i stand til å løse hovedutfordringene som oppfølgingstjenesten står overfor? Hvor ofte reflekterer medlemmene for eksempel over det faktum at det er et fåtall av ungdommene i målgruppa som en faktisk formidler et tilbud til? I den sammenheng er det viktig å framheve at refleksjonen skal bidra til en *fornyelse* av hvordan arbeidsoppgavene utføres, noe som igjen leder til bedre kvalitet. Da er det ikke tilstrekkelig hvis det tverretatlige samarbeidet i hovedsak bidrar til å informere de ulike aktørene om aktuelle tiltak. Det er gjennom det tverretatlige samarbeidet en har tilgang til de kompetanseområdene som kan bidra til en fornyelse av oppfølgingstjenesten. Derfor må det tverretatlige samarbeidet ha høyt læringstrykk, noe som forutsetter refleksjon og handling. Som tidligere nevnt, vil nye oppgaver bli overfladisk utført dersom ikke kompetansen fornyes. Et konkret eksempel i denne forbindelse er problemene knyttet til registrering av målgruppa. Allerede for ti år siden

ble det påpekt at en ikke hadde nødvendig oversikt. Likevel sendes det i dag tall til Utdanningsdirektoratet som alle vet er feil. Vi setter spørsmålstegn ved om de fora som er opprettet i dag har makt og myndighet nok til å håndtere de utfordringer som oppfølgingstjenesten i Akershus står overfor. Læringstrykket i det tverretatlige samarbeidet vurderes derfor til et rødt nivå.

6 Ressursbruk/omfang

Den første delen av evalueringen dreier seg om å evaluere hvorvidt oppfølgingstjenesten har oversikt over målgruppa. Den andre delen dreier seg om kvaliteten på det tverretatlige samarbeidet. Den tredje delen dreier seg om omfanget, og da blir ressursbruken sentral. Det er den tredje delen av evalueringen som omhandles i dette kapittelet. Først presenteres en oversikt over hvilke ressurser oppfølgingstjenesten har og hvordan disse ressursene er fordelt i dag (kap 6.1). Deretter foretas det i kap 6.2 en evaluering av om ressursene brukes i henhold til retningslinjene på lokalt nivå (skole) og regionalt nivå (regionkontorene). Kvaliteten på den sentrale koordineringen blir også vurdert (sentral ledelse, fagopplæring og inntakskontoret). For å kunne evaluere om ressursene brukes der det er størst *behov* (kap 6.3.1) må en drøfte ressursfordelingen slik den er i dag. Om ressursene benyttes på en måte som gir størst mulig *effekt* (kap 6.3.2), vil et hovedspørsmål være om en får brukt ressursene på en effektiv måte slik oppfølgingstjenesten er organisert i dag. Evalueringen av behov og effekt får videre konsekvenser for evalueringen av om den totale ressursmengden i dag er tilstrekkelig i forhold til målsetningene med oppfølgingstjenesten (kap 6.4).

6.1 Oversikt over ressursfordelingen

Som tidligere nevnt, er OT i Akershus organisert etter en desentralisert modell. Det er felles leder av PPT og oppfølgingstjenesten i de tre regionene. De tre regionene disponerer til sammen 7,5 årsverk. Slik det er i dag, har de videregående skolene 1 % ressurs per klasse som skal gå til OT-relatert arbeid, totalt 11,63 årsverk. Det foreligger en viss utjevning i forhold til yrkesfag og studiespesialisering. Den konkrete fordelingen mellom skolene finnes i tabellen under.

Tabell 2 OT-ressurs – årsverk fordelt på skoler.

Nr	Skole	Årsverk ressurs OT- rådgivning	Nr	Skole	Årsverk ressurs OT- rådgivning
1	Asker	0,24	30	Bjørkelangen	0,33
2	Holmen	0,10	31	Bjertnes	0,26
3	Bleiker	0,37	32	Sørumsand	0,37
4	Dønski	0,28	33	Lillestrøm	0,35
5	Eikeli	0,23	34	Lørenskog	0,33
6	Nadderud	0,20	35	Skedsmo	0,60
7	Nesbru	0,44	36	Strømmen	0,40
8	Rosenvilde	0,32	38	Kjelle	0,18
9	Rud	0,59	39	Rælingen	0,32
10	Stabekk	0,18	40	Hvam	0,24
11	Valler	0,18	41	Eidsvoll	0,44
12	Sandvika	0,43	42	Jessheim	0,62
20	Drømtorp	0,35	27	Frogn	0,32
21	Nesodden	0,36	44	Nes	0,38
22	Oppegård	0,26	45	Nannestad	0,38
23	Ski	0,27	47	Mailand	0,22
24	Vestby	0,44	49	Skedsmo, flylinje	0,06
25	Ås	0,64		SUM	11,63

I det følgende vil vi vurdere om disse ressursene blir benyttet i henhold til retningslinjene for oppfølgingstjenesten.

6.2 Ressursbruk i henhold til retningslinjer

Det eksisterer uklarheter med hensyn til hva som er ordinær oppfølging av elever, noe som forebygger frafall, og hva som er oppfølging av OT-ungdom, det vil si de som faktisk har sluttet. Når vi spør OT-kontaktene på skolene om de bruker OT-ressursen på ungdom som har sluttet eller på forebyggende arbeid mot elever i skolen, viser det seg at ca 30 % av OT-ressursen brukes på primærmålgruppa, nemlig ungdom som har sluttet. 70 % brukes til forebyggende arbeid, det vil si arbeid rettet mot ordinære elever. Hvorvidt ressursene på skolene benyttes i henhold til retningslinjene i forskriften vurderes derfor til et rødt nivå.

I Akershus er det vanlig at OT-kontaktene på skolene også er rådgivere. Det er ofte samme person som har to hatter. OT-kontaktene kan altså arbeide forebyggende som rådgivere, samtidig som den tidligere omtalte formuleringen i St.meld.nr.16 (2206-2007)...og ingen sto igjen åpner opp for at et slikt forebyggende arbeid også kan bedrives når de har OT-hatten på.

Vi mener at en slik praksis er en uheldig sammenblanding av roller. Det er selvsagt svært viktig at rådgiverne og skolene arbeider forebyggende, slik at frafallet blir lavest mulig. Vår bekymring er at OT-ressursene, som er avsatt til oppfølging av målgruppa slik den er definert i forskriftens § 13-2, blir benyttet på ordinære elever. Ressursene blir da benyttet på noe som oppfølgingstjenesten *kan* drive med, i stedet for det de *skal* drive med.

På regionkontorene er all fokus rettet inn mot målgruppa. Hvorvidt ressursene på regionkontorene benyttes i henhold til retningslinjene i forskriften vurderes derfor til et grønt nivå. På regionkontorene er det ikke fokuset som er utfordringen, men snarere å utvikle systemer slik at en får oversikt over målgruppa, samt at en har tilgang til flere realistiske tilbud for OT-ungdom.

Hva kjennetegner kvaliteten på den sentrale oppfølgingen? Fagopplæringen deltar på møter med PPT/OT etter behov. Alle elever med rett som ikke får læreplass formidles videre til oppfølgingstjenesten. Selv om fagopplæringen helt klart er involvert i det forebyggende arbeidet, tyder resultatene på at de ikke opplever det som deres ansvar å følge opp ungdom etter at sluttmelding er sendt.

Vi har tidligere i rapporten pekt på viktigheten av at det utarbeides klare retningslinjer til inntakskontoret i forbindelse med vasking av lister. Da må det også plasseres ansvar og ressurser. Per i dag virker det som om både ansvars plasseringen og ressursene mangler. Inntakskontoret anser seg utelukkende som en distributør av data på enkelte tidspunkt i året.

Den sentrale ledelsen har et overordnet ansvar for å samordne oppfølgingstjenesten. Selv om det benyttes tid til OT-arbeid sentralt, mener vi at mangel på plassering av ansvar hos personer og for lite ressurser sentralt skaper problemer i forhold til den sentrale koordineringen. Dersom en legger til grunn at det er behov for at en sentralt tar ansvar for registrering, etablering av rutiner, ha oversikt over tilbudene, samt fordele ressursene dit det er størst behov, blir vurderingen av kvaliteten på den sentrale koordineringen på et rødt nivå. En slik vurdering av den sentrale koordineringen kommer som en konsekvens av at oppfølgingstjenesten er desentralisert i Akershus – kanskje for sterkt desentralisert?

6.3 Brukes ressursene der det er størst behov og der de har størst effekt?

6.3.1 Behov

Vi har tidligere i rapporten vist til Markussens (2008) undersøkelser med hensyn til frafall. Det eksisterer systematiske forskjeller med hensyn til hvor mange som slutter. Elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer slutter oftere enn elever på studieforbereende utdanningsprogrammer. Gutter slutter oftere enn jenter. Elever med lave karakterer slutter oftere enn elever med høye karakterer. Elever som ikke kommer inn på sitt førstevalg slutter oftere enn elever som gjør det. Det betyr at en kan forvente at noen videregående skoler vil ha større utfordringer knyttet til sluttet, sett opp mot andre videregående skoler. Dette kan en forutsi ved å undersøke elevenes inntakspoengsum, kjønnsfordeling, samt hvilke utdanningsprogrammer skolen tilbyr. En kan på bakgrunn av levekårsindeksen også forvente at enkelte kommuner har ansvar for en større andel ungdommer i målgruppa, enn det andre kommuner har.

Ressursfordelingen mellom skolene, slik den er i dag, fanger ikke opp disse forskjellene i elevenes forutsetninger. Dette fører til at enkelte skoler har en langt større arbeidsbyrde enn det ressursen tilsier. På andre skoler er arbeidsbyrden lavere. Som en OT-kontakt ved en skole sa det: "Vi har ennå ikke hatt OT-ungdom på vår skole, men skulle det komme en, er vi klar". Det er derfor helt nødvendig å endre ressursnøkkelen, slik at ressursene i større grad følger OT-ungdommene. På den annen side sier skoler som har lav andel sluttet at de legger ned mye ressurser i det forebyggende arbeidet. Derfor har de også få sluttet, sier de. Dersom OT-ressursen blir omfordelt, vil OT-kontaktene på slike skoler oppleve at de blir "straffet" fordi de utfører et godt forebyggende arbeid.

Selv om enkelte skoler vil føle seg straffet ved en eventuell omfordeling av ressurser, er det hevet over enhver tvil at ressursene ikke i tilstrekkelig grad kanaliseres til de skolene der behovet er størst. Det primære spørsmålet er: Brukes ressursene på de ungdommene som er mest utsatt? Vi har tidligere vist til at 70 % av ressursen til skolene benyttes til forebygging. Vi anser den gruppa som faktisk har sluttet som mer utsatt. Kun 30 % av ressursen går til de som har sluttet. Det er uansett viktig at skolene arbeider forebyggende. Jo mindre frafall, desto færre ungdommer har behov for oppfølgingstjenesten.

Flere Stortingsmeldinger har uttrykt at det er et klart utdanningspolitisk mål å redusere de sosiale forskjellene i Norge⁷. Vi har tidligere i rapporten vist til at utdanningsnivået er svært skjevfordelt mellom kommunene. Dersom utdanningsnivået forblir lavt i disse kommunene, kan dette bidra til å svekke levekårene i disse kommunene og dermed øke de sosiale forskjellene i Akershus. Informasjonen fra levekårsundersøkelsen bidrar til å forsterke argumentet om at det er nødvendig å kanalisere mer av ressursene dit behovet er størst.

Men det finnes et ytterligere problem. Oppfølgingstjenesten retter seg mot de ungdommene som svarer ja på en henvendelse. Hva kjennetegner de som ikke svarer? Vi vil se denne utfordringen i lys av Roald Nygårds (1993) teori om selvforståelse. Begrepet *selvforståelse* handler om hvordan vi som enkeltindivider oppfatter oss selv, og begrepet *selv* omhandler alt jeg bevisst og ubevisst legger i mitt bilde av meg som person. Dette kan blant annet være forestillinger om styrke, svakhet eller trygghet. Det er nærliggende å tro at en stor gruppe av ungdommene som er utenfor videregående opplæring befinner seg i en kontekst der deres selvforståelse framstår som mer utrygg. I sin drøfting av menneskers selvforståelse skiller Roald Nygård (1993) mellom aktører og brikker. *Aktører* er mennesker som oppfatter seg selv som aktive, medansvarlige, handlende vesener, mens andre opplever seg selv mer som ”ofre for vær og vind”, som ansvarsfrie, kontrollerte ”brikker” (Nygård 1993:30).

Oppfølgingstjenestens henvendelser vil etter vår mening bidra til å styrke OT-ungdommenes muligheter til å opptre som aktører. Utfordringen er at det er de som svarer ja til et tilbud som viser aktøratferd. De som svarer nei, eller ikke svarer i det hele tatt, opplever muligens et nytt nederlag. Dersom dette argumentet stemmer, betyr det at den aller mest utsatte gruppa, det vil si OT-ungdom som viser en brikkeatferd, ikke får tilgang til de ressursene som er avsatt til målgruppa. På tross av dette er det ingen tvil om at ungdommer som benytter seg av de ressursene som er avsatt til oppfølgingstjenesten har behov for disse ressursene. Det er imidlertid et poeng å påpeke at av 3.572 ungdommer som er definert i oppfølgingstjenestens målgruppe pr 15. juni 2008, er 2.964 av disse klassifisert som ”saker under arbeid”. Selv om ikke alle disse ungdommene har behov for hjelp, er det svært sannsynlig at det skjuler seg mange ungdommer med stort behov for oppfølging i sakene som er under arbeid.

⁷ St. meld. nr.16 (2006-2007) ...og ingen sto igjen, St. meld nr. 31(2007-2008): Kvalitet i skolen.

Vurderingen av om ressursene benyttes der det er størst behov er på et gult nivå, fordi vi setter spørsmålstegn ved om en tilstrekkelig andel av ressursen benyttes på de ungdommene som trenger det aller mest. I denne forbindelse vil det være relevant å benytte data fra levekårsundersøkelsen, som viser at utfordringene er større i Romerike-regionen enn i Asker og Bærum. Dette bør også gjenspeiles i ressursfordelingen.

6.3.2 Effekt

For å vurdere om ressursene benyttes på en måte som gir størst mulig *effekt*, vil vi vurdere dette opp mot hvordan oppfølgingstjenesten er organisert. Slik det er i dag, eksisterer det en rekke små OT-ressurser på hver enkelt skole. Selv om det er en fordel å ha personer med tilknytning til hver skole, setter vi spørsmålstegn ved om dette er en effektiv måte å fordele ressurser på. Som vi tidligere har vist, benyttes 70 % av denne ressursen til oppgaver som ikke er forskriftsfestet. Når OT-kontaktene på skolene har så små stillingsressurser, har de begrensede muligheter for å delta i oppfølgingstjenestens arbeid med høyt læringstrykk. Vi setter også spørsmålstegn ved om regionkontorenes muligheter for å opprette et samarbeid preget av høyt læringstrykk med OT-kontaktene svekkes, siden det er rektorene på skolene som har arbeidsgiveransvar. Lederne for regionkontorene er i den paradoksale situasjon at de ikke har lederansvar for en stor andel av den ressursen de disponerer.

Vi har tidligere i rapporten beskrevet at medlemskap er kriteriet som angir grensen til omverdenen. En organisasjon oppstår ved at medlemskapet blir *formalisert* (Dale 1999). Det innebærer at hvis læringstrykket i oppfølgingstjenesten skal øke, kreves det at medlemmene opplever seg som en del av oppfølgingstjenesten. Slik det er i dag, er de fleste OT-kontaktene rådgivere med en tilleggsfunksjon. Det er rådgivning og forebyggende arbeid mot frafall som er deres hovedbeskjeftigelse. Vi er bekymret for at OT-arbeidet kommer i annen rekke. Da vil en få store problemer med å opprettholde det nødvendige læringstrykket. Våre funn tyder på at en ikke får optimal effekt av ressursene så lenge det sitter personer med små stillingsbrøker spredt på alle skolene.

På regionkontorene benyttes ressursene i henhold til forskriften. Per i dag framstår regionkontorene som enheter som kjennetegnes av læringstrykk. Men også her må en sette spørsmålstegn ved om oppfølgingstjenesten kommer i skyggen av PP-tjenesten. Ett eksempel her er at det ble valgt et datasystem som etter intensjonen skulle passe for PP-tjenesten, men

som en visste var lite egnet for oppfølgingstjenesten. Er det hensiktsmessig for *oppfølgingstjenesten* at PPT og OT er samlokalisert og har felles leder?

I denne forbindelse kan det være et poeng å se nærmere på organiseringen i Vestfold fylkeskommune. Fylkesmannen i Vestfold har gjennomført et tilsyn med oppfølgingstjenesten i Vestfold fylkeskommune. Tilsynet avdekket avvik. På bakgrunn av fylkesmannens tilsyn ble det gjennomført en omorganisering av oppfølgingstjenesten. De landet på en modell med en sentral ledelse og fem avdelinger. Denne modellen innebærer en avvikling av OT-kontakter med små stillingsbrøker på hver skole. Hensikten er å skille klarere mellom oppfølging av ungdom som har sluttet og tilbud til elever i skole. Omorganiseringen har også ført til at en har skapt et sterkere fagmiljø i oppfølgingstjenesten. Alle som jobber i Oppfølgingstjenesten kommer under den samme virksomheten fra 1. januar 2009. Det betyr at skolene ikke lenger har arbeidsgiveransvar for disse. Oppfølgingstjenesten vil imidlertid fortsatt være samlokalisert med PPT, men ha egen OT-leder.

Vurderingen av om ressursene benyttes på en måte som gir størst mulig *effekt* er på et gult nivå. Selv om vi har påpekt utfordringer knyttet til dagens organisering, benyttes ressursene på en måte som har en viss effekt. Vurderingen er gul fordi styringen av ressurser kan bli bedre.

6.4 Er ressursene tilstrekkelige?

Er ressursene tilstrekkelige i forhold til målsetningene? Hvis en skal få større effekt av de ressursene en tilfører, anbefaler vi en omorganisering av tjenesten først. Det finnes eksempler på at det i dag finnes midler som ikke tas i bruk. Selv om en øker ressursen til veiledning, trenger en flere relevante og realistiske tilbud som ungdommene kan nyttiggjøre seg. Skal en utvikle flere slike tilbud i stor skala, kan det hende at det er andre organer enn oppfølgingstjenesten som også trenger økte ressurser. Oppfølgingstjenesten skal først og fremst formidle tilbud, veilede ungdom til å ta gode valg og samordne innsatsen til ulike instanser.

Deler av målsettingene med oppfølgingstjenesten blir faktisk nådd, for eksempel når det gjelder tjenestens oversikt over tilbud og oppfølging av ungdom som tar imot tilbud. Andre

målsettinger kan nås gjennom omorganisering og kvalitetsforbedringer, for eksempel å få oversikt over målgruppa. Men skal oppfølgingstjenesten kunne få tak i og gi alle 3.572 ungdommer i målgruppa som trenger det et tilbud som er realistisk og i samsvar med § 13-1, er det åpenbart at en trenger flere ressurser. Om ressursene er tilstrekkelige i forhold til målsetningene vurderes til et gult nivå.

Det er i denne sammenheng interessant å sammenligne den totale ressursbruken med Vestfold. I Vestfold har oppfølgingstjenesten 21,5 årsverk. Det er omtrent det samme som i Akershus. Derimot er det omtrent dobbelt så mange elever i de videregående skolene i Akershus, sammenlignet med Vestfold.

7 Konklusjoner og anbefalinger

Som nevnt innledningsvis benyttes et kriteriebasert indikatorsystem. Hensikten er at en raskt skal kunne skaffe seg oversikt over våre konklusjoner på bakgrunn av evalueringen. Høy kvalitet illustreres med fargen grønn. Med høy kvalitet menes at indikatoren som evalueres fungerer etter hensikten. Når det gjelder oppfølgingstjenestens oversikt over målgruppa, er kvaliteten på innmeldingsrutiner underveis i skoleåret fra skoler og eksterne samarbeidspartnere vurdert til å være på grønt nivå. Det er flere indikatorer på grønt nivå når det gjelder oppfølgingstjenestens tilbud til, kontakt med og oppfølging av OT-ungdom. Det er høy kvalitet på den regionale oversikten over hvilke tilbud som finnes, oppfølgingstjenestens veiledningskompetanse, oppfølgingen av OT-ungdom som har fått et tilbud, samt arbeidstreningen. I forbindelse med det tverretatlige samarbeidet er følgende indikatorer vurdert til et grønt nivå: opprettelsen av et tverrfaglig samarbeid og oppfølgingstjenestens regionale avtaler med samarbeidspartnere. Når det gjelder ressursbruk, er ressursbruken på regionkontorene vurdert til å være i henhold til forskriften. Dermed er den på et grønt nivå.

Lav kvalitet illustreres med fargen rød. Med lav kvalitet menes at indikatoren som evalueres er på et nivå som ikke er tilfredsstillende for å kunne oppnå målene for tjenesten. Rødt nivå indikerer behov for en rask vurdering av om tiltak bør settes i verk. Når det gjelder oppfølgingstjenestens oversikt over målgruppa, finner vi mange indikatorer på rødt nivå. Dette gjelder kvaliteten på informasjonen om målgruppa ved skolestart, kvalitetssikringen av informasjonen som registreres, IT-systemets tilrettelegging for oppfølgingstjenesten, brukervennlighet og brukerkompetanse. Det er kun én indikator som er vurdert til rødt nivå når det gjelder oppfølgingstjenestens tilbud til, kontakt med og oppfølging av OT-ungdom. Det dreier seg om tilbudet OT-ungdom møter utenfor skolen er tilstrekkelig rettet mot *formalisert* kompetanse. Læringstrykket i det tverretatlige samarbeidet er også vurdert til et rødt nivå. Når det gjelder ressursbruk, er ressursbruken på skolene vurdert til ikke å være i tilstrekkelig grad i henhold til forskriften. Kvaliteten på den sentrale koordineringen framstår som utydelig. Dermed er de på et rødt nivå.

Fargen gul benyttes når indikatoren som evalueres har en kvalitet som befinner seg mellom rødt og grønt nivå. Det er som oftest to forhold som ligger til grunn for en slik evaluering. For det første kan det være stor variasjon i kvalitet, for eksempel mellom regioner eller

tjenestenivå. For det andre kan en oppnå høy kvalitet kun på deler av tjenesten som vurderes. Når det gjelder oppfølgingstjenestens oversikt over målgruppa, er følgende indikatorer på gult nivå: kvaliteten på kodebruken i registreringen av OT-ungdom, samt IT-systemets egnethet. I forbindelse med oppfølgingstjenestens tilbud til, kontakt med og oppfølging av OT-ungdom, er flere indikatorer på gult nivå: om OT-kontaktene på skolene har oversikt over tilbudene som finnes, prosedyrer for kontakt, ansvarsfordeling med hensyn til oppfølging, hvorvidt tilbudet OT-ungdom møter i skole er realistisk i forhold til mestring, samt kvaliteten på omfanget av tilbudet til OT-ungdom. Det er én indikator som er vurdert til gult nivå når det gjelder det tverretatlige samarbeidet, og det er om samarbeidet er organisert slik at det er hensiktsmessig for alle parter. Når det gjelder ressursbruk, er følgende indikatorer vurdert til et gult nivå: om ressursene benyttes der det er størst behov, om ressursene benyttes på en måte som gir størst effekt, og om ressursene er tilstrekkelige i forhold til målsetningene.

En oversikt over den kriteriebaserte vurderingen finnes på neste side.

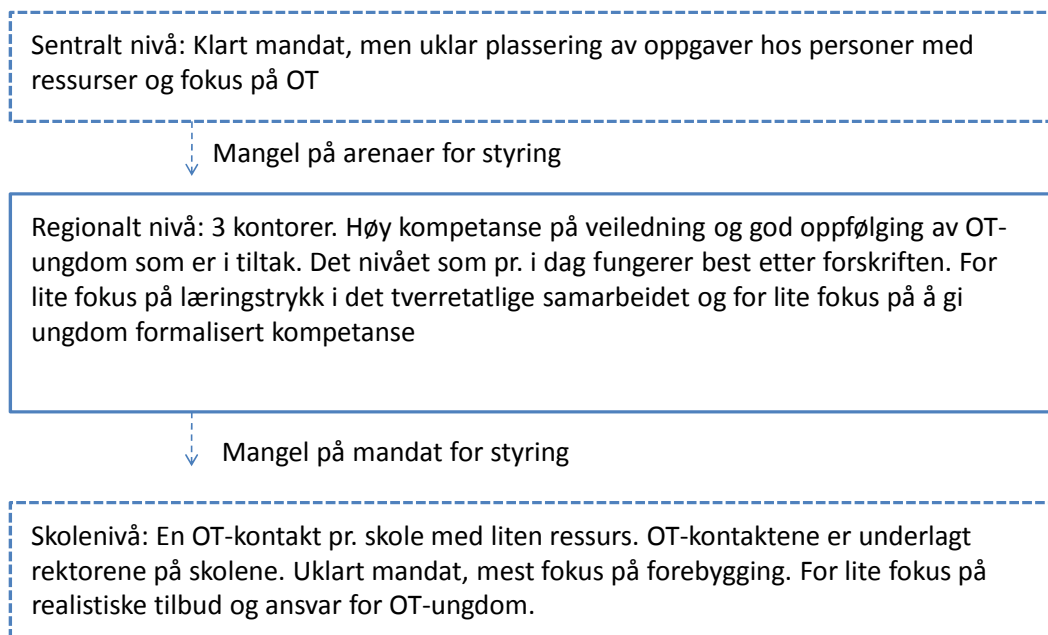
En kriteriebasert vurdering av oppfølgingstjenesten i Akershus	
Kap 3. Oversikt over målgruppa:	
Kvaliteten på informasjon om målgruppa ved skolestart	Rød
Kvaliteten på innmeldingsrutiner underveis i skoleåret fra skoler og eksterne samarbeidspartnere	Grønn
Kvaliteten på kodebruken i registreringen av OT-ungdom	Gul
Kvalitetssikring av informasjon som registreres	Rød
IT-systemets egnethet	Gul
IT-systemets tilrettelegging for oppfølgingstjenesten	Rød
Brukervennlighet	Rød
Brukerkompetanse	Rød
Kap 4. Tilbudet til, kontakt med og oppfølging av OT-ungdom:	
Har OT regionalt oversikt over tilbudene som finnes	Grønn
Har OT-kontaktene på skolene oversikt over tilbudene som finnes	Gul
Prosedyrer for kontakt	Gul
Oppfølgingstjenestens veiledningskompetanse	Grønn
Blir OT-ungdom som har fått tilbud fulgt opp	Grønn
Ansvarsfordeling med hensyn til oppfølging	Gul
Er tilbudet OT-ungdom møter i skole realistisk i forhold til mestring?	Gul
Er tilbudet OT-ungdom møter utenfor skolen tilstrekkelig rettet mot å få dem til å fungere i jobb?	Grønn
Er tilbudet OT-ungdom møter utenfor skolen tilstrekkelig rettet mot <i>formalisert</i> kompetanse?	Rød
Kvaliteten på omfanget av tilbudet til OT-ungdom	Gul
Kap 5. Tverretatlig samarbeid:	
Er det opprettet et tverretatlig samarbeid?	Grønn
Har oppfølgingstjenesten regionalt avtaler med samarbeidspartnere?	Grønn
Er samarbeidet slik det er organisert i dag hensiktsmessig for alle parter?	Gul
Læringstrykket i det tverretatlige samarbeidet	Rød
Kap 6. Ressurser:	
Benyttes ressursene til <i>skolene</i> i henhold til retningslinjene i forskriften?	Rød
Benyttes ressursene til <i>regionkontorene</i> i henhold til retningslinjene i forskriften?	Grønn
Kvaliteten på den sentrale koordineringen	Rød
Benyttes ressursene der det er størst behov?	Gul
Benyttes ressursene på en måte som gir størst effekt?	Gul
Er ressursene tilstrekkelige i forhold til målsetningene?	Gul

Figur 6.4-1 En kriteriebasert vurdering av oppfølgingstjenesten.

Mange av våre anbefalinger kan en lese ut av figuren, siden de røde feltene er et uttrykk for områder en bør forbedre. Poenget er at de ulike indikatorene henger sammen med hverandre. Som indikatorene viser, er det ikke veilederkompetansen som er hovedutfordringen. Det er snarere det å få oversikt over målgruppa i forkant, og ha flere relevante tiltak å tilby i etterkant. Skal en løse disse utfordringene, krever det at en plasserer noe ansvar sentralt. Det må finnes personer sentralt i fylkeskommunen som både opplever tilknytning til, har kompetanse på og mandat til å gjennomføre de grep som er nødvendig.

Det sentrale nivået har et klart mandat, men det er en uklar plassering av oppgaver hos personer med ressurser og fokus på oppfølgingstjenesten. Siden Akershus har valgt en desentralisert modell, opplever vi at det mangler arenaer for styring av tjenesten på fylkeskommunalt nivå. Vi har tidligere vist at det regionale nivået innehar høy kompetanse på en rekke felt. Utfordringen ligger i å øke læringstrykket i det tverretatlige samarbeidet, samt øke fokuset på å gi ungdommene formalisert kompetanse. Problemet er imidlertid at det regionale nivået ikke er arbeidsgivere for OT-kontaktene på skolenivå. Regionkontorene har derfor ikke et klart mandat i forhold til å styre mesteparten av ressursene som er avsatt til OT-arbeid i egen region, siden disse er lagt til skolene og rektor. I figuren under vises en skjematisk oversikt over dagens organisering av oppfølgingstjenesten i Akershus.

Nåværende organisering og vurdering av oppfølgingstjenesten i Akershus (tre nivåer)



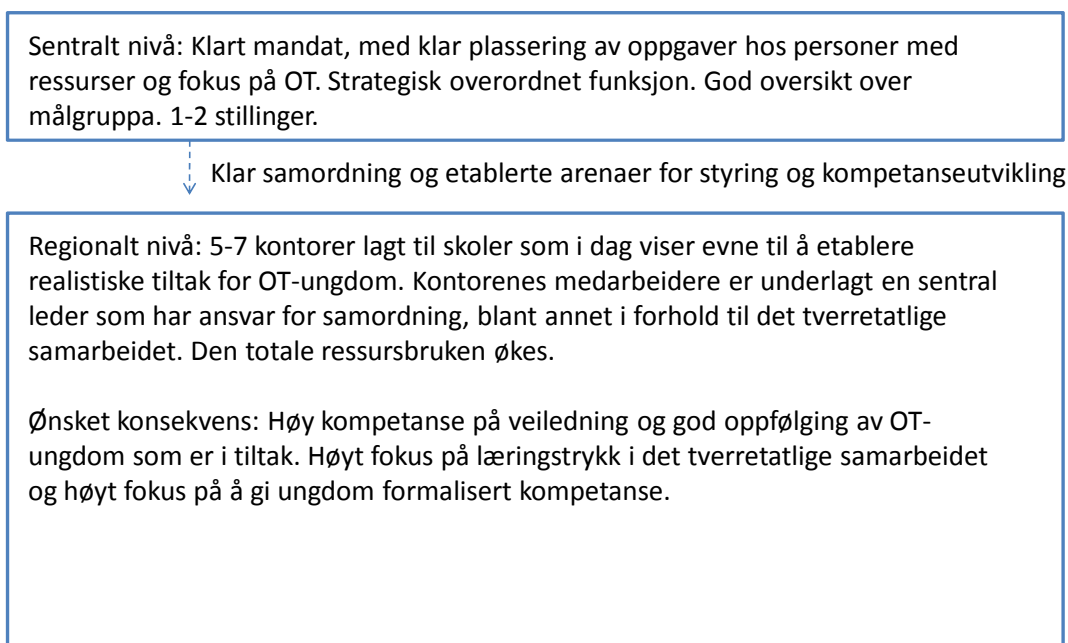
Figur 6.4-2 Nåværende organisering og vurdering av oppfølgingstjenesten i Akershus.

En bør diskutere om det hadde gitt større effekt å samle OT-ressursene på færre personer, der disse personene har større stillingsbrøker. En bør også vurdere om det er hensiktsmessig at rektor har arbeidsgiveransvar.

Hvis en omfordeler ressursene, vil det være slik at ikke alle skoler har egen OT-kontakt. Én mulighet her vil være at en oppretter noen kompetansemiljøer på oppfølgingstjenesten i hver region. Da skiller en klart mellom skolens primær oppgave, som er å arbeide med elever og redusere frafall, og oppfølgingstjenestens primær oppgave, som er å følge opp ungdom som likevel slutter eller aldri har begynt. Disse kompetansemiljøene kan gjerne være lokalisert på skoler som har ekstra utfordringer knyttet til frafall, der disse miljøene har ansvar for å følge opp et visst antall skoler. Kompetansemiljøene bør inneholde personer med erfaring fra skole, bred veiledningskompetanse og kjennskap til det lokale arbeidslivet. På den måten kan en ivareta og videreutvikle kvaliteten både på arbeidslivstreningen, skreddersydde tiltak i skole, samt ha fokus på formalisert kompetanse både i skole og arbeidsliv. En bør også vurdere om disse kompetansemiljøene skal tilby egne kurs til ekstra utsatt ungdom.

Slike kompetansemiljøer bør være underlagt en sentral OT-ledelse som har mandat til å ta beslutninger på vegne av hele tjenesten. En slik sentral ledelse vil også kunne hindre at OT-ungdom møter et forskjellig tilbud avhengig av hvilken region de tilhører. Den sentrale ledelsen bør ha et særskilt ansvar for at en oppretter systemer som gjør det mulig å ha oversikt over målgruppa. Den må også arbeide for å legge trykk med hensyn til å utvikle realistiske tilbud i skole, fagopplæring og arbeidsliv. En slik sentral ledelse har også et hovedansvar for å videreutvikle det tverretatlige samarbeidet. I figuren under vises en skjematisk oversikt over en anbefalt organisering av oppfølgingstjenesten i Akershus.

Anbefalt organisering og vurdering av konsekvenser for oppfølgingstjenesten i Akershus (to nivåer)



Figur 6.4-3 Anbefalt organisering og vurdering av konsekvenser for oppfølgingstjenesten i Akershus.

En eventuell opprettelse av en sentral ledelse vil få konsekvenser for hvordan en organiserer det regionale nivået. Den regionale ressursen kan legges delvis sentralt og delvis til kompetansemiljøene. Dette må videre ses i sammenheng med hvordan en ønsker å organisere PPT, karriereveiledning og fagopplæring. Dersom målet er å skape robuste kompetansemiljøer, virker det noe uheldig at PPT og oppfølgingstjenesten i dag er organisert i tre regioner, karriereveiledningen i fire og fagopplæringen i en.

Selv om det legges ned mye godt arbeid, er det nødvendig med en omorganisering av oppfølgingstjenesten. Det kan virke som et paradoks at vi foreslår å omorganisere det nivået som per i dag fungerer best. Poenget er at en må legge til rette for at det læringstrykket som vi finner på regionkontorene i dag, skal prege *hele* oppfølgingstjenesten. En må øke læringstrykket sentralt, samt skape flere kompetansemiljøer som har tilstrekkelig kompetanse og tyngde lokalt.

Denne omorganiseringen kan ikke ses løsrevet fra de øvrige fylkeskommunale instanser.

Våre anbefalinger kan derfor oppsummeres i følgende punkter:

- IT-systemet må endres
- Utvikle felles forståelse av kategoriene
- Flere tilpassede tilbud til målgruppa i skole
- Økt fokus på formalisert kompetanse både i skole og arbeidsliv
- Omfordeling av ressurser
- Omorganisering av tjenesten
- Økt total ressursmengde – kan ikke ses løsrevet fra organiseringen av øvrige fylkeskommunale instanser

8 Vedlegg

8.1 Litteratur

- Akershus fylkeskommune (2006): "Oppfølgingstjenesten – organisering og ressursfordeling".
Arkivref: 2005/9170-2
- Buland, Trond og Vidar Havn (2004): *Organisering av Oppfølgingstjenesten – Sluttrapport fra kartleggingen*. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM.
- Buland, Trond, i samarbeid med Ida Holth Mathiesen (2008): *Gode råd? En kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Dale, Erling Lars (1999): *Utdanning med pedagogisk profesjonalitet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Egge, Marit (1998): *Hadde det ikke vært for oppfølgingstjenesten... Samtaleintervjuer med 16 ungdommer*. Oslo: FAFO.
- Grøgaard, Jens B. og Tove Midtsundstad (1999): "Oppfølgingstjenesten – Quo vadis?" I: Kvalsund, Rune, Trine Deichman-Sørensen og Per Olaf Aamodt (Red.): *Videregående opplæring – ved en skilleveg?* Oslo: Tano Aschehoug.
- Grøgaard, Jens B., Tove Midtsundstad og Marit Egge (1999): *Følge opp – eller forfølge? Evaluering av Oppfølgingstjenesten i Reform 94*. FAFO-rapport 263.
- Lindvig, Yngve, Jarl Inge Wærness og Erling Lars Dale (2005): *Utvikling av skolen som en lærende organisasjon*. Oslo: LÆRINGSlaben, publ.12.
- Markussen, Eifred, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding og Nina Sandberg (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: NIFUSTEP.
- Nygård, Roald (1993): *Aktør eller brikke? – om menneskers selvforståelse*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Sandberg, Nina (1998): *Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk og resultater*. Oslo: NIFU skriftserie nr. 16/98.
- St. meld. nr. 16 (2006–2007): *... og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Støren, Liv Anne, Håvard Helland og Jens B. Grøgaard (2007): *Og hvem sto igjen...? Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999-2001*. Oslo: NIFUSTEP.

8.2 Figuroversikt

Figur 3.2-1 Kompetanseoppnåelse, gjennomføring og bortvalg av videregående opplæring blant ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002 målt fem år etter, høsten 2007. Elever på studieforbereidende retninger fordelt på sju fylker (Markussen 2008, s. 51).....	18
Figur 3.2-2 Kompetanseoppnåelse, gjennomføring og bortvalg av videregående opplæring blant ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002 målt fem år etter, høsten 2007. Elever på yrkesfaglige studieretninger fordelt på sju fylker (Markussen 2008, s. 231).....	19
Figur 3.2-3 Vandringsmønster gjennom fem år etter avsluttet grunnskole, fra våren 2002 til 1. oktober 2007 for 9749 ungdommer på Østlandet og 2593 ungdommer i Akershus. Alle tall er prosent av n=9749 og n=2593 (Markussen 2008, s. 53).....	20
Figur 6.4-1 En kriteriebasert vurdering av oppfølgingstjenesten.....	52
Figur 6.4-2 Nåværende organisering og vurdering av oppfølgingstjenesten i Akershus.....	54
Figur 6.4-3 Anbefalt organisering og vurdering av konsekvenser for oppfølgingstjenesten i Akershus.....	55

8.3 Tabelloversikt

Tabell 1 Levekår i Akershus.	13
Tabell 2 OT-ressurs – årsverk fordelt på skoler.	43

8.4 Spørreskjema/intervjuguide

8.4.1 Vedlegg 1: Intervjuguide OT

1. Oversikt over målgruppe:

- Hvordan fungerer systemene mht dokumentasjon og rapportering av frafall?
- For 10 år siden ble det opplevd som et problem at arbeidet med selve registreringen av målgruppen tar urimelig mye tid. Hvordan er dette i dag?
- Hvor mange?
- Hvilke kategorier

2. Tilbudet:

- Tilbud om veiledning: Blir alle i målgruppa kontaktet?
- Hvordan blir de kontaktet?
- Hvor lang tid tar det fra en elev kommer under OT til dere tar kontakt?
- Tilbud i samsvar med § 13-1: Får alle tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting?
- Oversikt over tilbud: Har OT oversikt over opplæringstilbud og foreligger det avtaler med samarbeidspartnere?
- Hvilke tilbud får de?
- Har dere tilstrekkelig tilgang til tilbud?
- Er tilbudene organisert slik at det er realistisk at ungdommen kan få kompetanse ved å delta i dem?

- Hva gjør dere for å kvalitetssikre tilbudene?
- For 10 år siden ble det opplevd som et problem at en ofte ikke hadde annet tilbud enn å sende dem tilbake til ordinære tilbud i skolen – dvs. det ungdommen har valgt bort. Er dette fortsatt et utbredt problem?

3. Oppfølging:

- Oppfølging av elever som har tatt imot tilbud gjennom OT: Hvordan er oppfølgingen av de frafallselevne som har fått tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting?
- Hvor mange får – får ikke?
- Følge opp ungdom som ikke har tatt imot tilbud gjennom OT. Hvordan fungerer oppfølgingen av frafallselever som ikke er i tiltak?
- Hvor mange får – får ikke?

4. Tverrfaglig samarbeid:

- OT har et ansvar for å sikre tverretatlig samarbeid mht til målgruppa jfr § 13-4
- Hvordan sikrer OT det tverretatlige samarbeidet og formidler/samordner tilbud fra de ulike instansene som har ansvar for målgruppa? (Kommunen, NAV, VGS, PPT, Andre)
- Fungerer samarbeidet etter intensjonene?
- Hvordan fordeles arbeidsoppgaver mht registrering?
- Er det mye dobbeltarbeid?
- Er dere for lite, passe eller for mye avhengig av andre i arbeidet med OT?
- Hvor bra er samarbeidet mht omfang?
- Hvor bra er samarbeidet mht kvalitet?
- Hvor bra er samarbeidet mht ressursbruk?

5. Ressurser:

- Hvordan er ressursene i henhold til målsetningene?
- Er ressursene fordelt dit det er størst behov?
- Brukes ressursene der de har størst effekt?
- Hva får OT igjen for det som fordeles til skolene?
- I overkant av 60% av OT-ressursene fordeles til hver enkelt skole, der de videregående skolene har 1 prosent ressurs per klasse. Hva synes du om denne måten å fordele ressurser på?
- Er ressursene tilstrekkelige i forhold til målsetningene?

6. Hva kunne vært bedre?

- Hvilke råd om eventuelle forbedringer av dagens praksis vil dere gi?
- Finnes det gode eksempler der prosessene fungerer som dere vil trekke frem?

8.4.2 Vedlegg 2: Spørreskjema til OT-kontakter

Læringslaben har fått i oppdrag av Akershus fylkeskommune å evaluere oppfølgingstjenesten i Akershus. I den forbindelse ønsker vi å stille OT-kontaktene på den enkelte skole noen spørsmål. Det er svært viktig at vi får svar fra alle skoler, slik at fremtidige beslutninger angående oppfølgingstjenesten blir fattet på et bredest mulig grunnlag. Dine svar vil bli behandlet anonymt.

- Synes du at det forebyggende arbeidet med hensyn til frafall på skolen fungerer?
- Synes du at prosedyrene med hensyn til sluttmeldinger fungerer?
- Synes du regionskontoret er raske til å følge opp ungdommene etter at sluttmelding er sendt?
- Blir elever som slutter fulgt opp av skolen etterpå?
- Er det klare retningslinjer for hva skolen skal gjøre og hva regionkontoret skal gjøre etter at eleven har sluttet?
- Opplever du at OT-ungdom som kommer tilbake til din skole får et tilbud som er realistisk og tilpasset?
- Har skolen tilbud som passer for OT-ungdom?

Skala på spm ovenfor: I svært stor grad – i stor grad – i noen grad – i liten grad – ikke i det hele tatt – vet ikke

- Hvilke tilbud eksisterer?

Åpen kategori

- Har du oversikt over det som kan tilbys OT-ungdom utenfor skolen?
- Har dere samarbeid med eksterne instanser, f eks NAV?
- Synes du at det finnes et tilstrekkelig tilbud til OT-ungdom utenfor skolen?

Skala på spm ovenfor: I svært stor grad – i stor grad – i noen grad – i liten grad – ikke i det hele tatt – vet ikke

- Hvor fornøyd er du med samarbeidet med regionkontoret?
- Hvor fornøyd er du med kvaliteten på møtene med regionskontoret og andre eksterne instanser?

Skala på spm ovenfor: Svært fornøyd – Fornøyd – Ganske fornøyd – Litt fornøyd – Ikke særlig fornøyd – Kan ikke svare

- I hvor mange år har du vært OT-kontakt?

Åpen kategori

- Hvor mange OT-kontakter er det på skolen?

Åpen kategori

- Hvilke øvrige funksjoner har du på skolen, i tillegg til å være OT-kontakt?

Åpen kategori

- På bakgrunn av din erfaring, omtrent hvor mye av OT-ressursen på skolen brukes på ungdom som faktisk har sluttet og hvor mye brukes på forebyggende arbeid?

Ungdom som har sluttet: ... %

Forebyggende arbeid mot elever på skolen.....%

- I dag fordeles OT-ressursen til skolene likt på skolene avhengig av elevtall – hva synes du om denne fordelingsnøkkelen?

Skala: Bør være som den er – Skoler med mange sluttet bør få mer – OT-ressursen bør samles på færre personer og legges til noen skoler - OT-ressursen bør legges i sin helhet til regionkontoret – Annet: (åpent)

- Hvilke tiltak vil etter ditt syn kunne gjøre oppfølgingstjenesten enda bedre?

Åpen kategori

8.4.3 Vedlegg 3: Spørsmål til OT regionalt

Evaluering av oppfølgingstjenesten

Vi takker for informative møter med regionkontorene. For å være helt sikre på at vi gjengir deres meninger korrekt, ber vi regionkontorene om å svare skriftlig på følgende spørsmål:

- Hvilke konkrete tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting får OT-ungdom i din region?
- Hvordan følges OT-ungdom som har takket ja til et tilbud opp?
- Hvordan følges OT-ungdom som ikke er i tiltak opp?
- Hvilke instanser samarbeider dere med for å sikre et godt tilbud til OT-ungdom?
- Hva består samarbeidet av?
- Hvordan fungerer samarbeidet?
- Foreligger det avtaler med samarbeidspartnere, evt hvilke avtaler?
- I dag fordeles OT-ressursen til skolene likt på skolene avhengig av elevtall – hva synes regionkontoret om denne fordelingsnøkkelen?
- Kom gjerne med ytterligere kommentarer knyttet til hva dere mener kan gjøre oppfølgingstjenesten enda bedre.
- Vi minner om at vi trenger en oppdatert liste over ungdom som er i målgruppa fordelt på Utdanningsdirektoratets kategorier pr 15.oktober 2008.